

Brasil en la cooperación regional para la lucha contra la violencia y el crimen organizado

Brazil in regional cooperation over the fight against violence and organised crime

Marcel Fortuna Biato

Embajador de Brasil en Bolivia

marcel.biato@itamary.gov.br

RESUMEN

Hasta los años ochenta, el crimen organizado y la violencia urbana no se planteaban en Brasil como un reto político mayor. Esa actitud era alimentada por la fuerte renuencia a medidas policiales coercitivas que pudieran recordar la represión vivida durante el Gobierno dictatorial de los años sesenta y setenta. En la actualidad, sin embargo, la estrategia colectiva de lucha contra los crímenes transnacionales constituye un reto fundamental. Los éxitos domésticos de Brasil y su creciente proyección como actor global podrían verse empañados si no se logra contener la presencia del narcotráfico y de los crímenes conexos. Los costos de la inseguridad, además, cuestionan la capacidad de Brasil para constituirse en plataforma para el desarrollo suramericano. La creación de la Unasur y su Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de la Droga reflejan el compromiso de América del Sur por consolidar un foro de diálogo sobre el tema y señalan el camino: consolidar el multilateralismo regional. Pasados más de cuatro años, se siguen buscando instrumentos efectivos, pero la exitosa experiencia de colaboración con Bolivia se presenta como un modelo para acciones futuras. Fortalecer la coordinación en la Unasur traerá como beneficio adicional poder avanzar en un diálogo más maduro y equilibrado con los Estados Unidos respecto a una agenda hemisférica conjunta.

Palabras clave: Brasil, lucha contra la droga, narcotráfico, violencia, cooperación regional

ABSTRACT

Until the 1980s, organised crime and urban violence were not considered a major political challenge in Brazil. This belief was encouraged by a great reluctance to introduce coercive police measures that might act as reminders of the repression experienced under the dictatorial government of the 1960s and 70s. At present, however, the collective strategy for the fight against transnational crime represents a fundamental challenge. Brazil's domestic successes and its growing influence as a global actor could be tarnished if the country does not succeed in containing the presence of drug trafficking and related crime. The costs of insecurity, furthermore, are calling into question Brazil's ability to constitute itself as a platform for South American development. The creation of Unasur and its South American Council on the World Drug Problem reflect South America's commitment to support a forum for dialogue on the subject, and point to the way ahead: consolidating regional multilateralism. More than four years later, effective instruments are still being sought, but the successful experience of collaboration with Bolivia is being presented as a model for future actions. Strengthening coordination in Unasur will bring the added benefit of the ability to make progress in a more mature and balanced dialogue with the United States with respect to a joint hemispheric agenda.

Keywords: Brazil, the fight against drugs, drug trafficking, violence, regional cooperation

Una estrategia colectiva de lucha contra los crímenes transnacionales constituye un reto central al que Brasil debe enfrentarse en el siglo XXI. Los reconocidos avances domésticos que han proyectado al país en el ámbito global en años recientes y, por ende, su creciente proyección como actor de peso en el quehacer internacional podrían estar en jaque si no se logra contener la presencia creciente del narcotráfico y de los crímenes conexos¹. El precio de la inseguridad socava la capacidad del país de consolidarse como economía dinámica, al mismo tiempo en que se cuestiona su idoneidad para constituirse como importante plataforma para el desarrollo del entorno suramericano. A su vez, las violaciones de derechos humanos, asociadas tanto a las actividades de poderosos carteles y pandillas como a su dura represión, podrían poner en riesgo la trayectoria democrática a raíz de las conquistas económicas y sociales del país contemporáneo.

ANTECEDENTES: LECCIONES DEL PASADO

Hasta los años ochenta, el crimen organizado –y su vinculación con la epidemia de violencia urbana que se propagaba por el país– no se veía en Brasil como un reto político, doméstico o internacional mayor. Prevalecía más bien una parálisis moral y cognitiva, justificada, en parte, por la carencia de recursos humanos y técnicos disponibles. Prevalecía la tentación de acomodarse en lugar de enfrentarse directamente con pandillas criminales cuyo notable poder de fuego financiero y bélico contrastaba con una policía mal equipada y entrenada. Alimentaba igualmente esa inercia resignada una fuerte renuencia a medidas policiales coercitivas, fruto del rechazo generalizado a cualquier acción que pudiera recordar –aunque equivocadamente– la represión vivida durante el Gobierno dictatorial de los años sesenta y setenta. Esa postura contemporizadora era reforzada por la desconfianza a los métodos militaristas y a las motivaciones supuestamente intervencionistas de Estados Unidos en su estrategia de combate internacional al narcotráfico, que se caracterizaba cada vez más –por su inigualable capacidad de movilización de recursos– por ser el motor central de muchos crímenes transnacionales².

1. El crimen transnacional está asociado a una constelación de actos delictivos –secuestro, extorsión, contrabando, migración ilegal, lavado de activos, tráfico de armas y explosivos– que frecuentemente tienen en el narcotráfico su eje y motivación central.

2. “Las experiencias colombiana y mexicana apuntan hacia una modalidad productiva multidimensional, que reduce la dependencia de un único mercado ilegal, ampliando su actividad criminal hacia secuestros y extorsiones, tráfico de armas y patentes, migración clandestina, así como trata de personas y tráfico de órganos” (Política Exterior: 95).

Los costos de ese fatalismo se tornaron evidentes en el momento en que la sociedad brasileña decidió revertir la creciente pérdida de control estatal sobre importantes manchas de sus metrópolis. Al abandonar la estrategia de un *modus vivendi* connivente con el crimen organizado, las fuerzas públicas desataron una guerra campal cuyo saldo de muertes y desintegración moral destapaba el verdadero *apartheid* de seguridad. Las comunidades dominadas por los carteles de la droga desconocían la presencia del Estado, con excepción de las temidas e intermitentes incursiones policiales en busca de delinquentes. Sin embargo, el reequilibrio entre los dos extremos –connivencia cínica o represión desmedida– tuvo que esperar hasta la última década³. La política de instalación de las Unidades de Policía Pacificadora (conocidas como las UPP) a partir de 2008, empezando por Río de Janeiro, constituye una nueva estrategia, madura y sistémica frente a un fenómeno económicamente complejo y socialmente desafiador. Inspiradas irónicamente en la experiencia de las fuerzas de paz brasileñas en los barrios periféricos de Puerto Príncipe, en Haití, en 2004, las autoridades reconocieron que “reconquistar” esos territorios urbanos para la colectividad requería mucho más que simplemente expulsar a criminales⁴. Se necesitan acciones públicas que transformen rehenes de la violencia urbana en ciudadanos plenos. Pero de nada servirá si no se hace, paralelamente, una dramática mejora de la capacidad de captar inteligencia y el despliegue de las fuerzas de la ley y el orden, coordinadas a escala nacional por la Policía Federal, hoy una de las instituciones públicas más respetadas del país.

Los resultados ya son visibles en algunas grandes metrópolis. Se invirtieron recursos multimillonarios en la humanización de las favelas y en llevar servicios sanitarios, educativos y de transportes básicos a sus habitantes; el paisaje y los índices de criminalidad urbanos se transformaron radicalmente⁵. En consecuencia, los brasileños hoy anticipan con confianza la perspectiva de ser anfitriones de la Copa del Mundo de Fútbol, en 2014, y de los Juegos Olímpicos, en 2016. No hay, sin embargo, motivos para la complacencia. A medida que va cayendo la violencia en las dos mayores vitrinas del país, Río de Janeiro y São Paulo, aumentan los mismos índices en otras urbes del país. La lección es clara. La lucha contra el crimen organizado es un reto permanente, que presenta un doble desafío a la sociedad: asegurar el pleno acceso de todo ciudadano a los derechos humanos económicos, sociales, culturales, civiles, al mismo tiempo que requiebra el poder de intimidación y corrupción de redes delictivas.

3. La Política Nacional sobre Drogas (PNAD), lanzada en 2005, refleja el hecho de que Brasil ya no es únicamente un punto de tránsito de droga, sino un país de consumo, con un serio problema de abuso de drogas, además de fuente de precursores químicos.

4. En Haití, en lugar de reprimir la acción de pandillas directamente mediante incursiones militarizadas y policiales tradicionales, se optó por focalizar la mejora en la calidad de vida del ciudadano medio: acceso a servicios públicos básicos, como energía, transporte y ley y orden. Solo reforzando el sentimiento de dignidad colectiva se logró evitar que la tensión social fuera explotada por pandillas.

5. En Río de Janeiro, el número de homicidios cayó a casi a la mitad en la última década (25 por 100.000).

LA GLOBALIZACIÓN Y LAS LECCIONES DEL PASADO

Como las demás entidades transnacionales, el narcotráfico no respeta fronteras administrativas ni clases sociales⁶. Las señales de un eminente agravamiento de la crisis económica mundial, ya en los primeros meses del mandato de la presidenta Dilma Rousseff, apuntan a un hecho innegable. No se resolverán los retos de la globalización –de la cual el narcotráfico es una expresión particularmente perversa– sin una mejor coordinación de esfuerzos y una distribución más equitativa de responsabilidades. Más que nunca, Brasil –así como todos los demás países de la región– no puede caminar solo. La creación de la Unión de las Naciones Suramericanas (Unasur) señala el camino: consolidar el multilateralismo regional para plasmar una verdadera comunidad de intereses –quizás un embrión de identidad regional. La creación del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de la Droga (CSPMD) refleja el compromiso suramericano por consolidar un foro de diálogo y concertación permanente sobre el tema de las drogas y el combate al narcotráfico. Sin embargo, cuatro años después de su creación, este foro sigue siendo una idea en busca de instrumentos efectivos. ¿Cómo concretar ese concepto?

Ciertamente, es difícil sortear las múltiples diferencias y rivalidades que, muchas veces, bajo la consigna del nacionalismo o de otras ideologías etnocéntricas, han impedido a la región realizar el antiguo sueño de Bolívar. “Refundar” las instituciones de cooperación y de integración regional no tendrá éxito sin iniciativas de cooperación técnica, financiación e inversiones que ayuden a combatir las asimetrías que minan la solidaridad regional y retrasan su integración. Esa realidad es particularmente dramática cuando se trata de combatir el narcotráfico, cuyos enormes costos para el tejido social y político regional se han repartido de forma tremendamente desigual a lo largo de 40 años de “guerra contra las drogas”⁷. Enmascaradas por divergencias políticas y rivalidades ideológicas, las consecuencias de la falta de una estrategia común fueron particularmente destacadas en el episodio del ataque aéreo de las Fuerzas Armadas colombianas contra el santuario de rebeldes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en territorio ecuatoriano⁸.

6. Brasil es el único país del mundo que tiene fronteras con los tres principales productores de coca del mundo.

7. Son contundentes los números del fracaso de la guerra a las drogas, lanzada hace 40 años por el Gobierno norteamericano. Se estima que hay 272 millones de usuarios de drogas ilegales en el mundo, de los cuales 250.000 mueren anualmente. El tráfico de cocaína generaría un lucro anual de 85.000 millones de dólares.

8. Por temer la internacionalización de su conflicto con las FARC, Colombia rehusaba discutir aspectos de su campaña militar contra la guerrilla. A su vez, las fuerzas armadas ecuatorianas no pudieron contener el desborde de esa acción bélica dentro de su territorio. El resultado fue un ataque no autorizado de fuerzas colombianas en suelo ecuatoriano. No es mera coincidencia que la idea de un Consejo de Defensa de la Unasur naciera en ese momento. Gracias a su intermediación, se pudo, por primera vez, encauzar una discusión objetiva sobre un evento sumamente desestabilizador para todo el

El desafío central sigue siendo la implementación de políticas de represión al tráfico y de erradicación de cultivos ilícitos dentro de la perspectiva que animó la creación de la Unasur: la región no superará sus retos fundamentales si no busca respuestas propias, democráticas y pacíficamente alcanzadas. Construir una visión de intereses compartidos y beneficios mutuos requiere de un compromiso colectivo en torno al diálogo, la protección de los derechos humanos fundamentales y la búsqueda del desarrollo sostenible. Décadas de aplicación de una estrategia reconocidamente fallida⁹ sugieren los siguientes puntos de partida:

- a) Superar antiguas y ya artificiales distinciones entre estados productores, consumidores y de tránsito. Esto significa, sobre todo, reconocer la responsabilidad compartida de todos los involucrados en la cadena de la industria de la droga. Si bien tres países andinos –Colombia, Perú y Bolivia– siguen como los principales productores de la hoja de coca, hoy ya son también consumidores y países de tránsito. De igual modo, Brasil –además de ser un importante país de tránsito de la droga en dirección a Europa– ya es el segundo consumidor en las Américas.
- b) Buscar mayor equilibrio entre el enfoque tradicional en la reducción de la oferta y la necesidad de concentrar más esfuerzos en la reducción de la demanda. Los países productores sienten, en particular, que recaían de modo no proporcional sobre ellos los costes sociales e institucionales de reprimir una cadena alimentada por consumidores y flujos financieros orientados hacia fuera.
- c) Revisar el énfasis excesivo en estrategias de coerción y represión, en detrimento del respeto a los derechos humanos y a la dignidad humana. Además de sus fuertes impactos colaterales, esas políticas son muchas veces contraproducentes, y favorecen una dinámica continua de desplazamiento de las organizaciones criminales en dirección a vecinos menos capacitados y, por ende, más vulnerables¹⁰.

continente, aún más ante la amenaza de propagarse hacia países vecinos. Bogotá se comprometió a no incursionar más sin autorización en territorio ecuatoriano. Se reconoció así la inviolabilidad de las fronteras, pese a que los Estados Unidos pretendían que la lucha contra fuerzas terroristas –como califican a las FARC– justificaría violaciones al territorio de países vecinos. Igualmente importante fue el hecho de que no hubo espacio para tentativas de aislar a los Estados Unidos del continente, bajo el pretexto de un supuesto intervencionismo norteamericano en el continente. Se consagró también la tesis panamericanista del no involucrarse en la política interna de otros países, pero dentro de un espíritu de diálogo constructivo con Estados Unidos. El Consejo deberá contribuir a establecer un diálogo maduro y equilibrado con Estados Unidos respecto a una agenda hemisférica en la cual Washington tiene legítima preocupación e interés, pero no prerrogativas absolutas.

9. La Comisión Global de Política sobre Drogas (CGPD), comandada por los expresidentes Fernando Henrique Cardoso (Brasil), Ernesto Zedillo (México) y César Gaviria (Colombia), considera que la “guerra contra las drogas” ha sido una “guerra perdida”.

10. La sucesiva migración del cultivo de un país al otro también apunta a la importancia de acciones conjuntas. No es mera coincidencia que en el momento en que Colombia y, en menor grado, Bolivia logran contener la producción de coca, en Perú los volúmenes aumentan (véase Maihold, 2011).

- d) Revisar el sesgo economicista en el análisis del comportamiento del consumidor de drogas. Si bien muchos de los involucrados son víctimas de la falta de alternativas económicas¹¹, el ascenso de la clase media emergente en países como Argentina, Brasil y México asegura que el consumo de drogas seguirá aumentando en la región. En ese contexto, se debería reexaminar los motivos del relativo fracaso de políticas centradas en los cultivos alternativos.
- e) Desarticular redes de narcotráfico exige ir más allá de la implementación de mecanismos de control del lavado¹² de activos. Se requieren acciones coordinadas de inteligencia financiera y comercial a todos los niveles.
- f) Recuperar un sistema de justicia y penitenciario fallido, cuya incapacidad de tramitar de manera transparente denuncias y de aplicar la ley de forma consistente favorece la penetración del Estado por estructuras delictivas.
- g) Priorizar el componente de salud pública. Si poblaciones marginadas social y económicamente son víctimas preferenciales, es importante debatir alternativas al encarcelamiento, como son las estrategias de despenalización progresiva¹³ de las drogas menos *duras*.

Las puntualizaciones anteriores subrayan la importancia de medidas que no se limiten a identificar flujos ilícitos y aprehender a los responsables. No basta participar activamente de una densa trama de acuerdos y mecanismos de cooperación a escala regional e internacional. La lucha contra los crímenes transnacionales debe tener como foco habilitar a los países a desarrollar domésticamente mecanismos institucionales y construir las estructuras sociopolíticas necesarias y apoyos institucionales. La falencia de la política de combate a las drogas aplicadas por Estados Unidos en América del Sur a lo largo de varias décadas subraya los límites de un abordaje esencialmente coercitivo, que termina muchas veces por generar más costos colaterales que beneficios. Sin embargo, los logros de esa estrategia en la erradicación de cultivos ilícitos y en la interceptación y destrucción de cargas de cocaína, el precio de mercado y, por lo tanto, su accesibilidad, siguen inalterados.

En el caso de la presente “guerra contra el narco”, en México, o de retórica de la “mano dura”, en América Central, la capacidad expansiva demostrada por el narcotrá-

11. No hay duda de que, sobre todo en países con economías más frágiles, hay que encontrar respuesta al tema de la falta de empleo. Por ejemplo, en Chapare dicen abiertamente que no abandonarán la droga si no hay alternativas viables de ingresos.

12. Como prevé los mandatos del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

13. La Política Nacional sobre Drogas (PNAD) creó el Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD), que prescribe penas restrictivas de derechos (advertencia sobre los efectos de la droga, prestación de servicios comunitarios y medidas educativas) en sustitución de medidas privativas de la libertad para el usuario de drogas. La Comisión Global de Políticas de Drogas (CGPD) hace una propuesta similar con respecto a la reglamentación de la venta de marihuana.

fico y el volumen de ingresos generados limitan los espacios de acción y autonomía del Estado. El mercado creciente por drogas en esa región contrasta con el presupuesto modesto del Estado frente al alcance tentacular de las rutas de la droga. La experiencia de los principales países productores de coca son testigos elocuentes de que políticas nítidamente intervencionistas no se limitan a dañar la dignidad nacional y alimentar un nacionalismo reactivo. Minan también la autoconfianza de naciones y retrasan la búsqueda de respuestas propias. Tal grado de injerencia da como resultado una dependencia económica y debilidad política, en perjuicio de la necesaria consolidación institucional. En consecuencia, el descontrol de la producción de unos y las motivaciones potencialmente intervencionistas de otros alimentan una espiral de suspicacia que impide una mayor colaboración y deriva, en casos extremos, en episodios como el enfrentamiento fronterizo entre Colombia y Ecuador anteriormente mencionado.

LA COOPERACIÓN BRASIL-BOLIVIA: UNA CUESTIÓN DE CONFIANZA

Esas lecciones informan de la estrategia adoptada por Brasil en su cooperación con Bolivia, su principal socio estratégico en la lucha contra los crímenes transnacionales. Por ser el país con el cual Brasil comparte la frontera más extensa, y por donde pasa más de la mitad de la cocaína que ingresa en el país, Brasil viene desarrollando con su vecino un conjunto de políticas tan innovadoras como ambiciosas. Las difíciles relaciones bolivianas con uno de los actores cruciales en la lucha antidroga, los Estados Unidos¹⁴, son motivo adicional para que Brasil busque involucrar al vecino en una agenda cooperativa en el ámbito hemisférico. Otro reto crucial: ¿Cómo se puede pretender erradicar, como prevé el marco institucional internacional¹⁵, toda la producción y el consumo de coca en un país donde el *acullico*—el hábito de mascar la hoja de coca— es tradición difundida entre amplios segmentos sociales?

14. La Drug Enforcement Agency (DEA) fue expulsada de Bolivia en 2008, bajo el argumento de que Estados Unidos empleaba la agencia como instrumento de injerencia en la política interna de Bolivia. Se quedó, sin embargo, la Narcotics Affairs Section (NAS), responsable del apoyo técnico y logístico a la estrategia antidrogas de Bolivia.

15. La Convención Única sobre Estupefacientes, de 1961, también conocida como Convención de Viena sobre Narcóticos, asentó las bases del actual régimen internacional de prohibición. No permitió diferenciar drogas duras de blandas y determinó un plan de erradicación de la masticación de la hoja de coca, al desconocer que se trataba de una práctica ancestral en países como Bolivia.

Por estas razones, la colaboración bilateral está basada en una convicción medular: la construcción de la confianza es un sendero de doble vía y no se puede exigir ni imponer unilateralmente. Son dos corolarios fundamentales. En primer lugar, Bolivia y Brasil entienden que el combate al narcotráfico es una responsabilidad compartida, que une países consumidores y productores. Brasil reconoce, por ejemplo, que es origen de muchos de los precursores químicos empleados en la producción de la cocaína boliviana. No se justifica, por lo tanto, que la política antidroga siga focalizándose casi exclusivamente en la represión a la producción de la hoja de coca, y que imponga a países como Bolivia costos desproporcionados en una lucha global. No es admisible que se concentre sobre los productores de coca —frecuentemente agricultores pobres—, y sobre las instituciones policiales y judiciales de los países de origen los costos mayores de la lucha contra los carteles, los cuales disponen de poderes económicos, políticos y materiales a menudo superiores a los disponibles por los estados y ciudadanos. Ello explicaría, por ejemplo, que Brasil haya exentado unilateralmente, a partir de 2010, las exportaciones textiles bolivianas del pago de tarifas aduaneras hasta el límite de 21 millones de dólares¹⁶.

En segundo lugar, se privilegia el principio del control social de la producción de la hoja de coca. Es decir, que cuando la hoja de coca constituye un elemento inherente a la cultura local, la propia sociedad boliviana debe definir las fórmulas de compatibilizar tradiciones ancestrales con la represión al narcotráfico. En consecuencia, la comunidad internacional tiene la obligación de ayudar a la sociedad boliviana —con los necesarios recursos técnicos, financieros e institucionales— para enfrentar ese complejo desafío¹⁷. Eso incluye, por ejemplo, colaborar para que Bolivia pueda viabilizar de forma coherente su política de valorización de la hoja de coca, bajo la consigna oficialista: “coca, sí; cocaína, no”. Eso evitará que Bolivia sufra un preocupante aislamiento diplomático a raíz de su decisión de condicionar su membresía de la Convención de Viena a la no interdicción de la siembra y la masticación de la hoja¹⁸. El Plan de Acción firmado por los ministros de Gobierno y Justicia de Bolivia y de Brasil, en diciembre de 2010 en Foz do Iguazú, recoge esos compromisos. El documento prevé un amplio abanico de proyectos e iniciativas orientadas a los principales desafíos de la agenda de lucha contra la droga y crímenes conexos:

16. Se trata de la “ATPDEA brasileña”, en referencia al hecho de compensar a Bolivia por la pérdida del beneficio equivalente ofrecido por Estados Unidos hasta la descertificación de Bolivia, en 2007.

17. Esos elementos están plasmados en la “Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca”, adoptada en 2007. El control iría a cargo del mismo productor de coca o cocalero y de sus respectivas organizaciones de clase.

18. Bolivia requiere el beneplácito de la comunidad internacional para que su reserva sea aceptada y pueda regresar a la Convención.

1) *Capacitación y entrenamiento policial*: Se ofrece entrenamiento para policías bolivianos en centros especializados en Brasil. Están previstos cursos de corta duración en temas como el transporte transfronterizo de sustancias peligrosas y la represión a cultivos ilegales, incluyendo su erradicación y racionalización. Adicionalmente, está en fase de estudio la propuesta de creación, con el apoyo brasileño, de un Centro Internacional de Formación Policial en Bolivia, que contará con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD).

Un componente transversal del aprendizaje policial es el énfasis en la garantía del respeto a los derechos humanos en la lucha contra los crímenes transnacionales. En ese marco, se firmará próximamente un Memorando de Entendimiento en materia de cooperación trilateral entre Bolivia, Brasil y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH), en La Paz. Tendrá como objetivo facilitar la implementación por parte de Bolivia de sus compromisos junto con el sistema ONU¹⁹, con énfasis al Mecanismo de Revisión Periódica Universal (Informe A/HRC/14/7) y las Metas Voluntarias en Derechos Humanos²⁰. Las áreas de principal interés del lado boliviano son la reforma de la policía, la reforma del Poder Judicial, la educación en derechos humanos, la lucha contra la tortura, los derechos de los pueblos indígenas y la lucha contra la discriminación.

Dentro del esfuerzo por ampliar en el ámbito regional esa experiencia local, Bolivia y Brasil deberán copatrocinar la realización, en Cochabamba, de una reunión en el marco de la Unasur sobre Seguridad Pública y Derechos Humanos. El evento abordará los siguientes ejes temáticos: reforma policial; fortalecimiento del Poder Judicial; adolescentes en conflicto con la ley; combate al narcotráfico, y temas migratorios.

2) *Operaciones conjuntas y de inteligencia*: Además de la disposición para realizar operativos coordinados de combate a las drogas y de erradicación de cultivos excedentarios²¹, Brasil ofrece entrenamiento, capacitación y equipos para el fortalecimiento de la inteligencia policial boliviana. Se prevé compartir datos remotos obtenidos por vehículos aéreos no-tripulados (VANT) brasileños a lo largo de la franja fronteriza. También se examina la adopción de un acuerdo específico de cooperación jurídica

19. Bolivia reaccionó de forma constructiva al informe anual presentado por la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, al reconocer el equilibrio del documento presentado a la Comisión de Derechos Humanos (CDH), en marzo de 2011, donde se apuntan los desafíos que el país enfrenta.

20. Resolución 9/12. El Memorando se enmarca en el contexto del Memorando entre Brasil y el Alto Comisionado para los Derechos Humanos firmado en noviembre de 2009 sobre cooperación Sur-Sur en materia de derechos humanos.

21. Se refiere a cultivos que sobrepasan el número de hectáreas establecido como necesario para atender a la demanda interna de hojas de coca para consumo tradicional. Tales esfuerzos no deben comprometer, sin embargo, la política de combate al narcotráfico. Preocupan las recientes declaraciones sobre el hecho de que entre el 30% y el 45% de la producción de la hoja de coca estaría siendo desviada a la producción de droga.

bilateral para la repatriación de activos y validación de pruebas. A Brasil también le interesa fomentar la interoperabilidad de los equipos empleados en la lucha contra el narcotráfico. En ese sentido, se dispone a ofrecer a Bolivia condiciones favorables para la adquisición, entre otros, de sistemas de vigilancia por satélites y aeronaves.

3) *Combate al lavado de activos (infraestructura investigadora)*: Brasil ofrece a Bolivia un laboratorio de combate al lavado de dinero, así como el entrenamiento de personal técnico para identificar el origen de la droga incautada y, por ende, los flujos internacionales de tráfico. También está dispuesto a apoyar a Bolivia en la elaboración de una legislación relativa a la extinción de dominio, fundamental para asegurar pérdidas financieras reales para traficantes, y de una ley de escuchas, indispensable para obtener la inteligencia necesaria para penetrar y desbaratar redes delictivas.

4) *Zona fronteriza*: Con miras al fortalecimiento de la seguridad en la zona de frontera, se avanza en distintos campos:

a) Revitalización de los cuatro Comités de Fronteras²², encargados de promover el diálogo abierto entre las comunidades fronterizas. Las medidas tienen como objetivo garantizar mejores condiciones educativas, de salud y de desarrollo de las comunidades linderas, para frenar así las actividades delictivas.

b) Capacitación de la Fuerza Aérea boliviana en operaciones de monitoreo y control de la franja de frontera, lo que podría incluir el adiestramiento de sus pilotos en protocolos de control comunes. Este sería un primer paso para que el país garantizara la interdicción de su espacio aéreo a los traficantes. Brasil está dispuesto a cooperar en el proceso de aprobación legislativa de lo que sería una ley de derribo. Adicionalmente, se dispondrán en territorio boliviano radares fronterizos brasileños para controlar el tráfico aéreo irregular.

c) Capacitación técnica en la identificación e incautación de vehículos robados, eslabón importante en el financiamiento del tráfico de drogas. El próximo ingreso de Bolivia al Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del Mercosur (SISME), con el apoyo técnico de Argentina y Brasil, le permitirá beneficiarse de la red de inteligencia del Mercosur en temas de seguridad.

5) *Migración bilateral*: Se coordinan medidas para garantizar la regularización de ciudadanos de un país en el territorio de otro, con una atención especial a la implementación de la normativa Mercosur, que establece mecanismos y plazos más ágiles para

22. Los Comités se sitúan en Puerto Suárez-Corumbá; San Matías-Cáceres; Guayaramerín-Guajará-mirim y Cobija-Epitaclândia/Brasileia.

la regularización de migrantes, con impacto positivo sobre la garantía de derechos del trabajador migrante irregular, el desarrollo socioeconómico de esa población vulnerable, así como el combate a crímenes conexos al narcotráfico, como la trata de personas, el comercio ilegal de armas y el contrabando de vehículos robados.

La experiencia brasileña sugiere que se debe atribuir igual énfasis al control de la demanda. Programas de toma de conciencia de los riesgos asociados al consumo de drogas, dirigidos principalmente a los jóvenes, han contribuido a aminorar el impacto de una verdadera epidemia, sobre todo como consecuencia de la reducción progresiva de los precios para los consumidores²³. En el caso de países que aún son esencialmente rutas de tránsito para la cocaína, como es el caso de Bolivia, sería fundamental adoptar políticas de toma de conciencia de los riesgos del consumo de droga antes de que se multipliquen el número de adictos.

UNA AGENDA REGIONAL

Los resultados alcanzados por Bolivia en la lucha contra la droga son promisorios, ya que en los últimos años se ha logrado estancar el número de hectáreas de cultivo de coca²⁴. Por otro lado, la cooperación bilateral en materia de inteligencia policial ha permitido aumentar la incautación de pasta de coca, además de desbaratar carteles de narcotráfico que operaban internacionalmente. La exitosa experiencia con Bolivia se presenta como un modelo y una plataforma para acciones cooperativas. Se estudia la posibilidad de no solo replicarla, sino también *trilateralizarla* con otros países, empezando por Perú, donde la producción de coca se expandió en los últimos años²⁵. La visita conjunta de los ministros brasileños de Justicia y de Defensa a Bogotá, en junio del 2011, permitió avanzar en una agenda similar, centrada en operaciones policiales conjuntas, integración Fuerzas Armadas-Policía en temas como la interdicción terrestre, fluvial y aérea; y cooperación judicial con el fin de conseguir aplicar la ley y la desar-

23. El fenómeno del *crack*, así como el perfeccionamiento de la tecnología de extracción de cocaína a partir de la hoja de coca, apuntan a las limitaciones de políticas focalizadas exclusivamente al aumento del precio de la droga.

24. Según el Informe de la ONUDD, la producción de hoja de coca en Bolivia se ha estabilizado en años recientes.

25. Según la ONUDD en La Paz, Perú podrá brevemente sobrepasar a Colombia como principal productor mundial de cocaína.

ticulación de organizaciones, actuando incluso en contra de las finanzas de las organizaciones delictivas. Se prevé para los próximos meses una iniciativa comparable con el nuevo Gobierno de Perú, que comparte muchas de las especificidades bolivianas sobre el tema. Sería importante la creación de una cooperación verdaderamente subregional, capaz de desarticular las dinámicas fronterizas asociadas al crimen transnacional, y que algunas de esas experiencias se pudiesen socializar en el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas. Tal iniciativa, quizás un embrión de “buenas prácticas”, sería especialmente apreciable como instrumento para lograr una –hasta ahora precaria– cooperación entre dos de los principales productores de coca del continente, muchas veces dominada por recriminaciones mutuas²⁶.

La agenda de represión debe de estar asociada al hecho de que la seguridad requiere una mejoría de las condiciones de vida de las poblaciones, sobre todo en la frontera. Es prioritario, por supuesto, que se adopten medidas de desarrollo en esa zona, así como mecanismos de protección y defensa estratégica de los recursos naturales y la biodiversidad, de los cuales esas comunidades muchas veces dependen económicamente. Se requiere desarrollar operaciones conjuntas para afrontar potenciales amenazas como la explotación ilegal de madera y minería, especialmente en los ríos, además de situaciones de emergencia o desastres naturales. Solo así se evitará el enrolamiento y utilización de pueblos indígenas, menores de edad y otros sectores en riesgo, en actividades ilícitas. Reprimir con eficacia las amenazas transnacionales al medio ambiente exige disponer de una política regional en esa materia. En ese contexto, se prevé el relanzamiento del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) como foro de cooperación, intercambio, conocimiento y proyección conjunta como forma de dar respuesta autónoma y soberana a los desafíos ambientales actuales.

ESTADOS UNIDOS: POR UN DIÁLOGO MÁS MADURO

Fortalecer la coordinación en el ámbito de la Unasur, en particular a través del trabajo del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, traerá beneficios adicionales. Permitirá a la región avanzar en un diálogo más maduro y equilibrado con

26. Bolivia considera que Perú es el origen de gran parte (hasta el 60%) de la droga exportada a Brasil.

Estados Unidos con respecto a una agenda hemisférica en la cual Washington tiene una preocupación legítima. En la medida en que temas de su interés inmediato –como la seguridad colectiva y combate al narcotráfico– estén atendidos, Estados Unidos tendrá menos condiciones para seguir ignorando la agenda prioritaria para América del Sur: financiación al desarrollo, entrenamiento y capacitación técnica, así como transferencia de tecnología.

Si bien la actuación de Washington en el tema ha dejado cicatrices duraderas –en ningún caso más que en Bolivia–, Estados Unidos sigue siendo un interlocutor inevitable y, quizás, indispensable en la agenda de seguridad hemisférica y, en particular, en la lucha contra crímenes transnacionales. Dentro de la misma perspectiva de una mayor madurez en las relaciones hemisféricas, a partir de la multiplicación y diversificación de la cooperación, están en la fase final las negociaciones para la firma de un memorando de entendimiento trilateral Bolivia-Brasil-Estados Unidos para el monitoreo de la siembra y erradicación de la coca, así como la reducción de la demanda en ciudades situadas en la frontera entre Brasil y Bolivia. Ese instrumento será de gran utilidad para complementar el monitoreo que hace la ONUDD de la producción de coca y del narcotráfico en el país. El trabajo de monitoreo aéreo y terrestre (combinando imágenes satelitales y GPS) previsto en el memorando permitirá acompañar la producción y erradicación en zonas críticas no revisadas por el programa de la ONUDD (nuevas áreas de plantío), así como verificar los riesgos de resiembra en áreas erradicadas y elaborar informes con más periodicidad. Además, Brasil ya anunció que financiará (con una contribución inicial de 100.000 dólares) proyectos incluidos en el Programa País para Bolivia de la ONUDD, lo que podrá implicar el análisis de datos recolectados a partir de los VANT de la Policía Federal que sobrevuelan la región de frontera común. Se espera que ese mejor diálogo y cooperación contribuya a que Estados Unidos acepte flexibilizar aspectos negativos de su política antidroga²⁷. El dramático escenario de casi guerra civil que vive México²⁸ sugiere que se aprendió poco de la lucha durante décadas en Colombia²⁹. Es lo que se deduce de la recusación de Washington por reprimir el tránsito clandestino de armas de gran letalidad que alimenta sabidamente las pandillas narcotraficantes.

27. Según Peter Hakim, del Inter-American Dialogue, "pese a que la mayoría de los estadounidenses cree que la guerra contra las drogas ha fracasado, el debate en Washington permanece prácticamente mudo" (Política Exterior: 73).

28. En México, hubo 40.000 víctimas mortales, la mayoría traficantes, a causa de la "guerra contra las drogas" lanzada hace cuatro años por el presidente Calderón. Más allá de poner al Ejército en las calles, se adoptaron medidas de agilización de los procesos judiciales, se multiplicó por seis los efectivos de la policía y se logró eliminar o capturar la mitad de los 37 carteles, sin que la violencia o el tráfico hayan disminuido.

29. Para la CGPD, Colombia es un ejemplo de las limitaciones de la política represiva promovida por Estados Unidos. Los beneficios no se corresponden con los enormes gastos y costes humanos. Disminuyó la violencia pero aumentó el área de siembra.

¿Cómo superar la renuencia de Estados Unidos? La reducción de la criminalidad en las favelas de Río gracias a las unidades de Policía Pacificadora sugiere que se trata de una alternativa. Éxitos como estos en la lucha contra el tráfico en América Latina tornan más difícil para Estados Unidos descalificar o incluso ignorar las demandas de revisión de sus políticas unilaterales. La credibilidad y consistencia de iniciativas como las desarrolladas por Brasil realza el imperativo de que América Latina se una para forjar una estrategia propia que revise la estrategia “prohibicionista” importada desde Estados Unidos y sus efectos colaterales. La mayoría de los países se enfrenta a una encrucijada estratégica que impide el abandono solitario o definitivo de aquel régimen. Los acuerdos en materia antidrogas que Brasil viene firmando con sus vecinos van en esta dirección. La Comisión Interamericana de Combate a la Adicción y Delito de la OEA (CICAD), en la cual Estados Unidos participa activamente, también podría ser mejor aprovechada para, a nivel hemisférico, formar una cooperación multilateral. Asimismo, Estados Unidos tendrá que prestar más atención a propuestas que cuestionan su política de represión y en favor de un mayor énfasis en salud pública. Crece el número de defensores de algún grado de despenalización de los alucinógenos menos peligrosos; eso significa que no se vea el tema de la droga como una cuestión moral y su consumo como algo que debe ser castigado³⁰. Diferenciar entre consumidores y traficantes ayudaría a evitar daños desproporcionados causados por el encarcelamiento indiscriminado, y no se alimentaría el poder de los narcotraficantes.

Una postura equilibrada, que combine estrategias focalizadas en la cooperación respetuosa y flexible, en la que Estados Unidos acepte sus responsabilidades, es fundamental para lograr fórmulas de cooperación institucionalizada más ambiciosas, donde la cesión de soberanía deja de ser un tema impeditivo³¹. Solo así se superarán las fuertes reservas a la cesión de poderes discrecionales a instancias supranacionales, indispensables para asegurar la transparencia y hacer previsible la solución de desacuerdos, y a la construcción de una comunidad de intereses y perspectivas. La democracia regional se confunde con la capacidad de cada pueblo de abdicar soberanamente de parcelas de su autodeterminación en nombre de intereses colectivos superiores.

30. La experiencia en los Países Bajos con el cannabis no confirma la tesis de que la mayor tolerancia favorece y/o estimula un mayor consumo.

31. Las controversias entre Argentina y Uruguay por las “papeleras”, así como entre Chile y Perú por el tema de la delimitación de sus fronteras marítimas son ilustrativas. En ambos casos, los respectivos gobiernos prefirieron recurrir al Tribunal Internacional de la Haya en lugar de prestigiar las instancias de solución de controversias regionales.

PERSPECTIVAS Y RETOS

Son múltiples los desafíos que se presentan para que América Latina pueda lucir como un polo trascendente en el mundo multipolar que se conforma a principios del siglo XXI. Ninguno, sin embargo, es mayor que el reto de vencer redes criminales que se alimentan de tensiones latentes en sociedades marcadas por altos niveles de exclusión económica y frustración política. Si no se gana esta lucha, preponderarán las condiciones que hacen del continente la región más violenta del mundo y que determina que partes de Centroamérica y del Caribe sean asociadas a la idea de “estados fallidos”.

La nueva gobernabilidad que la región demanda debe comenzar en casa. A través de la Unasur y de su Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, se propone desarrollar una agenda compatible con las especificidades suramericanas. El tráfico es una amenaza que las estrategias clásicas maximalistas no han sido capaces de detener. No tiene cabida pretender la victoria total contra el narcotráfico, mediante una estrategia de guerra abierta, sino limitarlo a niveles administrables con políticas variadas.

La primera conclusión es que hay que desarrollar soluciones por medio del diálogo abierto, bajo pena de generar resistencias contraproducentes. El punto de partida es el reconocimiento de que en esta lucha todos tienen responsabilidades y que los costos deben dividirse de forma igualitaria. Ello implica la democratización de las relaciones latinoamericanas, lo que pasa por una redefinición del papel de Estados Unidos. No hay como ignorar que su preeminencia regional a veces magnífica –más que inhibe– el marco de conflictividad regional. Esta estrategia es también una forma de superar la falsa disyuntiva en la lucha contra el narcotráfico que sugiere que políticas eficaces requieren la cesión de espacios de soberanía, en particular a una estrategia agresiva y militarista norteamericana. Una ventaja adicional sería favorecer el acceso a otros países de los servicios brasileños de monitoreo aéreo que ofrece el Sistema de Vigilancia de la Amazonía (SIVAM). El alcance de su sistema de radares, que puede incluir una franja dentro del territorio de países linderos, reforzaría la capacidad de disuasión del tráfico aéreo ilícito. Por otro lado, en su origen, el tema de la droga no era una cuestión de criminalidad. Lamentablemente, los ataques del 11 de septiembre de 2001 determinaron que el prisma a través del cual se observaría el problema de las drogas ilícitas sería el de la agenda de seguridad. Se reforzó así el sesgo prohibicionista del régimen internacional antinarcóticos, bajo la idea de que una reducción de la oferta haría aumentar los precios y desincentivaría el consumo³²; se justificaría, asimismo, el encarcelamiento de consumidores como una herramienta aceptable para reducir el consumo.

32. Según Juan Gabriel Tokatlian (Universidad Di Tella), de Buenos Aires, ese enfoque sostiene que el “fenómeno nace de la existencia de una oferta, las acciones principales de los gobiernos se destinan a desmantelar los eslabones vinculados a la producción, procesamiento, provisión y tráfico de las sustancias psicoactivas ilícitas”.

En contraste, en la sesión especial de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1998, se propuso que la lucha debería abandonar el costosísimo plan represivo y basarse en los criterios de la Organización Mundial de Salud. Se debería tratar el consumo de drogas como un tema de salud pública y promover la reducción de su uso. Para esto se requieren políticas públicas de concienciación o reducción de daños. Esas serían las precondiciones para focalizar la acción represiva en la reducción de la producción y el desmantelamiento de redes de traficantes.

Gran parte de los daños asociados a la lucha contra la droga –prisión, encarcelamiento indiferenciado de consumidores y vendedores– son resultado de políticas reduccionistas que inundan las cárceles de detenidos y saturan el sistema penal. Aumentan las incautaciones, pero igualmente la demanda, al mismo tiempo que disminuye proporcionalmente la edad de inicio del consumidor. La despenalización por tenencia de pequeñas dosis de drogas es parte de la respuesta³³. Según Roberto Laserna, miembro del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) “la experiencia histórica sugiere que la inclusión formal de las actividades en sistemas institucionales son más eficientes que las prohibiciones para controlar los daños”.

El adecuado entrenamiento de las fuerzas de control y represión es crucial para contrarrestar la corrupción y el tráfico de influencias que vulneran estructuras estatales y deslegitiman la “guerra contra el narco”. Brasil, como ya lo hace con Bolivia, se dispone a estrechar la cooperación jurídica y la armonización en relación con las siguientes prácticas legislativas que han logrado respaldar el trabajo doméstico de la policía en la lucha contra las organizaciones criminales: medios operacionales para la prevención y represión a actividades delictivas; interceptación de comunicaciones telefónicas para prueba en investigaciones criminales e instrucción de procesos penales; “lavado” de bienes para evitar la utilización del sistema financiero para fines ilícitos; procedimientos para el derribe de aeronaves hostiles o sospechosas; protección de víctimas y testigos amenazados; así como control y fiscalización de productos químicos destinados a la elaboración de sustancias ilícitas.

Brasil también está abierto a compartir su experiencia en la articulación de ese conjunto de iniciativas en materia de seguridad pública con acciones sociales. A través del Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (Pronasci), se privilegia la prevención de los factores de violencia sin desistir de estrategias de ordenamiento social y seguridad ciudadana. Entre sus prioridades se incluye la reestructuración del sistema penitenciario, la lucha contra la corrupción policial y la participación de la comunidad en la prevención de la violencia.

33. En los términos de la PNAD, se busca mitigar posibles consecuencias adversas del consumo de psicoactivos –lícitos o ilícitos– sin necesariamente interrumpir su uso, de modo a favorecer la reinserción social del adicto. Se mantiene, sin embargo, la prohibición legal.

Referencias bibliográficas

Comisión Global de Política sobre Drogas (CGPD). *Informe de la Comisión Global de Política sobre Drogas*, 2011.

MAIHOLD, Günther. "Crimen Organizado y Seguridad en América Latina". *Política Exterior*, vol. XXV, n.º 143 (septiembre/octubre de 2011).

"*Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca*", adoptada por Bolivia, en 2007.

IBEROAMERIQUE, edición n. 12 (agosto 2011).

"*Plan de Acción Brasil-Bolivia en las Áreas de Justicia e Interior*", firmado en Foz do Iguazú, en diciembre de 2010.

POLITICA EXTERIOR, vol. XXV, n.º 143 (septiembre/octubre 2011).