



UNASUR Vs Amenazas Regionales : narcotráfico

Ernesto Araújo Fernández

Trabajo de grado para optar al título profesional:

Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”

Bogotá D.C., Colombia

2016

JMSD 355.031
F375
Ej 1.

Ministerio de Defensa Nacional
Comando General de las Fuerzas Militares
Escuela Superior de Guerra
Maestría en Seguridad y Defensa Nacional



"General Rafael Reyes Prieto"
Unión, Proyección, Liderazgo

UNASUR Vs Amenazas Regionales: Narcotráfico

CCESP Ernesto Araújo Fernández

Director:

CNESP John Fabio Giraldo Gallo

Maestría en Seguridad y Defensa Nacional
Trabajo de Grado: Artículo de Reflexión
Bogotá - Colombia
2016

UNASUR Vs Amenazas Regionales **ACEPTACIÓN**

Por Capitan de Corbeta Ercelao Aníbal Fernández, Jefe del Comando en Jefe de Seguridad y Defensa Nacional, 2016.

El presente artículo de reflexión tiene por objeto reconocer y evaluar las realidades de seguridad en el contexto regional sudamericano promulgadas al interior del organismo multilateral de la Unión de Naciones Suramericanas (en adelante UNASUR), y dentro de estas, las relaciones

JURADO

entre el tráfico de drogas ilícitas. Para esto se efectuará un breve recorrido por los antecedentes y orígenes de las iniciativas, que con ocasión de la búsqueda de una identidad regional, se han generado para asumir de manera

JURADO

directa a la Seguridad y Defensa Nacional de los mismos.

Con base en lo anterior, se identifica la multidimensionalidad de las amenazas de orden regional que aquejan a los Estados Miembros de la UNASUR, designada es la asociación directa de la seguridad y estabilidad del entorno regional.

JURADO

Al mismo, este documento busca hacer claridad sobre la necesidad de conocer la definición y luego la uniformación, reconocimiento y manejo en el ámbito regional, de los términos Seguridad y Defensa, así como los tipos de seguridad y su incidencia.

UNASUR Vs Amenazas Regionales: Narcotráfico.

Por Capitán de Corbeta Ernesto Araújo Fernández, alumno maestría en Seguridad y Defensa Nacional, 2016.

Resumen

El presente artículo de reflexión tiene por objeto reconocer y evaluar las políticas de seguridad en el contexto regional suramericano promulgadas al interior del organismo multilateral de la Unión de Naciones Suramericanas (en adelante UNASUR) en cabeza del Consejo de Defensa Suramericano (en adelante CDS), y dentro de estas, las relacionadas al combate y manejo del fenómeno del tráfico de drogas ilícitas. Para esto se efectuará un breve recorrido por los antecedentes y orígenes de las iniciativas, que con ocasión de la búsqueda de una identidad regional, se han generado para asumir de manera conjunta los fenómenos que se constituyen en amenazas a la estabilidad social, cultural, económica y política de los Estados, y por tanto de manera directa a la Seguridad y Defensa Nacional de los mismos.

Con base en lo anterior, se identifica la multidimensionalidad de las amenazas de orden común que aquejan a los Estados Miembros de la UNASUR, degenerando en la afectación directa de la seguridad y estabilidad del entorno regional.

Así mismo, este documento busca hacer claridad sobre la necesidad de conocer la definición y lograr la unificación, conocimiento y manejo en el ámbito regional, de los términos Seguridad y Defensa, así como los tipos de seguridad y su incidencia.

Continuando con el esquema planteado, se pretende reconocer los instrumentos o herramientas de orden multilateral y regional, encaminadas a la lucha efectiva contra el flagelo del narcotráfico. Posteriormente se contextualiza la raíz, evolución y situación actual del problema de tráfico de drogas ilícitas en la región.

Entendiendo la dinámica de la globalización, relativa a la evolución y superación de procesos, se traen a colación algunos modelos de acción unificada en respuesta a fenómenos de criminalidad transnacional, como referentes para la formulación de estrategias efectivas que se contrapongan al problema de las drogas ilícitas.

Finalmente se exponen algunas conclusiones, basados en el análisis estratégico y correspondiente reflexión derivada de la investigación.

Palabras Clave

Delito Transnacional, Acción Unificada, Estrategia Regional, Integración Regional, Corresponsabilidad, Alianza Estratégica.

Abstract

This reflection paper is intended to recognize and evaluate security policies at the level of the region of South America enacted within the multilateral organization UNASUR head of the South American Defense Council, and within these, those related to combat and management of the phenomenon illicit drug trafficking. For which a brief tour of the history and origins of the initiatives carried out, that during the search for a regional identity have been generated to take

together phenomena that constitute threats to social stability, cultural, economic and policies of States, and therefore direct way to Security and National Defense thereof.

Based on the above, the multidimensionality of the threats besetting common order Member States of UNASUR, degenerating into direct involvement of the security and stability of the regional environment is identified.

Likewise, this composition seeks to make clear about the need to know the definition and achieve unification, knowledge and management at the regional level, the terms Security and Defence and security types and their impact.

Continuing the proposed scheme is to recognize the instruments or tools generated multilateral and regional level, aimed at effectively combating the scourge of drug trafficking. To further their relevance, context root, evolution and current situation of the problem of illicit drug trafficking in the region.

Understanding the dynamics of globalization on the development and improvement of processes, bring up some models of unified action in response to phenomena of transnational crime, as reference for the formulation of effective strategies that are inimical to the problem of illicit drugs.

Since the end of the document contains conclusions based on strategic analysis and corresponding reflection from research.

Key Words

Transnational Crime, Unified Action, Regional Strategy, Regional Integration, Shared Responsibility, Strategic Alliance.

Introducción

Con ocasión de la permanente dinámica de evolución al interior del Sistema Internacional, se han generado grandes cambios estructurales que han dado lugar a importantes procesos de integración regional, en los que la asociación de Estados en términos de colaboración y cooperación se da sobre la base de mejorar las condiciones y garantías de seguridad, bienestar, desarrollo y progreso. Esto se traduce en la convergencia de intereses, alianzas e iniciativas políticas de orden regional y hemisférico. (Van Klaveren, 1997). Suramérica no ha resultado ajena a este fenómeno: en la región, se ha creado la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), en la que confluyen los 12 países de la región, que interesados en una iniciativa más robusta y con mayor alcance que las preexistentes de orden subregional como el CARICOM, la CAN, y MERCOSUR¹ establecen esta herramienta para el fortalecimiento y unidad de los Estados, con el fin de hacer frente de manera efectiva a las diversas amenazas tales como el tráfico de sustancias estupefacientes, contrabando, tráfico ilegal de migrantes, tráfico de divisas internacionales, extorsión, sus derivaciones y los retos que impone la dinámica del entorno regional actual.

Es por lo anterior que atendiendo a los Niveles y Tipos de Seguridad, tales como Seguridad Humana, Seguridad Multidimensional (concepto desarrollado por la OEA), Seguridad Colectiva y Seguridad Regional, se establece la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), institución bajo la cual, se articulan los esfuerzos de manera conjunta de modo tal que se promuevan y protejan estos imaginarios de la seguridad. Por tal motivo, se han trazado al interior del CDS, una serie de políticas y lineamientos en aras de minimizar y neutralizar las amenazas. No obstante,

¹ CARICOM: La Comunidad del Caribe, surgió en 1958, como resultado de 15 años de gestiones a favor de la integración regional. CAN: Comunidad Andina de Naciones, es una organización subregional con personalidad jurídica internacional. MERCOSUR: Acrónimo del Mercado Común del Sur, una entidad supranacional integrada por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

resulta interesante reconocer que dentro de estos lineamientos y políticas, el gran ausente pareciera ser el combate al fenómeno del tráfico de drogas ilícitas.

De tal manera, el presente documento tiene por alcance evidenciar ¿qué políticas o pronunciamientos ha emitido la UNASUR y que tan efectivo ha sido en su proceder en relación al combate de la amenaza colectiva que representa el narcotráfico a nivel regional? De esta forma y para responder esta pregunta problema se hace imperioso responder de manera inicial los siguientes cuestionamientos, a saber: a. Definir ¿por qué el narcotráfico es una amenaza colectiva a la seguridad regional y cuál debe ser la estrategia conjunta para combatirlo?, b. Determinar ¿cuáles son las amenazas a la seguridad regional, contempladas desde la óptica de la UNASUR a través del CDS definiendo para ello los principales tipos de seguridad con aplicación en el ámbito regional suramericano?, c. Determinando las amenazas de orden regional, identificar ¿cuáles han sido las políticas establecidas por UNASUR frente a las mismas? A fin de responder los anteriores interrogantes este artículo propone una metodología de reflexión derivada de fuentes primarias y secundarias, cuyo resultado de investigación permitirá la adopción de una postura analítica, interpretativa o crítica del autor frente al objeto de estudio.

En respuesta a una parte del interrogante principal planeado, es pertinente mencionar que el Consejo Sudamericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional (en adelante CES), como consejo sectorial de la UNASUR, en agosto del 2013 con ocasión de su primera reunión, establece un Plan de Acción con 11 ejes temáticos, 30 desafíos estratégicos y 137 acciones a implementar. De igual manera bajo la óptica del CEED, a través de la promulgación de cuatros estudios, se determina claramente el factor de heterogeneidad de visiones y marcos institucionales que existen en los países de la región, siendo este atributo, mucho más marcado en materia de seguridad que de defensa. Esto incide de manera

directa sobre la forma en que cada Estado percibe de diferente las amenazas, razón por la cual la cataloga de distinta manera en la jerarquización y priorización para su correspondiente atención

Importancia de las relaciones de cooperación internacional



Figura No. 1 Retos de la Interdicción: JINA-DIMEX-2009



Figura No. 2 Retos de la Interdicción: JINA-DIMEX-2009

La secuencia de imágenes antes mostrada, pretende de alguna manera evidenciar lo difícil que es el combate y represión del fenómeno del tráfico de sustancias estupefacientes, mucho más

si este se realiza de manera individual y aislada, en tanto que se facilita en la medida que hay muchos más miembros, en este caso Estados comprometidos para el combate a este tipo de actividad ilegal, constituyéndose en medio importante para lograr este compromiso mutuo y conjunto, el claro entendimiento de la problemática del narcotráfico y por tanto sus definiciones bases.

Es por lo anterior que con el propósito de contextualizar el tema, es pertinente remitirse a la definición y distinción de los términos Seguridad y Defensa, entendiendo por el primero, más allá de su raíz etimológica *securitas* y adjetivo *securus*, como la situación de tranquilidad y bienestar, que se moldea y construye a partir de la percepción de las personas mismas y por tanto de toda una sociedad. (Sánchez Hurtado, 2012).

Así mismo el término Defensa hace mención a:

La organización del poder armado y no armado del país para ser empleado en caso de amenaza potencial, o efectiva, de agresión al Estado, constituyendo por tanto una acción derivada de la seguridad, como se suele plantear gráficamente en la llamada “pirámide estratégica”, usual en doctrinas estratégicas de Occidente, que coloca a la seguridad en la cúspide de la pirámide, seguida debajo de la defensa y posteriormente del instrumento militar. (Bartolomé, 2006, pág. 130).

Derivado de lo anterior y a efectos de mantener esa relación y conectividad del tema, es preciso conocer y entender conceptos relativos a la seguridad, de definición y aceptación regional lo cual marca las actuaciones sobre estos en el campo internacional, donde se destaca de manera inicial y en línea ascendente, el concepto de seguridad humana, propuesto por la Organización de Naciones Unidas en el año de 1994, donde en el Párrafo 143 del Documento Final de la Cumbre 2005,

resolución 60/1 de la Asamblea General, lo define como “el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación (...) a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano” (Organización de Naciones Unidas, 2015).

Por otra parte emerge el concepto de Seguridad Multidimensional, el cual es una iniciativa de la OEA en el año 2003, que lo define en el sentido de “nuevo concepto de seguridad hemisférica que amplía la definición tradicional de defensa de la seguridad de los Estados a partir de la incorporación de nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales” (Organización de Estados Americanos, 2003). Cabe hacer mención también a la definición dada Gregori y Ortega, quienes sostienen que “Con el fin de la guerra fría, la seguridad toma una perspectiva multidimensional y abarca nuevas amenazas como los desastres naturales, el mal gobierno o el acceso a los recursos” (Font i Gregori & Ortega, 2012, pág. 119).

Se destaca así mismo, el término de seguridad colectiva, postulado este de gran valor en el ámbito mundial, por cuanto ha sido la piedra angular del tratado fundacional de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), sobre la base del principio de defensa colectiva en el cual se mantiene la unidad de sus miembros y se establece un espíritu de solidaridad dentro de la Alianza (Gobierno de España, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2015). De esta manera, su principio de acción en el seno de la OTAN se asimila como: Ataque a uno es considerado como ataque a todos, y tiene en cuenta todas las medidas (incluso el uso de la fuerza) para restablecer o mantener la paz.

Revisando el anterior concepto de seguridad colectiva, pero ahora en el contexto de la Unión Europea (UE) se tiene que, de manera específica en el tratado de Lisboa (2009) éste lo

asimila como Política Común de Seguridad y Defensa y su importancia radica en Operaciones de Mantenimiento de Paz (Cardona Orozco, 2016).

Ya desde el enfoque de la ONU, este tipo de seguridad, es decir, la colectiva hace mención a una decisión conjunta de determinados países, compromiso de condicionar las respuestas políticas de seguridad a la de las demás (Cardona Orozco, 2016).

En palabras de Ricardo Valero, la seguridad colectiva se establece dentro del marco de las relaciones internacionales. Refiriéndose de manera específica a la organización internacional creada con el fin de garantizar la no repetición de las barbaries en los conflictos desarrollados en el siglo XX, en especial en la Segunda Guerra Mundial, regulando las relaciones de poder entre los diferentes Estados nación, reconociendo su alcance universal o regional, donde se dan garantías de protección frente a la agresión de otros Estados. Sugiriendo así, la implementación y observancia de principios multilaterales, donde se establecen los mismos derechos y obligaciones para todos. (Valero Recio Becerra, 2012)

Aun cuando son muchos más los conceptos asociados a la seguridad, para efectos de este artículo reflexivo, resta mencionar dentro de los más significativos, el concepto de seguridad regional, entendido como aquella relación de seguridad entre Estados a nivel de securitización², que considera las amenazas o problemas de seguridad como un todo y de resorte común, por lo que no puede ser resuelto de manera aislada o apartada. (Buzán & Waever, 2003).

Ahora bien, centrado en los fenómenos y amenazas que aquejan la Región de Suramérica, es preciso mencionar justamente cuáles son las amenazas y problemas que se contemplan para la

² Securitización: Se entiende como la dinámica a través de la cual un problema cualquiera pasa a formar parte de la agenda de seguridad de uno o más gobiernos. Este proceder es justificado basándose en la amenaza existencial (Buzán & Waever, 2003).

región dese la perspectiva de la UNASUR, de manera tal que se identifique su grado de compromiso, y acción frente a los mismos.

Si bien este organismo de índole regional se estableció en 2008, fue sólo hasta el año 2011 que se dio su plena institucionalización, entrando en vigor su Tratado Constitutivo. Bajo su amparo se instaura una activa cooperación en el ámbito de seguridad y defensa, recogiendo conceptos de cooperación y diálogo entre Estados. (Sanahuja & Verdes-Montenegro Escáñez, 2014)

Previo a la formulación de la iniciativa UNASUR, entre los años 2000 y 2008, con un visible liderazgo brasileño y uno en menor medida de la Venezuela Bolivariana, se realizan tres grandes cumbres regionales. La primera de ellas que tuvo lugar en Brasilia 2008, centraba su objetivo en la formulación de un área de libre comercio en la Región e iniciativas comerciales de alcance regional. De igual manera, con relación a seguridad y defensa, en el año 2000 se implementa una “Zona de Paz” suramericana abordando el fenómeno de las “drogas ilícitas y delitos conexos” con planteamiento integral, sin quebrar el paradigma prohibicionista implantado desde el hegemón mundial en el marco de su guerra contra la droga, de manera tal que se ejerciera un mayor y mejor control a la oferta a través del fortalecimiento de lazos de cooperación en la represión del crimen organizado, con visión y perspectiva amplia que considere aspectos relacionados al narcotráfico como al lavado de divisas y lo importante y valioso que sería el desarrollo alternativo para la población, como sustituto más próximo de abandono de cultivos ilegales.

En la Segunda Cumbre Suramericana con sede en Guayaquil en el año 2002, el tema de seguridad refuerza lo expuesto en la anterior cumbre, siendo en este nuevo escenario en el que se vislumbra por vez primera el concepto de responsabilidad compartida ante el flagelo de las “drogas

ilícitas y delitos conexos”, a través de una óptica integral, equilibrada y de cooperación. Además, en consonancia con la cumbre anterior, se determina que su posible solución se vincula de manera directa con la liberalización de los mercados agrícolas de los países del norte. De forma adicional en esta cumbre se trata el tema y establecen compromisos en lo relacionado con la erradicación de minas anti-persona y la implementación de las acciones recomendadas en el Programa de Acción de Naciones Unidas sobre armas pequeñas y ligeras, para finalmente en respuesta a los eventos del 11 de septiembre, emitir un comunicado de alcance regional, condenando de manera enfática el terrorismo.

Finalmente, la tercera cumbre con sede en Cusco en el año 2004, da lugar a la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) donde a diferencia de las anteriores cumbres no abordaron en forma directa aspectos de seguridad y defensa. Tan solo acordó en este tema la celebración de un encuentro específico sobre seguridad ciudadana, reconociendo el carácter multidisciplinar, multisectorial y multinivel de la dinámica de la criminalidad, mediante la formulación de políticas públicas integrales que involucren y articulen todo los actores de influencia en la sociedad, a efectos de generar redes integradas de seguridad ciudadana, con recursos humanos capacitados y coordinados, para el intercambio de información y cooperación. (Sanahuja & Verdes-Montenegro Escánez, 2014)

El anterior repaso por los antecedentes de la iniciativa UNASUR, evidencia la clara disposición a nivel regional de identificar, reconocer y hacer frente a las nuevas amenazas, destacándose lo relacionado al “tráfico de drogas ilícitas y el crimen organizado”.

UNASUR y su iniciativa CDS.

Corresponde entonces determinar y evaluar las políticas de seguridad abordadas por la UNASUR, con relación a las amenazas comunes de tipo regional, para lo cual este organismo por situaciones de crisis regionales como la suscitada por el bombardeo colombiano en territorio ecuatoriano donde se logró la neutralización del cabecilla Raúl Reyes, que originó una gran tensión entre los dos países, da lugar al surgimiento bajo la vocería del expresidente Luiz Inácio Lula da Silva de la iniciativa del Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Este es un organismo de diálogo político y cooperación en materia de defensa, apoyado en postulados de seguridad cooperativa y de seguridad democrática. Por esto se determina claramente que no es una alianza militar, ni una organización defensiva al carecer de una cláusula de defensa mutua colectiva, por lo cual visiblemente hace alusión al respeto de la no intervención y el respeto por la soberanía de cada uno de los Estados. (Sanahuja & Verdes-Montenegro Escáñez, 2014).

Configurado el CDS, este organismo presenta como objetivo consolidar a Suramérica como una zona de paz, libre de armas nucleares y de destrucción masiva, generar una “identidad” regional en materia de defensa, así mismo propender por la defensa y promoción de los recursos naturales, y rechazar la presencia de “grupos armados al margen de la ley”. En una dimensión más directa, mediante un Plan de Acción 2009-2010, el CDS sugiere abrir espacios de concertación regional en foros multilaterales sobre defensa, manejo de crisis, cooperación de la industria de defensa y la formación militar, incorporando de igual manera la transferencia e intercambio de experiencias particularmente en acciones humanitarias, desminado, respuesta a desastres. También incluye operaciones de paz de Naciones Unidas, modernización de la defensa y el inicio de la inclusión de un nuevo componente en la defensa, la perspectiva de género. (Sanahuja & Verdes-Montenegro Escáñez, 2014)

Como aspecto clave en la implementación y búsqueda del cumplimiento de estos objetivos, se tiene la formulación de medidas de confianza mutua (MCM). Bajo este elemento se pretende articular el diálogo cooperativo para la solución de fenómenos y amenazas comunes, así como las crisis de orden bilaterales con impacto regional, preservando ante todo el derecho a la no intervención y la observancia de la soberanía, propendiendo por el mejoramiento y estabilidad regional.

Alternativas adicionales se han discutido al interior del CDS para combate a las amenazas establecidas como de carácter importante del orden regional, tales como: 1) la creación de una Agencia Espacial de Sudamérica, 2) la implementación de una Escuela Sudamericana de Defensa (ESUDE) y 3) la creación de los “cascos rojos” como cuerpo regional para salvaguardar las democracias de la región, donde países como Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Venezuela han comprometido ya más de 60.000 efectivos de sus Fuerzas Militares. (Sanahuja & Verdes-Montenegro Escánez, 2014)

En su afán de particularizar y analizar de manera especializada los fenómenos o amenazas identificadas, dentro del proceso de institucionalización de la UNASUR en su dimensión de seguridad y defensa, se da paso a la creación de varios consejos sectoriales. El primero de ellos es el que ya se ha venido tratando, el Consejo de Defensa Suramericano, seguido por el Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico (CSLN), el Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las drogas (CSPMD), y el Consejo Sudamericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CES). También se crea el Centro de Estudios Estratégicos y para la Defensa (CEED).

Un aspecto de gran importancia en este proceso y análisis reflexivo, lo constituye lo expresado en el CEED, con referencia a líneas doctrinales, en especial las alineadas y con gran influencia del estilo brasileño, las cuales indican que:

Por motivos excepcionales y de forma subsidiaria se puede recurrir a las Fuerzas Militares para afrontar problemas de seguridad pública, sin que ésta modifique la naturaleza del ámbito ni sus instrumentos institucionales, que son distintos y diferenciados de los que corresponden a la defensa nacional. (CEED, 2011:6) (Sanahuja & Verdes-Montenegro Escáñez, 2014).

Otro punto adicional evocado por el éste Centro de Estudios, lo constituye la clarificación y diferenciación conceptual en lo relacionado con amenazas, riesgos y desafíos. En este sentido, se identifican tres tipos de amenazas a la defensa: agresión armada externa, ocupación territorial y conflictos bélicos. Por otra parte en el ámbito de seguridad pública se consideran diez tipologías, crimen organizado y delincuencia transnacional, narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas, lavado de activos, tráfico ilícito de bienes, tráfico de personas, actividades violentas, delitos cibernéticos y grupos armados al margen de la ley. Con relación a los riesgos, se mencionan los desastres naturales y antrópicos, los aspectos que atenten contra la soberanía y preservación de los recursos naturales estratégicos, y aquellos relacionados con amenazas de defensa y seguridad pública. Finalmente, por desafíos el estudio entiende la acción ante desastres naturales, la protección de recursos naturales y estratégicos, preservación del medio ambiente, y la cooperación en seguridad internacional y regional.

¿Respecto al narcotráfico qué?

De acuerdo a lo que se encuentra documentado, y bajo un análisis reflexivo se determina que de todas las iniciativas expuestas anteriormente, tan solo se ha potencializado realmente la creación del CES, en tanto que, frente a situaciones o amenazas como el narcotráfico aún el organismo multilateral de la UNASUR, el CES se encuentra muy lejos de promulgar políticas, lineamientos, realizar una convención sudamericana de lucha contra este flagelo y revisar los acuerdos bilaterales y multilaterales suscritos con relación a ese tema a nivel regional. (Sanahuja & Verdes-Montenegro Escánez, 2014).

Dado el tráfico de drogas ilícitas en la región y su impacto en los países involucrados, se evidencia que la política a nivel regional hasta ahora implementada para el combate de este fenómeno, carece de efectividad, lo cual sugiere la necesidad de revisar el proceso actual.



Figura No. 3 Rutas, siembra y consumo mundial de drogas: UNODC

Derivado de la tecnología, el capitalismo y el consumismo, empieza el crecimiento de la economía ilegal del narcotráfico con exponencial rentabilidad, lo que le ha permitido vulnerar en no pocas oportunidades los sistemas legislativos nacionales e internacionales. En palabras de José Miguel Insulza, Ex-secretario General de la Organización de los Estados Americanos (en adelante OEA), “Hoy en día, el tráfico de drogas, así como todos sus males, presentan una de las mayores amenazas a la democracia y estabilidad en el hemisferio occidental” (CICAD - OEA, 2015). Apreciándose de esta manera el fuerte contraste de cómo, un mismo elemento de origen natural al paso de los años modifica su orientación de empleo medicinal a recreativo ilegal, así como pasa de ser simplemente una fuente de ingreso altamente rentable e ilegal, a convertirse en una importante amenaza a la seguridad de los Estados y su sociedad.

Aun cuando este mal no reconoce fronteras, clases sociales ni diferenciación alguna, ha sido la región de Suramérica una de las más afectadas por su influencia, en el entendido que al ser naciones jóvenes del nuevo mundo, en vías de desarrollo, se han visto forzadas a hacer frente a este enemigo, generando un desgaste tal, que ha apartado del objetivo principal de progreso y desarrollo integral regional a los países del área. Por su parte Europa no ha sido ajena al impacto de este delito, su condición es diferente, por cuanto ya se contaba con anterioridad con las bases del desarrollo e industrialización, lo que ha facilitado de alguna manera sobrellevar este fenómeno y mantener las condiciones de estabilidad social y de Estado.

Sobre la base de que los países con salida al mar y con vías de comunicación y comercio internacional desarrolladas son los más vulnerables a padecer el fenómeno, se establece a Suramérica como la región más susceptible a la afectación directa del delito de tráfico de drogas ilícitas, en especial el tráfico de cocaína, ya que por su ubicación, condiciones climáticas y geografía, no solo se constituye en el foco principal de cultivos, procesamiento y determinación

del producto final como clorhidrato de cocaína, sino, que por la porosidad de las fronteras, ausencia del Estado en varias regiones, se convierte en el escenario perfecto para el despliegue de medios logísticos de transporte de carácter clandestino, que apunta al tránsito y entrega exitoso de este producto en regiones como Norteamérica, Centroamérica, y Europa a través de un primer puente como lo es el África, e incluso llegando a mercados tan lejanos como los asiáticos. De manera tal que este problema de carácter transnacional, al transgredir las fronteras como efecto de su dimensión ilícita está generando una significativa inestabilidad en el sistema internacional, en especial en Suramérica que por su posición estratégica, representa gran importancia para el desarrollo y fortalecimiento del hemisferio occidental. Todo lo cual se refleja de manera clara en la siguiente gráfica.

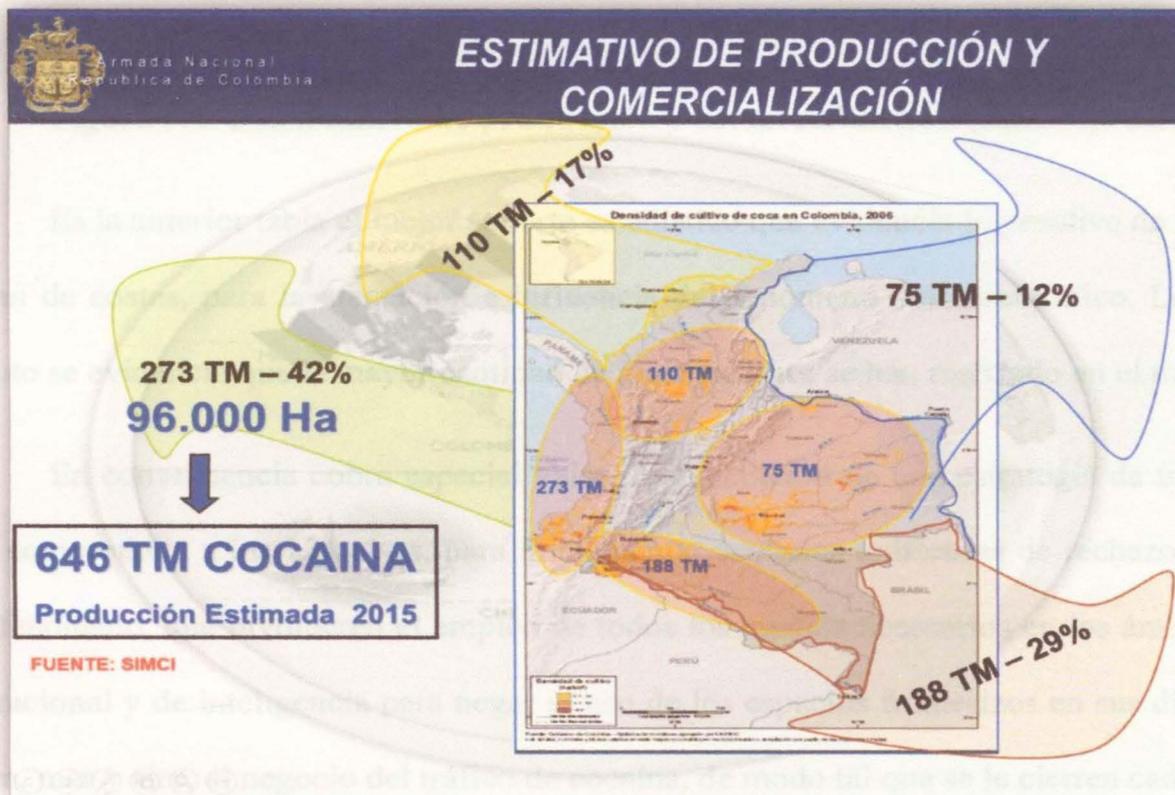


Figura No. 4 Estimativo de producción y comercialización (SIMCI): JINA-2016

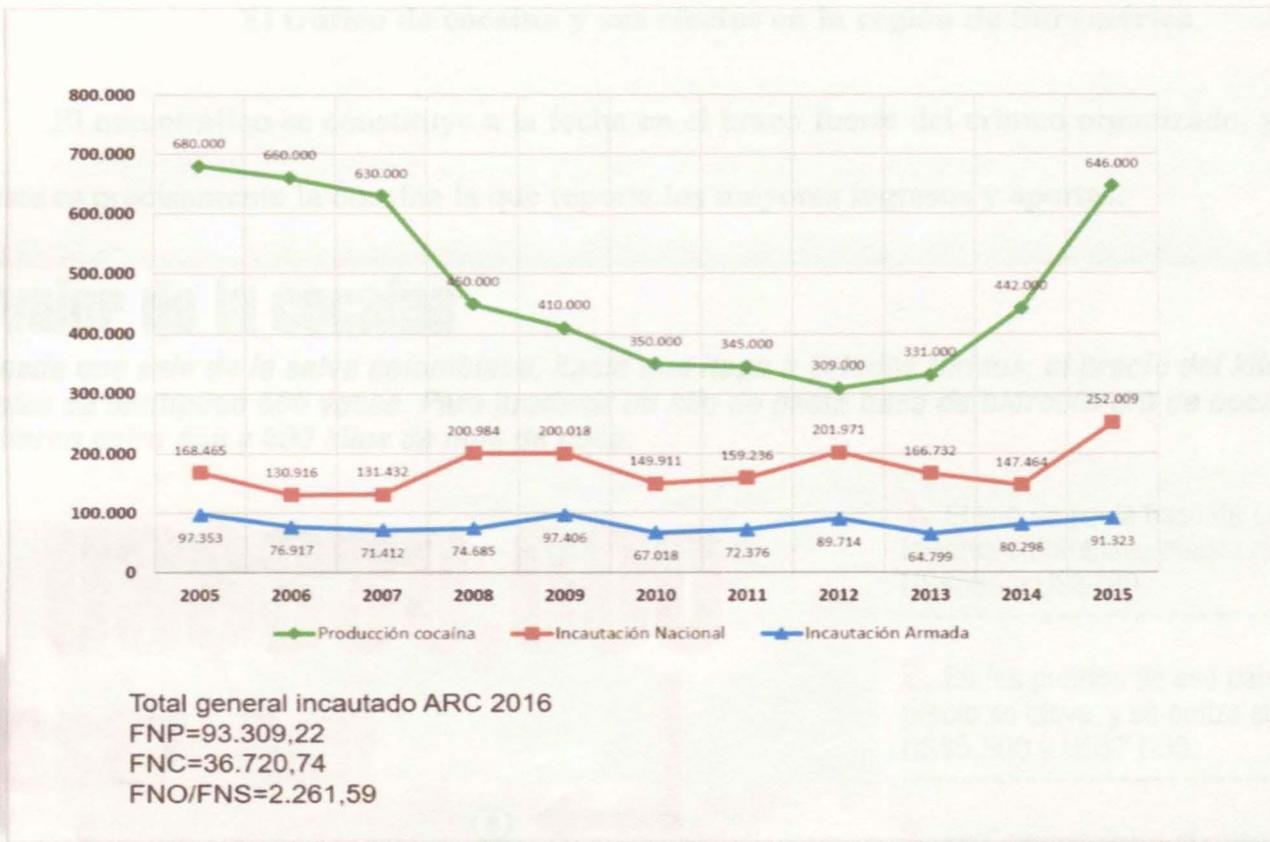


Figura No. 5 Estimativo de producción y comercialización (SIMCI): JINA-2016

Es la anterior tabla el mejor soporte estadístico que evidencia lo proclive de los países que gozan de costas, para la afectación e influencia del fenómeno del narcotráfico. Lo anterior por cuanto se evidencia que la mayor cantidad de incautaciones se han realizado en el medio marino.

En consecuencia cobra especial valor, la generación de una estrategia de índole regional que comprometa a los 12 países, para implementar acciones unificadas de rechazo y contención del fenómeno, que involucren el empleo de todos los medios necesarios en los ámbitos, jurídico, operacional y de inteligencia para negar el uso de los espacios fronterizos en sus dimensiones de tierra, mar y aire, al negocio del tráfico de cocaína, de modo tal que se le cierren cada vez más ese espectro de oportunidades de éxito.

El tráfico de cocaína y sus efectos en la región de Suramérica

El narcotráfico se constituye a la fecha en el brazo fuerte del crimen organizado, y dentro de este es precisamente la cocaína la que reporta los mayores ingresos y aportes.

El valor de la cocaína

■ Desde que sale de la selva colombiana, hasta que llega a Estados Unidos, el precio del kilo de cocaína se multiplicó 500 veces. Para producir un kilo de pasta base de hidrocloreuro de cocaína se requieren entre 450 y 600 kilos de hoja de coca.



1. El kilo de pasta base de coca en la selva colombiana cuesta entre US\$585 y US\$780.

2. En los puertos de ese país el precio se eleva, y se cotiza entre US\$5,500 y US\$7,000.

3. En Centroamérica el mismo kilo alcanza un valor que ronda los US\$10,000

4. En la frontera norte de México el precio puede haber subido a US\$15,000

5. Pasada la frontera de Estados Unidos, el kilo es vendido al mayoreo y alcanza un precio de US\$27,000 o más.

6. En 2010 el gramo de cocaína refinada costaba en EE.UU. US\$165, es decir que el kilo costaba US\$165,000, pero este kilo se transformó en dos, por lo tanto el costo total de la venta al detalle era de US\$330,000

Fuente :OEA\ Informe Sobre el Problema de las Drogas en las Américas

Figura No. 6 Valor de la Cocaína: OEA – 2015

Como industria ilegal mantiene una lógica de mercado, bajo la cual su connotación prohibida da lugar a los altos costos de comercialización, mucho más si se tiene en cuenta que cuanto más lejano se encuentre el país de consumo con respecto a las áreas de producción, su valor final se incrementa de forma astronómica, siendo este el verdadero atractivo del negocio (Maihold, 2009).

Teniendo como base lo anterior, Suramérica sobresale como una de las regiones donde se da inicio y soporte de la cadena del tráfico de drogas ilícitas. En este sentido, según los últimos reportes de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (en adelante UNDOC), Colombia, Bolivia y Perú ocupan los primeros puestos de cultivo y producción de mata de coca y el alucinógeno derivado, la cocaína (UNODC, 2016), (Kendall, 2015).

Además de lo anterior, Suramérica juega un papel preponderante en el tráfico y comercialización del ilícito, ya que es a través de sus fronteras y vías de comunicación que el producto procesado encuentra su ruta rumbo a los mercados mundiales, tanto hacia Centro América y Norteamérica, como hacia Europa. En el tráfico hacia Europa, Suramérica cobra importante relevancia; ya que a través de sus costas se han establecido rutas comerciales de manera directa hacia este continente e indirectamente a través del continente africano, aprovechando ciertos de sus ambientes naturales, debilidad institucional e ingobernabilidad de gran parte de los Estados que conforman este continente. Así las cosas, el continente africano se ha convertido en una importante escala en la ruta del narcotráfico hacia los mercados europeos.

El ingreso de las millonarias ganancias producto del ilícito de las drogas en especial la cocaína, ha generado en Suramérica, la pérdida de valores, principios, dando lugar a asociaciones con otros fenómenos como la guerrilla y el crimen transnacional organizado, por cuanto ingresos como estos han acelerado la desigualdad y descomposición, de este modo, se puede afirmar que este delito ha llevado al límite cercano de desbordar la capacidad de los Estados, para la contención



Figura No. 7 Muestra de desplazados y descomposición social en Colombia: UNHCR 2016

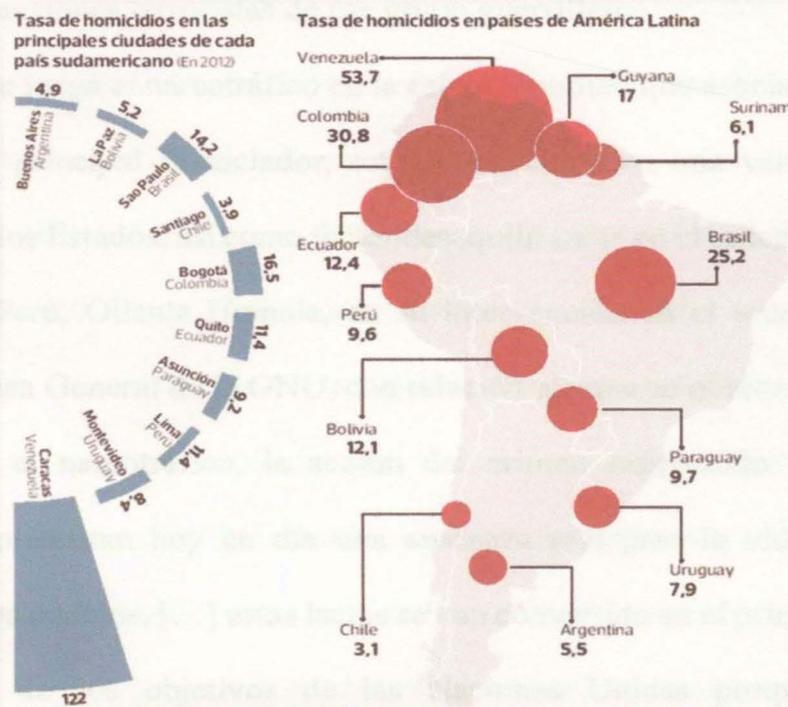


Figura No. 8 Tasas de homicidio en Suramérica: UNODC 2015

y eliminación del fenómeno del narcotráfico. De igual manera ha puesto a prueba la integridad y estabilidad regional, en tanto este actor ilegal ha desencadenado tensiones a nivel de Estados como lo presentado entre Colombia y Ecuador, por cuenta de las áreas de cultivos ilícitos en la región fronteriza, la migración y exportación al país vecino de fenómenos asociados a este delito, tales como delincuencia transnacional organizada, violencia, e incluso afectación al medio ambiente y ecosistemas del hermano país, con cargo a las acciones de aspersión con glifosato en el intento de erradicar mencionadas áreas de cultivos ilícitos.

Así mismo, el desarrollo de la operación “Fénix” en territorio Ecuatoriano donde se neutralizó al cabecilla de la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (en adelante FARC), Luis Edgar Devia Silva, alias “Raúl Reyes”, el primero de marzo del 2008, quien utilizando territorio del hermano país se resguardaba de las acciones del gobierno colombiano, en tanto se dedicaba al control y fiscalización del negocio del narcotráfico como medio de financiamiento de las acciones terroristas de ese grupo guerrillero.

Tal es el rol que juega el narcotráfico en la esfera mundial, que asociado a otros fenómenos de cuyos actos es su principal financiador, este se convierte en una verdadera amenaza a la seguridad nacional de los Estados, así como factor desequilibrante en el orden regional. En palabras del expresidente del Perú, Ollanta Humala, en su intervención en el seno del 68° Período de Sesiones de la Asamblea General de la ONU, con relación al tema se observa que:

El terrorismo, el narcotráfico, la acción del crimen organizado y las mafias de la corrupción, representan hoy en día una amenaza real para la vida, el progreso y el desarrollo de los pueblos. [...] estas lacras se han convertido en el principal obstáculo para la realización de los objetivos de las Naciones Unidas porque están afectando principalmente a las personas más pobres (Humala, 2013).

Conviene destacar igualmente, la intervención efectuada por el venezolano Julio Pineda, en el marco de la II Conferencia Internacional Antilavado de Dinero y contra el Financiamiento al Terrorismo en el año 2012, con sede en República Dominicana quien define en forma metafórica más no desacertada, que el narcotráfico, terrorismo, corrupción y delincuencia organizada, son los cuatro jinetes del Apocalipsis. Adicionalmente Pineda afirma que: la facilidad de las transacciones y economías mundiales a través de la globalización ha contribuido a la generalización de los cuatro jinetes del Apocalipsis, impactando directamente la estabilidad, la seguridad y el desarrollo económico de los países (Pineda, 2012).

Aunado a lo anterior, cabe hacer mención que no siempre los organismos y herramientas de carácter internacional, bilateral o multilateral generadas en pro de la lucha del fenómeno del narcotráfico, han producido como respuesta los efectos deseados. Muestra de ello ocurrió precisamente en mayo del 2016, cuando con ocasión del preocupante incremento significativo de índices de violencia en México y Guatemala, a razón del narcotráfico, estos países en asocio con Colombia, solicitaron la realización de la Sesión Especial de Naciones Unidas sobre drogas, en este escenario se expuso la necesidad de generar una estrategia efectiva para hacer frente a la guerra contra las drogas, situación que demanda una participación activa de la comunidad internacional, evaluando el funcionamiento del sistema internacional a fin de dar lugar a estrategias realmente efectivas contra la droga. Desafortunadamente y pese a esta iniciativa, al término de la reunión tan solo se pudo concluir que existe una limitada capacidad de autoevaluación, muchos de los aspectos se tratan de manera dogmática, e históricamente no se ha logrado vencer la tara con relación a los países desarrollados, que mantienen una postura casi indiferente frente al problema pues no lo reconocen como propio. También se desconocen las dimensiones de mercado, innovación y afectación social por parte de las drogas, ante lo cual el Sistema Internacional y los Estados deben adoptar dinámicas efectivas que contrarresten estos efectos. Por último, esta reunión permitió como

reflexión en el aspecto político internacional, reconocer que para los países periféricos aún es demasiado difícil imponer y hacer valer sus perspectivas frente a los países centrales, en un espacio de debate global. (Pol, 2016)

Es esta situación una clara evidencia que sugiere la necesidad de fomentar la integración e identidad de la región de Suramérica en torno al problema común del tráfico de estupefacientes, de manera particular el de cocaína. Haciendo referencia a la frase popular que reza que “no hay pero mal que el que le afecta a uno mismo”, se hace apenas lógico y evidente que es desde los países afectados, de donde debería surgir y consolidarse las iniciativas y estrategias de lucha y contención al fenómeno. Luego de esto, y una vez aprobada su efectividad, podría ampliarse su marco de implementación al ámbito hemisférico y luego global.

Dentro de este proceso regional, se hace importante reconocer la naturaleza multidimensional del problema de las drogas, donde la ilegalidad y el crimen organizado transnacional mantienen una relación simbiótica. Es allí donde con ocasión del proceder de algunos Estados se observan que suelen estar varios pasos detrás de la dinámica cambiante de las organizaciones criminales para las cuales, la diversificación e innovación se constituyen en piedra angular de su industria ilegal. Sumado a lo anterior, se destaca que bajo el ámbito de lo ilegal y criminal se da la violencia radicalizada por la propagación de toda clase de armas de fuego para soporte de estas actividades al margen de la ley; proporcionando a su vez, auge y sostenibilidad al negocio de fabricación y comercialización de armas, las cuales para el caso estatal, son obtenidas de manera legal a emporios y economías flotantes como las empresas de armas de Estados Unidos, Rusia, China, Europa o Israel. Reconociendo por ejemplo que Washington es el mayor exportador de armas del mundo, aportando el 31% del total del volumen de armas comercializadas entre los años 2010 y 2014. Si esto ocurre en el mercado legal, qué puede esperarse del mercado negro en

el que la única restricción radica en la capacidad económica y liquidez que tenga el interesado. (Comini, 2016).

Otro de los aspectos importantes dentro de la naturaleza multidimensional del problema de las drogas, se trata de la inequidad, sobre el cual es pertinente traer la siguiente nota:

Como ya lo han notado diferentes autores, a lo largo de la historia moderna mucha gente ha experimentado con sustancias que han alterado el estado de sus conciencias. Incluso, podría sostenerse que no existe evidencia empírica de un mundo “libre de drogas”. Tanto la oferta como el consumo han sido partes de la historia de la humanidad. No obstante ello, generalmente se acepta que los sectores ricos y pobres no consumen sustancias de la misma calidad, no cuentan con las mismas oportunidades sociales, ni tienen acceso a mismo tipos de tratamiento. Incluso lidian de distinta manera con las fuerzas de seguridad y la justicia. La rápida propagación de la pasta base de cocaína/paco en Argentina representa un ejemplo paradigmático de esta situación. Por supuesto que el problema va mucho más allá del dinero: el hambre, el analfabetismo y la exclusión restringen las opciones y fortalecen las vulnerabilidades. (Comini, 2016).

Según la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), ya se están evidenciando tasas de pobreza multidimensional críticas en la región. Tal es la situación que América Latina se establece con el índice más agudo de desigualdad, con un indicador del 36%. Esto contrasta dramáticamente con el 1% más rico de la población mundial, que posee el 48% de la riqueza mundial. Lo anterior se atribuye a fenómenos de desaceleración en el crecimiento económico, que al converger en una sola región, se constituye en el perfecto caldo de cultivo para albergar la cepa del narcotráfico y todos aquellos delitos que de este fenómeno se derivan.

Por su parte, la corrupción emerge como otro de los componentes de importancia que mantiene encendida y da fuerza a la hoguera de desigualdad, descomposición y violencia social a causa del tráfico de cocaína. La Región suramericana no es ajena a este ingrediente oscuro, soterrado y enquistado en la estructura de organizaciones, instituciones y gobiernos. Por el contrario y acuerdo a estudios y datos suministrados por la Organización de Transparencia Internacional que publica el Índice de Percepción de Corrupción (IPC), luego de países como Afganistán, Corea del Norte y Somalia, la región de América del Sur, presenta los mayores índices de corrupción y dentro de la región se distingue con el peor índice la República Bolivariana de Venezuela, seguido de Paraguay, Argentina y Ecuador, como se muestra en la siguiente tabla.

Figura No. 1 Índice de Percepción de Corrupción - 2015

Países	Ranking de la Corrupción	Índice de Corrupción
Corea del Norte	174	8
Somalia	174	8
Afganistán	172	12
Venezuela	158	17
Paraguay	130	27
Argentina	107	32
Ecuador	107	32
Bolivia	99	34
Perú	88	36
Colombia	83	37
Brasil	76	38

Chile	23	70
Uruguay	21	74
Alemania	10	81
Suecia	3	89
Dinamarca	1	91

Nota: Elaboración propia a partir de datos de Organización Transparencia Internacional - 2015

La Organización Transparencia Internacional, emite un ranking de corrupción, en el cual un grupo de expertos hace una evaluación de 167 países, utilizando una escala del 0 (índice de corrupción, percepción de altos niveles de corrupción) a 100 (índice de corrupción, percepción de muy bajos niveles de corrupción) para obtener la clasificación de los países, en función de la percepción de corrupción del sector público.

La interpretación de los datos registrados en la tabla, indican que países como Dinamarca, Suecia, Alemania y Uruguay, presentan muy bajos niveles de corrupción, en tanto que países como Corea del Norte, Somalia, Afganistán, y de la región suramericana, Venezuela, Paraguay, Argentina y Ecuador, presentan altos índices de corrupción.

De esta manera, se hace clara la multidimensionalidad de amenazas en forma de procesos concomitantes, tales como, desaceleración económica, desigualdad social, inequidad, tráfico de cocaína, violencia y corrupción, dando lugar a lo que hoy día afrontan varios países de la región, una inestabilidad gubernamental, que de no afrontarse pronta y efectivamente puede degenerar en el establecimiento de Estados Fallidos con la consiguiente afectación e inestabilidad para el desarrollo e integración regional. (Comini, 2016)

La Gobernanza en la Región frente al fenómeno de las Drogas Ilícitas

Entendiendo que la Gobernanza Mundial se desarrolla a través de la combinación de diferentes regímenes internacionales, que confluyen en la identificación y manejo de las mismas problemáticas, tratando de generar soluciones de diversas maneras, dependientes estas de sus miembros y de sus respectivas ideologías; el Continente Americano presenta y hace parte de esta misma dinámica. Sin embargo, de manera peculiar en la Región, este tipo de regímenes se traslapan, poco se complementan y pese a las iniciativas de integración regional, ninguna logra consolidarse (Trujillo Currea, 2014).

Esta situación obedece a la multiplicidad de intereses y la influencia de los Estados sobre los mismos, así como a la preponderancia que se le da al término soberanía en la región.

Abordando el concepto de región, se encuentra que tradicionalmente ha sido dividido en subregiones denominadas de diferentes maneras: Hispanoamérica en la era de la Colonia e Independencia, Latinoamérica después de la segunda mitad del siglo XIX y lo que se observa en la actualidad, la determinación con ocasión de las divisiones geográficas, hablando entonces de Suramérica, Centroamérica y Norteamérica (Trujillo Currea, 2014).

Para abordar el tema de la gobernanza multinivel y el regionalismo, se hace imperativo tener presente el término soberanía en su correcta dimensión y alcance, para evitar caer en el error de asumir que por efectos de la globalización, los Estados no estarían en condiciones de jugar como actores soberanos en el teatro internacional, derivando en un sistema interdependiente de soberanías limitadas (Morata, 2004).

La dinámica y adaptación de los distintos regímenes presentes en la región, dan cuenta de lo que significa gobernanza, en términos de las posiciones y acciones que adoptan frente a diversas situaciones que se plantean en el devenir mundial, amenazas, cambios, tendencias. Es así como basados en un estudio reflexivo, se encuentra que muchas de las iniciativas de integración o

aplicación de doctrinas o políticas en los países del hemisferio, dependen de la influencia de Estados Unidos, al punto que determina en muchas ocasiones el éxito o fracaso de ellas (Krasner, 1981).

En la actualidad los regionalismos podrían interpretarse como anti-hegemónicos en razón a esa búsqueda de autonomía frente a Estados Unidos. Donde Suramérica debe destacarse con respecto al resto de América Latina, en parte porque su relación con Estados Unidos es diferente, y además porque la subregión presenta una forma muy particular de relacionarse internamente (Poggio, 2012).

Para entender la relación directa entre Gobernanza en la Región y la forma en que afronta el tráfico de drogas ilícitas, se debe tener presente que su dimensión de análisis y afectación va más allá del nivel nacional de los Estados involucrados, trasciende al ámbito regional e incluso al transnacional. A través de la Gobernanza se reconocen los instrumentos generados en pro de la lucha contra este flagelo, dentro de los cuales, cabe resaltar el primero de ellos en el año de 1961, cuando en Nueva York se suscribió la Convención única sobre Estupefacientes, posteriormente incluida en el Protocolo de 1972. Su orientación fue ver el problema desde la óptica de la Salud Pública.

Luego, en 1971, se adopta un convenio de manera reactiva por parte de la comunidad internacional por la diversidad creciente del consumo de drogas. Seguido, en el año de 1988, se realizó en Viena la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, en el cual, además de contener disposiciones propias contra los delitos de tráfico de drogas ilícitas, se incorporan también medidas contra los delitos conexos por cuanto se determinó que estos amenazaban la economía lícita y ponían en riesgo “la estabilidad, la seguridad y la soberanía de los Estados” (Molano Cruz, 2007), (Dangond Gibsone, 2014). Es en este mismo escenario donde se acoge la propuesta elevada por el presidente de Colombia en ese

entonces, Virgilio Barco Vargas, llamando a reconocer la corresponsabilidad o responsabilidad compartida de los países productores y consumidores, demandando a los Estados firmantes el establecimiento de estrategias integrales y coordinadas. De la anterior visión y de acuerdo al cambio en su apreciación, pasando de un enfoque netamente de salud pública, al de tipo delictivo en razón a su proceso de producción y tráfico, este fenómeno se ha venido constituyendo en una amenaza de orden transnacional, en especial al vincularse con otros fenómenos como los actores armados ilegales. Esto afecta directamente la soberanía de los Estados, al generar tensiones fronterizas con ocasión de las extensiones de sus cultivos, o por la incidencia generada por los delitos conexos (Dangond Gibsone, 2014).

La política prohibicionista de Estados Unidos presenta a la fecha un marcado debilitamiento y rechazo entre los países de la región, demostrado en el cierre de bases militares estadounidenses en algunos países de la región, como Ecuador, así como la exclusión de este país durante el surgimiento de foros y escenarios encaminados a la discusión sobre seguridad en la región. (Dangond Gibsone, 2014).

Además de los consejos sectoriales creados al interior de la UNASUR, es posible igualmente resaltar aquellos organismos que se encuentran al amparo y respaldo de la OEA, a saber: la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), la Cumbre de las Américas, el Grupo de Contadora, el Grupo de Río. De este último cabe destacar el pronunciamiento con base en los resultados de su Plan de Acción para el año 2004, reconociendo el fracaso de las políticas prohibicionistas por parte del hegemon regional, lo que en perspectiva significa la incapacidad de hacerse efectivos frente a la lucha contra el narcotráfico.

Lejos de acercarnos a la meta de la erradicación de la producción, tráfico y consumo ilícitos de drogas, nos enfrentamos constantemente a nuevos obstáculos y retos en la consecución

de la misma. Las organizaciones de narcotraficantes se han multiplicado, diversificado y fusionado con otros grupos criminales, lo cual dificulta la labor de las autoridades judiciales. El desvío y contrabando de precursores químicos, el lavado de activos, la corrupción, la trata de personas, el contrabando de armas, el terrorismo y la delincuencia común son solo algunos de los delitos que hoy están relacionados con el narcotráfico (Rio, 2004).

Finalmente en el recuento de todos los instrumentos de orden regional generados para hacer frente al tráfico de drogas ilícitas, se llega al órgano objeto de estudio, la UNASUR, la cual bajo uno de los consejos sectoriales con énfasis en el problema de las drogas emitió unas directrices en el año 2010 (UNASUR, 2010) (Dangond Gibsone, 2014).

- a) Propiciar medios para identificar posibilidades de armonización de normas penales, civiles y administrativas, así como políticas públicas, en relación con el problema mundial de las drogas, respetando el ordenamiento jurídico y la soberanía de cada Estado Miembro.
- b) Contribuir al fortalecimiento de las capacidades institucionales de todos los organismos con competencia para enfrentar el problema mundial de las drogas.
- c) Promover el intercambio de experiencias y buenas prácticas de las entidades rectoras y ejecutoras de las políticas nacionales para enfrentar el problema mundial de las drogas, a efecto de mejorar el nivel de conocimiento de los diversos aspectos de dicha problemática.
- d) Promover acciones para reducir las consecuencias negativas que sobre el medio ambiente ocasiona el problema mundial de las drogas, en concordancia con las políticas nacionales de los Estados Miembros.

- e) Promover el desarrollo alternativo, integral, sostenible y, según corresponda, desarrollo preventivo alternativo como una herramienta para enfrentar el problema mundial de las drogas.
- f) Fortalecer las acciones en materia de reducción de la demanda de drogas para evitar consumo y uso indebidos, en aplicación del principio de responsabilidad común y compartida.
- g) Promover una cooperación judicial, policial y de unidades de inteligencia financiera efectiva, para aumentar y agilizar la capacidad de respuesta frente a los delitos vinculados al problema mundial de las drogas, en el marco de los compromisos internacionales asumidos por los Estados Miembros y los mecanismos que implemente este Consejo.
- h) Promover la intensificación del intercambio sobre formación y capacitación de los profesionales que trabajan en la educación, la salud, el bienestar social, la cooperación judicial y la seguridad entre los Países Miembros de la UNASUR.
- i) Promover el intercambio de información y buenas prácticas sobre acciones de inclusión social como instrumento de prevención del uso indebido de drogas, en particular en los sectores y poblaciones vulnerables.
- j) Promoción de la investigación científica sobre todas las dimensiones del problema mundial de las drogas, facilitando un intercambio con la comunidad académica y científica.

Todo esto para evidenciar que en el hemisferio y de manera específica en la región, se ha venido tejiendo un “entramado de estructuras de autoridad, tanto formales como informales, que sientan bases para la acción coordinada entre los Estados, y para la gestión de las formas de comportamiento de los actores unilaterales, bilaterales y multilaterales” (Dangond Gibsone, 2014).

Pese a lo que se observa como una gran definición de estrategias, creación y articulación de organismos de orden local, regional y global; la lucha contra el fenómeno del tráfico de drogas ilícitas no ha sido realmente eficaz en su propósito. Basta con remitirse al recién promulgado estudio mundial sobre el problema de las drogas que Naciones Unidas realiza anualmente, para identificar el aumento de los cultivos de la hoja de coca, lo que supone un correspondiente aumento en la producción y comercialización del alcaloide a escala mundial, teniendo como su epicentro la región de Suramérica.

Modelos de Acción Unificada, como ejemplos de líneas de acción.

Resulta pertinente mencionar algunos modelos de acción unificada, que se han desarrollado en los últimos tiempos con el ánimo de hacer frente de manera efectiva y coordinada ante factores desequilibrantes de los Estados-Nación.

De manera extra regional es válido mencionar el ejemplo de la Unión Europea, organismo que, bajo pronunciamiento del Parlamento Europeo, expidió la Resolución del 23 de octubre del 2013 contra el crimen organizado, la corrupción y el lavado de dinero; emitiendo recomendaciones, acciones e iniciativas a ser tomadas para su combate y contención efectiva, todo lo cual fue posible debido a la identidad y unidad de criterios frente a las amenazas, es decir, su definición era por defecto la misma para toda la comunidad de naciones, motivo por el cual se generaba el firme compromiso de combatir dicha amenaza de manera conjunta y articulada. De modo tal que bajo el análisis detallado de la influencia e impacto de estos elementos en los países de la Unión Europea, se emitieron 127 puntos que comprometen a todos y cada uno de los países miembros a adoptar políticas claras pero ante todo UNIFICADAS a efectos de mejorar como unidad en el combate de estos delitos, por cuanto afectan los intereses comunes nacionales.

Otro de los modelos, es el propuesto por el Comité de Renovación Estratégica e Innovación (CREI) que en su dimensión académica y frente al actual proceso de negociación con actores armados ilegales por parte del gobierno nacional de Colombia, plantea una “Acción unificada del Estado frente al crimen Transnacional Organizado y otros factores de Inestabilidad”. Esto basado en el análisis de las experiencias de la región en articulación, cooperación interinstitucional, estabilización y consolidación. Esta iniciativa busca la perfecta alineación y participación de los estamentos gubernamentales en pro del mismo objetivo, de forma tal que la acción llegue de manera consolidada a todas las regiones del país víctimas de los delitos antes indicados, pero con la presencia necesaria de todos los organismos del Estado que garanticen la no repetición de estos fenómenos, minimicen las vulnerabilidades y adelanten la promoción social, cultural y económica en dichas zonas. Estas acciones eliminarán esos espacios vacíos que son justamente los que aprovechan los actores ilegales como perfecto caldo de cultivo para la comisión de las diversas acciones ilegales.

La Estrategia

Entendiendo la estrategia como un proceso propio y de origen en las artes militares, para la formulación y construcción de planes y líneas de acción claras y definidas en aras de alcanzar un objetivo militar determinado, se tiene que, con ocasión de la dinámica mundial, su empleo y principio ha migrado a “otros campos disciplinares con fundamentos en ciencias orientadas por objetivos” (Sánchez Hurtado, En la Mente de los Estrategas, 2012). Este antecedente permite situar los ingentes esfuerzos que se han realizado en el ámbito global, hemisférico y de manera particular regional, con relación a la búsqueda de alternativas de solución al fenómeno del tráfico ilícito de drogas.

En este orden de ideas, se han generado diversas fórmulas, aproximaciones o estrategias de compromiso y corresponsabilidad para enfrentar el problema de las drogas. Dentro de estas, sobresale

la propuesta de Sanchez (2012), quien como criterio orientador para la evaluación e implementación de estrategias formula los siguientes componentes:

$$E=F+Me+Mo+R+EA+En^3$$

Ampliando su explicación, se tiene que:

$$\text{Estrategia} = \text{Fines} + \text{Medios} + \text{Modos} + \text{Riesgos} + \text{Estrategia del Adversario} + \text{Entorno}.$$

Bajo esta estructura y en relación con el fenómeno de tráfico de drogas ilícitas, el factor “*fines*” está constituido por la iniciativa de integración regional, definición conjunta de las amenazas y la decisión de atacar y combatir en forma efectiva la industria ilícita del narcotráfico a fin de contrarrestar sus efectos por demás negativos en el desarrollo y progreso de los Estados. Muestra de ello se encuentra la estructuración de múltiples organismos y herramientas multilaterales que desde incluso los años 60’s se han generado con este propósito.

En lo que respecta a los “*medios*” para el caso del presente análisis, se entiende como aquellos elementos de los cuales se dispone en el orden regional de acuerdo a la voluntad y grado de compromiso de cada uno de los Estados miembros, que al ser integrados conforman con mayor fuerza y eficiencia elementos de combate al fenómeno.

Con relación a los “*modos*”, estos significan aquellos cursos de acción que hasta la fecha se han trazado e implementado a efectos de alcanzar el objetivo. De manera específica para el tema del narcotráfico en la región, esto se ha evidenciado en las declaraciones de condena a la existencia, influencia e impacto del flagelo, así como el desarrollo de sesiones especiales de organismos multilaterales como la ONU, para abordar el avance y problemática que este fenómeno se encuentra

³ (Sánchez Hurtado, En la mente de los Estrategas, 2012)

ejerciendo de manera particular en algunos países de la región, donde el grado de violencia e inestabilidad se encuentra en aumento.

En lo relacionado a los “*riesgos*”, dentro de este proceso se tiene que han sido contemplados o catalogados dentro de lo que implicaría la no contención del fenómeno del tráfico ilícito de drogas, su repercusión directa y marcada en el desarrollo social de un Estado, así como la generación de todos aquellos delitos conexos que arrastra este negocio ilícito.

Abordando el factor de la “*estrategia del adversario*”, reconociendo las capacidades y potencialidades del actor ilegal, se identifica su gran facilidad para mutar, alterar sus planes y modos de acción, empleo de diferentes medios clandestinos de transporte, diversidad de métodos de camuflaje y alta capacidad de corrupción entre otros. Todo esto con cargo a su increíble poder económico, consecuencia de los réditos exponenciales que genera, lo que le ha permitido burlar en no pocas ocasiones, la acción decidida de las autoridades.

Por último, el concepto de “*entorno*” es de vital importancia, reconociendo precisamente las áreas y lugares que por sus condiciones, abandono estatal, falta de presencia y autoridad, se convierten en el perfecto cultivo de la cepa del narcotráfico, desde donde se irradia su afectación en contextos políticos, económicos, sociales, tecnológicos y ambientales; mucho más si se tiene en cuenta la dinámica de un mundo globalizado como el que se experimenta en la era actual.

Habiendo descompuesto los factores que juegan papel fundamental en la estructuración de una estrategia de orden regional contra el problema del tráfico de drogas ilícitas, y bajo el análisis estratégico entendido como reconocimiento y valoración de las amenazas que se contraponen al logro del objetivo y fines estratégicos, es posible replantear las estrategias hasta la fecha generadas, a efectos de proponer una estrategia ajustada a la realidad del fenómeno y con la verdadera capacidad de afectarlo e impactarlo de manera negativa. De esta manera, se logra reducir notablemente su influencia en procesos de desigualdad y descomposición social, daño ambiental,

fenómenos de corrupción e intereses político-económicos al interior de la dinámica de los Estados y por tanto en el desarrollo y progreso en el plano regional.

Habiendo efectuado un claro recorrido por las iniciativas de orden bilateral, multilateral y regional en función del combate y represión al problema del narcotráfico y los efectos reconocidos de estas, y con el ánimo de contribuir de manera activa, realista y objetiva a la adopción de un curso de acción efectivo contra este flagelo; de manera propositiva se establece que ante la dinámica del fenómeno, su gran capacidad económica, flexibilidad y adaptabilidad, la Región debe implementar una acción unificada sólida, a manera de alianza estratégica, donde la totalidad de sus Estados miembros, de manera inicial se identifiquen con el propósito en cuestión y comprometan la totalidad de sus medios disponibles, siendo el de mayor valor entre ellos, su completa disposición y voluntad política. Esto sugiere el reconocimiento del fenómeno, sus condiciones y delitos conexos como graves amenazas a la unidad regional y por tanto a la defensa y seguridad nacional de todos y cada uno de los Estados. Esta estrategia debe contener la revisión de lo reglado al interior del Consejo de Defensa Suramericano y los consejos sectoriales con énfasis en el problema de las drogas.

Lo anterior se propone con el objeto de operacionalizar los acuerdos pactados al interior de cada uno de estos organismos, que a la fecha se han distinguido por su acción pasiva e inerte quedando reflejados tan solo en el valor de la tinta y el papel que los documenta. Así mismo, esta estrategia debe considerar el establecimiento de una legislación conjunta que estandarice el tratamiento y penalización en el plano regional de todas las actividades delincuenciales derivadas del tráfico de drogas ilícitas, de modo tal que su accionar sea el mismo en todos los Estados miembros, siendo severo en sus decisiones aunque respetuoso de los derechos y normas internacionales. Adicionalmente, dicha estrategia debe asegurar la cooperación irrestricta y por demás oportuna en términos de intercambio de información, desarrollo de operaciones conjuntas,

combinadas, coordinadas e interagenciales que a través de la presencia y la gobernanza cierren los espacios fronterizos al accionar del fenómeno del narcotráfico. Derivado de esto se sugiere el fortalecimiento en términos de cobertura y presencia de autoridad en las áreas de frontera y aquellas que por su actual condición de abandono y descomposición social resultan más proclives a la influencia de este flagelo y que bien pudieran asimilarse como espacios vacíos.

Finalmente esta estrategia debe incluir la transferencia de experiencia y buenas prácticas, desarrolladas al interior de los países que por su condición han debido hacer frente al problema durante varias décadas, reconociendo el cambio en tendencias, modalidades, medios de transporte e innovaciones en general, así como medidas adoptadas de manera particular en cada Estado y que en su momento han resultado efectivas para contrarrestar sus efectos, verbigracia la inclusión legal de las FFMM para asistencia policial ante el desbordamiento de la capacidad propia de dicha Institución dada la magnitud del fenómeno. De igual manera la generación de proyectos de ley que ejerzan una acción coercitiva significativa ante nuevas estrategias de la amenaza como en su momento lo hizo Colombia a través de la ley 1311 del 9 de julio del 2009 por la cual se creó el tipo penal del “uso, construcción, comercialización, tenencia y transporte de Semisumergibles o Sumergibles”. Esta modalidad esta identificada para el tráfico de sustancias estupefacientes desde el año 1993 y para la cual no existía respaldo jurídico a los miembros de la Armada Nacional en el desarrollo y cumplimiento de sus funciones.

Todo esto para decir que Colombia en atención a su experiencia, compromiso y decidida voluntad de lucha contra esta actividad ilegal, debe surgir como referente y líder regional, a efectos de articular, promover e implementar esta estrategia, lo cual no solo coadyuvará en el proceso de integración y fortalecimiento regional, reduciendo y conteniendo narcotráfico, sino que contribuirá a posicionar a Colombia como un jugador estratégico en el “gran tablero mundial”.

Conclusiones

Una vez finalizado el desarrollo y temática de este artículo de reflexión y basado en el análisis documental debidamente soportado en el mismo a través de estadísticas y evidencias de peso, es posible concluir que lo dispuesto a manera de directrices por parte de la UNASUR en relación a la lucha contra el narcotráfico como amenaza común regional, no ha sido para nada efectivo y no ha pasado de ser un discurso de orden político, más no práctico. Prueba de ello está que Colombia nuevamente vuelve a encontrarse solo en la lucha contra el narcotráfico, sin respaldo y apoyo alguno de los países de UNASUR, tan solo y como siempre con el soporte y apoyo de la potencia del norte. Es por esto que de manera crítica y propositiva se plantea que ante la inoperabilidad e ineficacia de UNASUR para cumplir el más importante de sus preceptos, el cual es el de unidad, seguridad y bienestar para todas las doce naciones, se revalúe la viabilidad de reestructurar el organismo, desligarlo de la política e intereses parciales, o en su defecto propender por su total disolución.

La conformación de iniciativas y herramientas de orden regional, constituyen una plataforma de trabajo multilateral para el desarrollo de capacidades colectivas, con miras a mejorar la capacidad de cooperar entre organismos miembros para el desarrollo de operaciones exitosas de control y contención al fenómeno del tráfico de drogas ilícitas, en beneficio de los pueblos suramericanos y de la seguridad regional, toda vez que estas iniciativas se operacionalicen y lleven a feliz término.

El reconocimiento del fracaso en la lucha contra el narcotráfico en los planos local, regional, hemisférico y global, ha generado la necesidad de repensar el problema y formular propuestas que considerando la totalidad de las variables, sus características y evolución, apunten a una efectiva acción coordinada y unificada para hacer frente a este ilícito.

Con base en el análisis estratégico y reflexivo de las evidencias recogidas en el presente documento, se establece la necesidad de generar una mirada hacia el problema, de manera más integral, que contemple en su total dimensión la problemática del narcotráfico, y permita por tanto la intervención necesaria del Estado en conjunto con todos sus organismos gubernamentales que de manera armónica contribuyan al adecuado manejo de fenómenos socio-culturales y económicos que dan pie a este tipo de economías ilegales. De esta manera se mejora en forma ostensible el nivel de calidad de vida y condiciones sociales de la población, mediante la promoción de la educación, incremento y disponibilidad del servicio de salud, presencia activa del Estado, la atención y solución de las necesidades básicas insatisfechas, en especial en las áreas propensas al establecimiento de cultivos ilícitos, producción y comercialización del alcaloide.

No obstante las iniciativas desarrolladas hasta el momento y su débil o tímida efectividad, hoy se resalta como positivo, el reconocimiento de la multidimensionalidad de la integración, la necesidad de la construcción de una identidad sudamericana y la deslegitimación del espacio hemisférico. Al mismo tiempo, se evidencia como principal aspecto negativo, las diferencias respecto de lo que cada país entiende por defensa y seguridad, así como la óptica y aceptación diversa de cada una de las amenazas que confluyen en la región.

El tráfico de drogas ilícitas como delito transnacional ha sido agente generador de varias tensiones entre los Estados miembros de la región de Suramérica, lo que directamente ha impactado en la estabilidad y unidad a nivel regional. Claro ejemplo de esto lo constituye lo sucedido entre el Gobierno de Ecuador y Colombia, por cuenta de la ubicación de cultivos ilícitos de cocaína en el área fronteriza, por efectos de la fumigación y aspersion con glifosato como método represivo a los mismos, e incluso por la migración de personas asociadas al tráfico de drogas ilícitas desde territorio colombiano hacia territorio del vecino país, llevando consigo la migración de fenómenos de violencia y delincuencia. Todo lo anterior sugiere la importancia del nivel de compromiso,

voluntad política y disposición para actuar, son aspectos de vital importancia a la hora de implementar una efectiva estrategia en la lucha y contención de este flagelo.

Los ingentes esfuerzos de forma individual o aislada por parte de algunos Estados, no se constituyen en factor determinante en la lucha y debilitamiento del fenómeno del narcotráfico. Se requiere generar una conciencia de alcance regional, que bajo un enfoque integral y coordinado, unifique las acciones a ser implementadas. Así mismo, parte de la efectividad de esas acciones se basa en la capacidad de lograr obtener el apoyo internacional, con el objeto de cerrarle a este fenómeno la consecución de tantos réditos y ganancias exponenciales.

Discernir acerca del problema mundial de las drogas, en el marco de una realidad violenta, crea grandes impedimentos para diferenciar hasta dónde las drogas ilícitas y la violencia están directamente asociadas de manera estructural y por tanto producen significativos niveles de afectación en el Sistema Internacional.

Reconociendo la importancia de los regímenes y la gobernanza a nivel regional, se tiene que, independientemente de la estrategia que se adopte en pro del combate al fenómeno del narcotráfico, esto va a requerir una reestructuración precisamente de esa gobernanza, de manera tal que armonice los distintos niveles, que actúe bajo el amparo de la legitimidad, que sea más eficiente, capaz y en todo caso más cercana a la realidad y dinámica evolutiva del problema de las drogas ilícitas.

Referencias

Arroyave et Al. (2014). *Suramérica en el escenario global: gobernanza multinivel y birregionalismo*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Bartolomé, M. C. (2006). *La Seguridad Internacional Post 11 de Septiembre: Contenidos, debates y tendencias*. Buenos Aires, Argentina: Instituto de Publicaciones Navales (IPN).

- Buzán, B., & Waeber, O. (2003). *Regions and Powers; the Structure of International Security*. Cambridge University Press.
- Cardona Orozco, M. A. (30 de Junio de 2016). Clase SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL. *Clase Seguridad y Defensa Nacional*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.
- CICAD - OEA. (2010). *Estrategia Hemisférica Sobre Drogas - Plan de Acción 2011 - 2015*.
- CICAD - OEA. (2015). *Estrategia Hemisférica Sobre Drogas. Plan de Acción 2011 - 2015*. Washignton.
- Comini, N. (2016). La Naturaleza multidimensional del problema de las drogas en América Latina. *Open Democracy*.
- Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia. (2013). *Lineamientos para una Política Pública frente al Consumo de Drogas*. Bogotá.
- Dangond Gibsone, C. (2014). Gobernanza Latinoamericana en materia de lucha contra las drogas. En A. e. Al, *Suramérica en el escenario global: gobernanza multinivel y birregionalismo* (págs. 200-228). Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.
- Font i Gregori, T., & Ortega, P. (2012). Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana. *PAPELES de relaciones ecosociales y cambio global*, 119,161-172.
- Frenkel, A. (2016). Entre promesas y realidades: La UNASUR y la creación de la Escuela Suramericana de Defensa. *Relaciones Internacionales* 31, 33-52.
- Gobierno de España, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (20 de Abril de 2015). *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*. Obtenido de <http://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/OTAN/es/quees2/Paginas/Seguridadcolectiva.aspx>
- Humala, O. (2013). *Intervención en el 68° Período de Sesiones de la Asamblea General de la ONU*. Nueva York.
- Kendall, S. (2015). *South American Cocaine Production*. Cambridge: Cultural Survival.
- Krasner, S. (1981). Transforming international regimes: what the third world wants and why. En *International Studies Quarterly* (págs. 119-148). Stephen D Krasner.
- Maihold, D. B. (2009). *El negocio transatlántico de la cocaína: opciones europeas ante las nuevas rutas del narcotráfico*. Fundación Real Instituto El Cano.
- Molano Cruz, G. (2007). El Diálogo entre la Comunidad Andina y la Unión Europea sobre drogas ilícitas. *Revista Colombia Internacional*, 38-65.
- Morata, F. (2004). *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

- Olmo, R. d. (1992). *Prohibir o domesticar: Políticas de Drogas en America Latina*. Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad.
- Organización de Estados Americanos. (2003). *Seguridad Multidimensional*.
- Organización de Naciones Unidas. (2015). *La Seguridad Humana en las Naciones Unidas*. New York: Naciones Unidas.
- Pastrana, D. (2016). Una emergencia humanitaria en América Latina que no se quiere ver. *Inter Press Service*.
- Pineda, J. C. (2012). II Conferencia Internacional Antilavado de Dinero y contra el Financiamiento del Terrorismo. *Antilavado de dinero*. Punta Cana.
- Poggio, C. G. (2012). *Brazil, The United States and the South American subsystem. Regional politics and the absent empire*. Lexington: Lexington Books.
- Pol, L. (2016). Qué quedó para los países Latinoamericanos luego de la insubstancial cumbre de la ONU sobre drogas. *Open Democracy*.
- Rio, G. d. (2004). Declaración de Rio de Janeiro - XVIII Cumbre Anual del Grupo de Rio. *Declaración de Rio de Janeiro - XVIII Cumbre Anual del Grupo de Rio*. Rio de Janeiro.
- Sanahuja, J. A., & Verdes-Montenegro Escáñez, F. J. (2014). Seguridad y Defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de la UNASUR. En C. R. Sociales, *Anuario de la Integración CRIES 2013-2014* (págs. 487-530). Buenos Aires.
- Sánchez Hurtado, J. R. (2012). *En la mente de los Estrategas*. Bogotá: Relaciones y Proyección Institucional.
- Sánchez Hurtado, J. R. (2012). *En la Mente de los Estrategas*. Bogotá D.C.: Relaciones y Proyección Institucional, ESDEGUE.
- Toxicomanía, O. E. (2014). *Informe Europeo Sobre las Drogas*. Tendencias y Novedades.
- Trujillo Currea, A. (2014). Estructuras de Gobernanza multinivel de seguridad en Suramérica. En M. Arroyave Quintero, R. Betancourt Vélez, D. Córdoba Guzmán, & C. Dangond Gibsone, *Suramérica en el escenario global: gobernanza multinivel y birregionalismo* (págs. 183-200). Bogotá, D.C.: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- UNASUR. (2010). Estatuto del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas. *Estatuto del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas* (págs. 2-3). Quito, Ecuador: UNASUR.
- UNODC. (2014). *Colombia Monitoreo de Cultivos de Coca 2013*.
- UNODC. (2016). *INFORME MUNDIAL SOBRE LAS DROGAS 2016 RESUMEN EJECUTIVO*.

Valero Recio Becerra, D. R. (2012). La Seguridad Colectiva en América Latina. En U. N. México, *Estado de Derecho Internacional* (págs. 359-391). Ciudad de México.

Van Klaveren, A. (1997). América Latina: hacia un regionalismo abierto. En I. d. Chile, *Estudios Internacionales* (págs. 62-78).

BIBLIOTECA CENTRAL DE LAS FF. MM.
"TOMAS RUEDA VARGAS"



201000986