



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado

---

**MAESTRÍA EN**  
**PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL**

---

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA  
Integración Regional Sudamericana y Las Amenazas  
Emergentes a la Seguridad  
El Caso de la Comunidad Andina y el Mercosur y el Tráfico de  
Drogas

---

AUTOR: FELIPE EDUARDO MEDINA QUINTERO

TUTOR: PHD. CARLOS JAVIER RAMIREZ

[OCTUBRE 2022]

---

## **Dedicatoria**

A mi madre y abuela, guía y faro en mi trashumancia, a los que ya no me acompañan en este plano físico, pero que representaron una inspiración del saber hacer; a las compañeras sentimentales que han pasado por mi vida, tío, y algunos amigos que de una u otra forma han aguantado y apoyado el esfuerzo que representa la búsqueda del conocimiento.

### **Agradecimientos**

A esa gran conciencia que llamamos Dios, a mi madre por su apoyo a todo nivel, a las personas que han acompañado mi camino por impulsarme a terminar el proceso de elaboración de este trabajo, al PhD. Carlos Javier Ramírez por su profesionalismo y empeño, a mis amigos por sus palabras de apoyo, y por las muchas veces que los deje a un lado por estar haciendo la investigación, y en general a todos los que de una u otra forma me apoyaron para la consecución de este proyecto.

Gracias totales!!! (recordando a Cerati)

### **Resumen**

Seguridad e Integración Regional son dos conceptos que han cobrado importancia estratégica en el contexto de los países sudamericanos, pero a su vez ambos conceptos han experimentado modificaciones teórico-conceptuales que son necesarias actualizar. Lo que busca esta investigación es contextualizar la evolución del combate al flagelo del tráfico de drogas, y como ha sido encarada dicha realidad desde el interior de los dos principales procesos de integración sudamericana (CAN y MERCOSUR).

*Palabras clave.* Integración, Estado, Seguridad, Sudamérica, Amenazas Emergentes.

### **Abstract**

Security and Regional Integration are two concepts that have gained strategic importance in the context of South American countries, but in turn both concepts have undergone theoretical-conceptual modifications that need to be updated. What this research seeks is to contextualize the evolution of the combat to the traffic of drugs, and how this reality has been approached from within the two main South American integration processes (CAN and MERCOSUR).

*Key words.* Integration, State, Security, South American, New Threats.

## Tabla de Contenido

Introducción .....	8
El Marco Teórico .....	10
Las Teorías Clásicas.....	11
Federalismo .....	11
Funcionalismo .....	11
Transaccionalismo.....	12
Neofuncionalismo.....	12
Interaccionismo Comunicativo.....	12
Las Teorías Contemporáneas .....	13
Intergubernamentalismo Liberal .....	13
La Gobernanza Supranacional.....	13
Nuevo Institucionalismo o Neoinstitucionalismo .....	13
El Constructivismo .....	13
La Hipótesis .....	19
Los Objetivos .....	21
El Objetivo General.....	21
Los Objetivos Específicos .....	21
La Metodología .....	22
La Delimitación del Problema.....	22
Capítulo 1. El Tráfico de Drogas y su Evolución como Fenómeno Delictivo .....	24
Las Drogas y su Evolución hacia el Accionar Delictivo.....	24
Los Precursores Químicos.....	28
Lavado de Activos.....	30
Capítulo 2. Los Estados Sudamericanos y sus Debilidades Estructurales.....	36
Democracia .....	36
Estados Débiles .....	38

Corrupción Estructural .....	40
Exclusión Social.....	41
Capítulo 3. Comparando el Norte y el Sur: Fortalezas y Debilidad de los Procesos de Integración en la Lucha contra el Flagelo de la Drogas.....	44
La Sudamérica Andina y el Tráfico de Drogas .....	44
Comunidad Andina de Naciones (CAN).....	49
Política Antidrogas de los Países Miembros del Pacto Andino .....	53
Bolivia .....	53
Ecuador.....	54
Colombia .....	54
Perú.....	56
Configuración de los Mercados Ilegales Emergentes –MIE.....	57
El Mercado Común del Sur - MERCOSUR .....	58
Política Antidrogas de los Países Miembros del Mercosur.....	65
Brasil.....	65
Argentina .....	66
Uruguay .....	67
Paraguay .....	68
República Bolivariana de Venezuela.....	69
Análisis comparativo entre la Comunidad Andina y el Mercosur .....	70
Conclusiones .....	77
Referencias.....	84

### **Tablas**

Tabla 1 Elementos constructivistas en CAN y MERCOSUR .....	20
Tabla 2 Reuniones Multilaterales contra el lavado de activos.....	32
Tabla 3 Delito determinante región andina.....	34
Tabla 4 Delito determinante región Cono Sur .....	34

Tabla 5 Apoyo a la democracia por País 2018-2020 .....	37
Tabla 6 Cultivos y potencial de producción de cocaína en toneladas en los países andinos ...	44
Tabla 7 Principales amenazas por subregión .....	53

### **Ilustraciones**

Ilustración 1 Lavado de Activos .....	30
Ilustración 2 Consumo de sustancias psicotrópicas .....	46
Ilustración 3 Estructura del Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del Mercosur (SISME).....	61

## Introducción

El mundo en general, pero particularmente los Estados del continente americano, que para efectos de esta investigación se ha centrado especialmente en Sudamérica, están expuestos a dos fuerzas que interactúan con un vigor inusitado y que se originan en los crecientes procesos encadenados a la globalización, esto es, por un lado, la integración regional, y por otro lado la seguridad, vista desde los efectos que tiene sobre ella el tráfico de drogas.

Los procesos de integración ganaron un inusitado protagonismo desde finales del siglo XX, impulsados por el fin de la guerra fría, la caída del muro de Berlín, y el proceso de globalización promovido por las políticas conocidas como el Consenso de Washington<sup>1</sup>, hitos que flexibilizaron las relaciones internacionales hacia políticas de apertura económica que promovieron la disminución progresiva de las barreras arancelarias y no arancelarias, principalmente liberando las cuentas de capital (inversión extranjera directa y tipos de cambio fluctuante) y reduciendo el aparato estatal: esto inicia una época de incrementos constantes, sin precedentes en los flujos de comercio entre los países de la región sudamericana.

Lo que deviene en relaciones de interdependencia económica, que en el caso suramericano se han reflejado en políticas de ajuste estructural, que según Tanaka (1998) resultan de “diversas presiones, un nuevo entorno político, económico internacional, regional y la adopción generalizada de políticas orientadas hacia el mercado, han impulsado decisivamente distintos procesos de integración en nuestros países (TLCAN, Mercosur y el reflotamiento de la Comunidad Andina)”

En el presente trabajo se procederá a la investigación y análisis de los dos principales procesos de integración sudamericana -el Pacto Andino y el Mercosur- desde el ámbito de la seguridad, y paralelo a ellos se hará una segmentación y profundización del flagelo del narcotráfico, aunado a las vulnerabilidades propias e históricas de los países sudamericanos (políticas, institucionales, económicas, sociales).

Ahora bien, cabría preguntarse si ¿desde la integración regional se puede combatir el flagelo del narcotráfico?

Esta nueva realidad ha traído aparejado un cambio en los temas concernientes a la seguridad y dicha transformación ha mudado la visión tradicional, esto es, la seguridad

---

<sup>1</sup> Nombre dado por el economista inglés John Williamson en 1989 a los temas de ajuste estructural que forman parte de los programas del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.



históricamente centrada en el rol del Estado y de sus relaciones internacionales (teorías alineadas al realismo estado-centrista), incorporando la protección del ser humano.

Los cambios operados en el entorno internacional han producido variaciones significativas en los actores que participan en el sistema internacional, un cambio comportamental presionado por los nuevos desafíos a los que se ven expuestos, los que no han estado exentos los procesos de integración.

Mónica Hirst expone que se puede ver con claridad la agenda que imperó en los años 90, y que se ha venido imponiendo por lo menos en esta primera década del siglo XXI: “Mientras en los años 90 la principal fuerza de los cambios estuvo ligada a las tendencias económicas –globales, regionales y domésticas–, desde 2001, las cuestiones de seguridad y políticas parecen haber tomado la delantera.” (2003, p. 84), esto es, en la actualidad es inevitable que las agendas de seguridad y comercio se crucen, y que la autonomía de la que gozaron antes ya no se vea tan clara.

Para cumplir con los objetivos de la investigación, ésta se ha dividido en tres capítulos: en el primero se aborda el devenir histórico del narcotráfico y su evolución como política criminal; en el segundo capítulo se individualiza lo que se considera son las principales debilidades de los países sudamericanos, fragilidad que a su vez ha coadyuvado al asentamiento del fenómeno del tráfico de narcóticos; en el tercer capítulo aborda el devenir histórico del proceso de integración del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y del Pacto Andino (CAN), su inserción en el contexto de las naciones, la emergencia de la problemática del tráfico de drogas y su respuesta; se hace un comparativo de ambos procesos en cuanto a la creación de las arquitecturas con la que cada uno de los bloques atiende el flagelo del narcotráfico, considerando sus fortalezas y posibles debilidades.

Por último, se presentan algunas recomendaciones generales en base a las conclusiones que arrojó la investigación.

## El Marco Teórico

Con respecto a los procesos de integración se puede empezar por la teoría federalista o federalismo, que es una de las más antiguas y que de manera concreta fue la piedra angular de la construcción de los Estados Unidos; posteriormente y con el ánimo de superar la desconfianza creada por la segunda guerra mundial, y con ello salvaguardar la delicada paz, se inició la incorporación del concepto de integración regional, como objeto de estudio de los teóricos de las Relaciones Internacionales en lo que se constituyó como el proceso de integración más importante del Siglo XX, que se inició con la creación de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) en 1951, y consecuentemente todo el desarrollo histórico de lo que hoy conocemos como la Unión Europea.

Es a partir de la evolución de la integración europea, que se empiezan a desarrollar diferentes enfoques y teorías desde diversas disciplinas como un intento de entender cómo entidades que estuvieron en conflicto históricamente, han logrado a pesar de dicho legado cooperar entre sí, buscando la construcción de un objetivo o en su defecto de varios objetivos en común.

Es en el marco de esta dinámica que surge la teoría funcionalista, transaccionalista y posteriormente el neofuncionalismo. Para finales de los años cincuenta aparece la teoría de interaccionismo comunicativo, y más recientemente, las teorías contemporáneas de las que surge el intergubernamentalismo liberal, el nuevo institucionalismo y el constructivismo.

Dicho lo anterior, ninguna de estas teorías termina por explicar el inacabado proceso europeo, así como tampoco todos los problemas que se van presentando, sin embargo, estas teorías nos ayudan de tres maneras: “explican el proceso de integración, sirven para analizar la situación actual y son fundamentales como marco para la futura integración” (Troitino, Et. al, 2015).

Siguiendo esta línea argumental, en este capítulo se realiza un estado del arte de las Teorías de la Integración y su desarrollo histórico, para llegar a entender la integración desde la óptica de Sudamérica dentro de los procesos del Pacto Andino y del Mercosur; en primer término se analizan lo que aquí hemos denominado las teorías clásicas de la integración, en un segundo estadio se analizan las teorías contemporáneas, dando paso a los aportes del constructivismo y su influencia en la ampliación de los intereses de los procesos en cuanto a temas de seguridad.

## **Las Teorías Clásicas**

### ***Federalismo***

El federalismo como idea política se remonta a la Europa kantiana, tuvo su constructo más acabado en la creación de los Estados Unidos de Norteamérica y desde entonces se tomó como modelo por algunos para ser implementado en Europa; el más destacado impulsor de este modelo de integración fue el italiano Altiero Spinelli desde lo político, quien logra llevar a buen término el proyecto de Tratado de la Unión Europea del Parlamento Europeo (1984), y Guy Heraud desde la teoría, quien le dio relevancia a las regiones como actores representativos de este modelo para Europa.

Básicamente el modelo federalista busca un gobierno central, y que dicho gobierno se encargue de tres áreas fundamentalmente: la defensa, la economía y las relaciones exteriores.

Dos cuestiones de relativa importancia exponen las ideas federalistas, la primera es el concepto de subsidiariedad y la elaboración de una constitución europea; con respecto al primer concepto “destaca el principio de subsidiariedad, como distribuidor de competencias entre las colectividades de distinto nivel” (Cruz & Pastorino, 2018), lo que supone que sobre algunas cuestiones de importancia estratégica será el gobierno federal el que toma las decisiones, y sobre otras serán los gobiernos locales, regionales, entre otros.

Por otra parte está la constitución, que designa los poderes del gobierno federal y de los estados, con respecto a esto último, los federalistas se han enfrentado históricamente y sin éxito al fuerte vínculo que tienen los ciudadanos con sus respectivas nacionalidades.

### ***Funcionalismo***

La teoría funcionalista tiene su mayor exponente en los aportes de David Mitrany, destacándose su trabajo llamado “Sistema de Paz de Trabajo” (1942), que aporta los fundamentos principales del funcionalismo, como también el libro “The Functional Theory of Politics” (1975).

Básicamente, en ella sugería que los sistemas gubernamentales se habían complejizado tanto, que esencialmente debían de aumentarse las tareas técnicas, ya no tanto las políticas, que distorsionaban y enfrentaban a los gobiernos, es por ello que esta teoría suele presentarse como pragmática y tecnocrática; es tan tecnocrático que deja de lado la participación e importancia de otros actores (políticos, ciudadanos, entre otros) y eleva el éxito de sistema a los profesionales que hacen los trabajos dentro de la organización.

Como apuntan Nelsen y Stubb, "el funcionalismo falló como teoría por varias razones, pero principalmente por una: no contenía una teoría de la política"; su principal contribución se puede resumir en que ha influido en otras teorías, específicamente, en el Neofuncionalismo.

### ***Transaccionalismo***

Es una teoría menor que basa su andamiaje en la creación de una autoridad superior, en donde se acepta esta fusión por una comunión de valores en común, "Se necesitan tres condiciones para lograr esta unión: Compatibilidad de los valores principales, capacidad de los grupos políticos pertinentes para responder a los estímulos de los demás sin violencia y Previsibilidad mutua" (Troitino, Et. al, 2015).

### ***Neofuncionalismo***

Es la teoría más importante sobre la que se han basado los estudios sobre la Unión Europea, liderado desde la universidad de Berkeley por Ernst Haas entre los años cincuenta y setenta, donde se destaca "The Uniting of Europe" (1958), pero también los trabajos de Philippe Schmitter, Leon Lindberg, Joseph Nye, Robert Keohane y Lawrence Scheineman.

Esta teoría deriva principalmente del funcionalismo, no sin ser crítico con este último, al no haber tomado en cuenta el "poder" como elemento.

Haas postula que el poder no es separable del bienestar y que la decisión de avanzar con la integración u oponerse a ella, depende de las expectativas de ganancias o pérdidas y no tanto de motivos altruistas; promueve la creación de una alta autoridad que supervise el proceso de integración; es central el concepto de "derrame" o "spill-over", que se podría resumir en que las decisiones tomadas en un sector dentro de un proceso de integración se derraman a otros sectores, instituciones, y personas.

A pesar de su importancia, esta teoría nunca proporcionó evidencia empírica como respaldo.

### ***Interaccionismo Comunicativo***

Para finales de los años cincuenta aparece otro teórico de la integración Karl Deutsch. En su obra resalta "The Analysis of International Relations" (1988) y sus posturas se preocupan por la relación entre las comunicaciones y la integración de las comunidades políticas; analiza la creación de comunidades de seguridad, entendiendo éstas como construcciones donde los conflictos armados son totalmente impensados, dado el desarrollo de identidades comunes entre los pueblos.

La principal contribución de Deutsch a la teoría de la integración, se encuentra en su trabajo sobre las condiciones de la comunidad política en la zona del Atlántico Norte.

## **Las Teorías Contemporáneas**

### ***Intergubernamentalismo Liberal***

Esta teoría tiene como su autor más importante a Andrew Moravcsik, se nutre del intergubernamentalismo, y resalta en su obra "Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach" (1993), a la integración como el resultado de una decisión soberana, esto es, los Estados potencialmente pueden iniciar procesos de integración con base a las demandas que actores importantes al interior de estos las pidan (empresas, compañías, firmas).

Un motor importante para ello es una visión compartida de intereses en común; bajo la lógica de esta teoría las instituciones que surgen del proceso simplemente juegan un papel de facilitador en la implementación del proceso.

### ***La Gobernanza Supranacional***

Bebe en su estructura primaria del neofuncionalismo y sus autores más importantes son Sandholtz, Stone Sweet y más recientemente Schmitter, que considera la integración como el resultado de un proceso, que una vez iniciado, cobra una dinámica propia.

Se diferencia de la teoría anterior, en cuanto que ésta enfatiza la importancia de los organismos creados al interior del proceso, que se tornan en impulsores de este; al igual que muchas de las otras teorías, esta propuesta ha basado su investigación en el proceso Europeo.

### ***Nuevo Institucionalismo o Neoinstitucionalismo***

Esta teoría está basada en el poder de la estructura, esto es, en el poder que tienen las instituciones al interior del proceso, en ella, las arquitecturas creadas influyen irremediablemente en los otros actores, tiene como principales autores a Bulmer y a Pierson, la teoría hace demasiado énfasis en la instituciones y deja de lado los intereses nacionales.

### ***El Constructivismo***

Son de absoluta importancia los aportes de Alexander Wendt, considerado uno de los máximos representantes del constructivismo en el ámbito de las Relaciones Internacionales<sup>2</sup>. En su artículo de 1992, "Anarchy is what state make of it. The social construction of powers

---

<sup>2</sup> Otros representantes son: Kathryn Sikkink, John Ruggie, Jeffrey Checkel, entre otros.

politics”, considera las posiciones rígidas de las teorías realistas, neorrealistas y neoliberales, en cuanto a que los intereses y necesidades de los Estados no son algo dado y estático, sino que las instituciones internacionales, así como la interacción entre los Estados (ambos caracterizados en posición de autoayuda), pueden mudar los intereses y necesidades de estos.

Por otra parte, emite otra importante cosecha de artículos que han inspirado el análisis de su obra por otros autores. En 1999 lanzó el libro “Social Theory of International Politics”, obra que se convierte en un referente para el entendimiento de la teoría constructivista.

Llama la atención sobre la importancia del contexto social en que los Estados se relacionan e introduce una perspectiva ‘idealista’ de las interacciones de los Estados y los intereses derivados de esta interacción; establece que la distribución de los recursos (energía y materiales) no son el centro de la política internacional; hace una crítica ontológica a la posición individualista del neo-realismo y argumenta que dicho enfoque debería ser reemplazado por algo más abarcador; esa perspectiva idealista la asienta en que las ideas dan forma a las identidades, y en consecuencia, a los intereses de los Estados.

Otros representantes destacados de esta teoría son Emanuel Adler y entre sus obras más representativas se encuentran “The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International” (1992), “Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics” (1997), y “Communitarian International Relations. The Epistemic Foundations of International Relations” (2005); Peter J. Katzenstein, “The Culture of national Security. Norms and Identity in World Politics” (1996); Martha Finnemore, “National Interests in International Society” (1996).

Estos autores han establecido sus estudios sobre la variable ideacional como determinante de las identidades estatales, y así poder establecer el surgimiento de normas e instituciones en la dinámica de las relaciones internacionales de los Estados: Nicolás Onuf, "A Constructivist Manifesto" (1997), “Constructivism: A User's Manual” (1998); Michael Barnett, “Rules for the World: International Organizations in World Politics” escrito junto a Martha Finnemore, También, “Security Communities”, co-editado con Emanuel Adler.

Resaltamos aquí que, según palabras de Magali Gómez Kurt:

El constructivismo tiene como valor agregado permitir el análisis del proceso de integración en forma evolutiva, al poner la atención en los procesos de interacción, socialización y aprendizaje. Este enfoque permite salir de las dicotomías entre “viejo” y “nuevo” regionalismo y posibilita su estudio como un proceso global con cambios y continuidades. El constructivismo permite complementar las teorías racionalistas y

comprender como los factores materiales e ideacionales moldean la política internacional, al estudiar la evolución de los intereses e identidades de los actores en el tiempo. (Gómez Kort, 2016)

*Los Procesos de Integración Regional en Sudamérica, especialmente el Pacto Andino y el Mercosur, y el Constructivismo.* Bajo esta lógica argumental, resultan de especial importancia los aportes de la teoría constructivista pues nos permite analizar la construcción y evolución de la Comunidad Andina y del Mercosur desde una posición evolutivista, identificando las ideas y los cambios que se han presentado, dado que ambos procesos de integración responden en sus orígenes a diferentes marcos de época y por consiguiente a diferentes coyunturas internacionales en su creación.

Al analizar en la teoría de las Relaciones Internacionales la vertiente clásica conocida como realismo, así como su reformulación con elementos estructuralistas a partir de los años 70 considerado neorrealismo, se identifica que el objeto referente de la seguridad es la integridad territorial del Estado, pues para ambas escuelas del pensamiento el actor principal es el Estado. El realismo clásico entendía que las relaciones entre los Estados eran irremediamente conflictivas en virtud de la propia naturaleza de los hombres, egoísta y siempre en busca de poder; el neorrealismo, llegaba al mismo resultado de confrontación entre Estados, con énfasis en la anarquía del sistema internacional, pues al no haber una autoridad superior a los Estados, estos seguirían persiguiendo de manera individual su interés nacional con el fin de asegurar su supervivencia en el sistema, mientras que las instituciones internacionales jugaban un papel subsidiario, dicho de otro modo, su función era la promoción de las necesidades de los Estados, y del interés por la integridad como ideario de seguridad.

En la década de los 80, surge la corriente constructivista en las Relaciones Internacionales<sup>3</sup> con postulados que contribuían al diálogo entre neorrealistas-neoliberales, acercando postulados reflectivistas a las posiciones racionalistas, según Salomón (2002):

Para Wendt, el diálogo entre neorrealistas-neoliberales gira en torno a la medida en que la acción estatal está condicionada por la “estructura” (anarquía y distribución de poder) o por el “proceso” (interacción y aprendizaje) e instituciones. Ese diálogo era

---

<sup>3</sup> La etiqueta de “constructivismo” para designar un programa de investigación en Relaciones Internacionales alternativo a los existentes, fue acuñada por Nicholas Onuf en 1989, en su obra *World of Our Making* (Onuf, 1989). Sin embargo, el autor más representativo de esta corriente es Alexander Wendt, quien en 1987 planteó el tema central de la problemática constructivista: la mutua constitución de las estructuras sociales y los agentes en las relaciones internacionales (Wendt, 1987)

posible a partir de la base común: el compromiso “racionalista” de ambas partes y, sobre todo, su uso de los modelos económicos y de la teoría de los juegos. (p. 39)

El sistema se rige más por su estructura que por sus procesos, lo que para el constructivismo es un problema porque inmoviliza la dinámica propia de los Estados y aunque la estructura permanece, estos, elevan el proceso en el sistema internacional como determinante de la misma.

Las posiciones racionalistas y la teoría de juegos traen un déficit porque tratan las identidades e intereses de los integrantes del proceso como factores exógenos y estáticos, prefijados independiente de su interacción; mientras el constructivismo considera al sistema internacional como un producto dinámico y cambiante de lo que hacen sus actores, evidente en la interacción que crea rasgos y define posiciones que determinan sus intereses. Concibe las relaciones internacionales como un conjunto de fenómenos ‘socialmente construidos’ (Salomón, 2002), pero esencialmente dinámicos, que demandan una continua reestructuración.

En este sentido, el constructivismo refuta las teorías clásicas, y a diferencia del neorrealismo, no ve la anarquía del sistema internacional como un hecho de facto.

En cuanto a los procesos presentes en la subregión denominada Sudamérica, esto es, Mercosur (Mercado Común del Sur) y Pacto Andino (anteriormente Comunidad Andina de Naciones), ambos espacios se caracterizan por la "regularidad de relaciones, dependencia mutua y cierto grado de coordinación, en el cual coinciden una cercanía geográfica, una identificación interna y externa distintiva e interacciones regulares de cierta identidad". (Bernal Meza, 2005, p. 192), lo que nos lleva a concluir que esta subregión es una zona de paz, y por consiguiente no existe una identificación negativa entre los estados que haga prever un eventual conflicto.

Estas nuevas realidades se dan como respuesta constitutiva para darle equilibrio al nuevo sistema que se pretende construir y puede ser visto como una ‘entidad’ o ‘institución’.

Estas estructuras, aunque fueran reglamentadas a través de fuentes legales, responden esencialmente a factores sociocognitivos, para Sodupe:

El constructivismo sostiene la idea de que el mundo social, o más concretamente el sistema internacional, es una construcción humana basada en ideas compartidas, (...) Una vez que los representamos colectivamente, confiriéndoles una existencia, se convierten en realidad social, con consecuencias reales. Estos significados intersubjetivos presentan propiedades estructurales en la medida en que definen los



contornos relativos de la realidad social, convirtiendo ciertas acciones en aceptables o inaceptables, factibles o no factibles, concebibles o no concebibles. (2003, p. 166)

Con el fin de la guerra fría y el colapso del bloque comunista, el mundo inició una etapa de reacomodo en temas que se habían ‘congelado’ por el enfrentamiento ideológico de las potencias.

Una de las materias que más transformaciones sufrió fue el tema de la seguridad. Los cambios que se dieron en América Latina tuvieron como agravante el crecimiento del narcotráfico, lo que a la postre trajo un ‘reajuste’ en la concepción de la seguridad en el continente Americano. Sin embargo, el tema de la seguridad presenta múltiples acepciones, sobre las cuales ha girado el debate en torno al nuevo concepto, o a la ampliación de este. La Revista Perspectiva en su editorial N°28 de 2012, indica que la noción de seguridad nacional “recoge elementos y situaciones tales como la soberanía nacional, la integridad territorial, al igual que la defensa neutral. Un poco frente a esta noción de seguridad nacional ha ido abriéndose camino la seguridad ciudadana” (p. 3).

Con el tema de la seguridad ciudadana se aparejó el concepto de las denominadas ‘amenazas emergentes’<sup>4</sup> como principal desestabilizador de la seguridad de las personas, incluso de las instituciones democráticas.

En la actualidad, son evidentes los fenómenos de inseguridad y violencia que se han incubado en la realidad nacional de los países Sudamericanos, con diversos grados de intensidad, pero inherentes a todos los Estados; y en los que se manifiesta la dupla inseguridad/violencia, que requiere un abordaje conceptual al interior de los procesos diferente.

Dicho lo anterior, los cambios operados en el contexto internacional la lógica de los procesos de integración en general, manifiestan un carácter netamente económico-comercial, lo que hace irremediable el reacomodado a los nuevos retos globales, como indica Macowicz, “el contexto de la seguridad es relevante para comprender las estrategias que los países Latinoamericanos adoptan en materia de relaciones internacionales” (2008, p. 114).

Por ello, no es recomendable asumir posturas rígidas sobre la operatividad y adecuado desempeño de los procesos de integración ya constituidos, porque impediría su actualización

---

<sup>4</sup> Las amenazas emergentes son aquellas que enmarcan una serie de fenómenos como narcotráfico, crimen organizado, lavado de activos, entre otros, son amenazas, porque guardan en su accionar una voluntad explícita, calculada, y deliberada de agresión que afecta premeditadamente a la sociedad civil, a personas particulares, y al accionar de las instituciones del Estado; por ello, caracterizar a estas amenazas de ‘emergentes’ cabe por su reflatamiento, porque estaban presentes, pero han ascendido en importancia, capacidad de afectación, involucramiento, transnacionalización, y desafío al poder estatal.

y repotencialización sobre todo en temas que trascienden las fronteras, afectando el buen desempeño de los países miembros, lo que se convertiría en un ‘efecto boomerang’, porque afecta el proceso en sí mismo.

El enfoque constructivista aquí nos facilita el análisis en cuanto a la posibilidad de cambio en las identidades, dando paso a la modificación o creación de estructuras funcionales a las nuevas necesidades. Esto es, y como lo afirma Wendt “la seguridad de cada Estado dependerá de ahondar los lazos de identidad que permitan una mayor cooperación” (Wendt, 1992, p.391).

Finalmente bajo estos presupuestos de identidad y cooperación se puede crear un tipo de seguridad colectiva que preservara a los actores del sistema internacional; en el caso tanto del Pacto Andino como del Mercosur, se puede evidenciar la voluntad de enfrentar los retos de forma cooperativa, así como veremos en capítulos posteriores, viendo como ambos procesos han ido creando un compendio importantes de normas, así como de arquitecturas con el fin de enfrentar los nuevos desafíos.

Lo anterior ejemplifica lo que explicaba Wendt sobre la constitución de estructuras de seguridad que rompían la tensión entre Estados mediante la autotutela como vinculo de contención:

Una posibilidad, por ejemplo, la de una estructura opuesta a la de la política de autotutela: la de un sistema de seguridad basado en una estructura cooperativa, en la que los Estados se identificaran positivamente entre sí y percibieran la seguridad de cada uno como la responsabilidad de todos (seguridad colectiva). Entre ambos extremos podría hipotetizarse también la posibilidad de que en un sistema anárquico se desarrollara una estructura intermedia, en la que los Estados fueran indiferentes a las relaciones entre su propia seguridad y la de los demás pero se preocuparan más con las ganancias absolutas de la cooperación que con la posición relativa de cada Estado. Evidentemente, esas diferentes instituciones o estructuras no surgirían de la anarquía sino que serían la consecuencia de otros procesos, fundamentalmente de la interacción recíproca entre los actores. (Salomón, 2002, p. 40)

Siguiendo esta línea argumental, se considera la Integración como un fenómeno complejo y multidimensional, que en Sudamérica se concibe como un tipo de regionalismo<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> El regionalismo se sustenta en la idea de *región*, es decir, en un limitado número de Estados ligados geográficamente y con un alto grado de interdependencia entre ellos. En Relaciones Internacionales puede entenderse como un subsistema supranacional del sistema internacional, o como una formación regional emergente con su propia dinámica.

impulsor en la formación de bloques entre grupos de países, que buscan transformar al subcontinente en un actor relevante del sistema, al promover su complementariedad económica y el poder de negociación internacional.

Incluye intercambios comerciales y cooperación en los ámbitos económicos y sociopolíticos, que transfieren expectativas de beneficio a los actores domésticos que componen el Estado (trabajadores, empresarios, políticos, ambientalistas, estudiantes, militares, entre otros), (Oyarzun, 2008).

### **La Hipótesis**

En virtud de lo señalado este trabajo de investigación se asienta sobre dos variables que se entrelazan, la integración regional (Sudamericana) y la seguridad (afectada por el narcotráfico), en consecuencia, la hipótesis del mismo se establece sobre la afirmación de que *“los procesos de integración regional en Sudamérica son verdaderos instrumentos de defensa para el combate contra el narcotráfico”*.

Consideramos que la postulación de esta hipótesis requiere del marco teórico más apropiado para analizar los fenómenos anteriormente mencionados, entendiendo que es el que provee el enfoque constructivista, ya que permite desde elementos ideacionales (guerra contra las drogas), dar forma a identidades estatales (prohibición, legalización), que tienen impactos directos sobre los intereses en seguridad (drogas, lavado de activos, precursores químicos), y que desembocan en las arquitecturas normativas interestatales (integración, cooperación).

Coincidiendo con Wendt, Peñas afirma que *“las ideas crean hechos fácticos, los valores influyen en las visiones del mundo y éstas determinan cursos de acción.”* (Orso, 2017).

A continuación, presentamos un cuadro sinóptico de los principales elementos de la teoría constructivista, que aplican a ambos procesos de integración regional:

**Tabla 1***Elementos constructivistas en CAN y MERCOSUR*

Elementos constructivistas	Referencias	Comunidad Andina de Naciones (CAN)	Mercado Común del Sur (MERCOSUR)
<b>Preferencias compartidas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeto a la soberanía y autodeterminación de los pueblos.</li> <li>• Respeto a las instituciones democráticas.</li> <li>• Promoción y respeto de los derechos humanos</li> <li>• Promoción de la paz y la solución pacífica de las controversias</li> <li>• Fomento de las medidas de confianza y transparencia.</li> <li>• Vigencia del derecho internacional.</li> <li>• Promoción de la región como espacio libre de armas nucleares y destrucción masiva.</li> <li>• Subordinación de las instituciones de defensa a la autoridad civil.</li> <li>• Promoción de la reducción de las asimetrías entre los sistemas de defensa de los Estados miembros.</li> <li>• Defensa soberana de los recursos naturales</li> <li>• Participación ciudadana.</li> </ul>	<b>Cumple</b>	<b>cumple</b>
<b>Interacción de identidades, socialización y aprendizaje mutuo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción del intercambio y cooperación.</li> <li>• Fortalecimiento e intercambio en acciones humanitarias de paz.</li> <li>• Consideración de las características subregionales y nacionales.</li> <li>• Promoción del intercambio de información y análisis de la situación regional e internacional en materia de seguridad.</li> </ul>	<b>Cumple</b>	<b>cumple</b>
<b>Redefinición de intereses</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar consensos para fortalecer la cooperación regional.</li> </ul>	<b>Cumple</b>	<b>cumple</b>

Elementos constructivistas	Referencias	Comunidad Andina de Naciones (CAN)	Mercado Común del Sur (MERCOSUR)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avances graduales en el análisis y la discusión de elementos comunes en materia de seguridad.</li> <li>• Articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales.</li> </ul>		
<b>Institucionalización de nuevas formas sociales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respeto al sistema de Naciones Unidas.</li> <li>• Derecho Internacional y derechos humanos.</li> <li>• Extensión y valoración de la cláusula democrática.</li> <li>• Prácticas democráticas al interior de los procesos.</li> <li>• Consenso para la determinación de acciones efectivas.</li> </ul>	<b>Cumple</b>	<b>cumple</b>
<b>Redefinición de las prácticas internacionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidación de la región como zona de paz.</li> <li>• Construcción de una identidad sudamericana.</li> </ul>	<b>Cumple</b>	<b>cumple</b>

*Fuente.* Adaptación propia tomado del artículo “El Consejo de Defensa Suramericano: posibilidades de integración desde una perspectiva constructivista”. 2009

## Los Objetivos

### *El Objetivo General*

Establecer cómo los procesos de integración regional del Pacto Andino y el Mercosur han enfrentado los desafíos en materia de seguridad, que supone la lucha contra el tráfico de drogas.

### *Los Objetivos Específicos*

- A. Describir el fenómeno del tráfico de drogas, su evolución y las circunstancias sociales, económicas, históricas y culturales que hicieron posible la formación de distintos circuitos ilegales, tanto en la Pacto Andino como en el Mercosur.
- B. Definir los aspectos que caracterizan las debilidades estructurales de los Estados Sudamericanos para combatir el tráfico de drogas

- C. Comparar los procesos de integración regional del Pacto Andino y el Mercosur en lo concerniente al establecimiento de arquitecturas institucionales para enfrentar los desafíos que supone el tráfico de drogas.

### **La Metodología**

Este es un estudio de tipo bibliográfico, que utiliza el método histórico-deductivo donde el concepto de la seguridad afectado por el narcotráfico se articula con la integración regional suramericana.

Se tomaron como unidades de análisis el Mercado Común del Sur Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), en el periodo histórico que inició a partir del fin de la guerra fría hasta la época actual.

Asimismo, se consideraron los actores estatales y no estatales que han incidido en las condiciones de seguridad de la región suramericana.

El supuesto que orientó este trabajo defiende la tesis de que los procesos de integración regional de Sudamérica pueden ser la punta de lanza en el combate a las estructuras criminales que operan a nivel transnacional y en especial al segmento que representa la lucha contra el narcotráfico.

### ***La Delimitación del Problema***

Sudamérica se reconoce a sí misma como un territorio homogéneo que comparte una lengua, una raíz histórica común y matices diversos, que nos permiten decir que tenemos una identidad latinoamericana. Dicha homogeneidad también se refleja en asuntos públicos comunes más o menos frecuentes en cada uno de los Estados, como lo son: el acceso a la salud, a los servicios públicos, a oportunidades laborales, a la garantía de derechos civiles, y de acceso a la justicia, entre otros.

Pero, “América Latina es una región de contrastes que experimenta un proceso inacabado de refundación y reinención. (...) instituciones débiles con capacidades limitadas para dar respuesta a las demandas de la ciudadanía, son factores que generan y reproducen desigualdad, exclusión y violencia.” (Solís, 2008, p. 144).

Dicho lo anterior, son variadas las deficiencias estructurales que los Estados Sudamericanos presentan para enfrentar el flagelo del tráfico de Drogas.

Es por ello por lo que se entiende que como unidades independientes, ante un flagelo con visos transnacionales, sería casi imposible pensar en combatir efectivamente el

mencionado problema. En este sentido, esta investigación pretende entender si concretamente los procesos de integración denominados Pacto Andino (CAN) y Mercado Común del Sur (Mercosur), han implementado políticas públicas y estrategias para el combate al tráfico de drogas, y si existe algún proceso de articulación entre estos; el periodo analizado se extiende desde la década de los años noventa hasta la actualidad.

## Capítulo 1.

### El Tráfico de Drogas y su Evolución como Fenómeno Delictivo

#### Las Drogas y su Evolución hacia el Accionar Delictivo

Más allá de la evolución en el tratamiento del asunto por parte de los Estados como política criminal de carácter internacional, y como consecuencia de ello, la instauración de políticas represivas para su “combate”, el tema inevitablemente también tiene que ser abordado como un hecho sociocultural.

La relación del hombre con las drogas es tan antigua como el mismo hombre, el escritor español; Jordi Cebrián (2005) apunta en su blog sobre prohibición de las drogas, que, “la mayoría de las sustancias psicoactivas se encuentran en la naturaleza, normalmente en forma de plantas u hongos. Pronto el hombre descubrió que comer, mascar o inhalar determinados vegetales provocaba en él ciertos cambios significativos”.

El tema de las drogas engloba una serie de circunstancias que lo convierten en un acto social que va mucho más allá de la lógica prohibicionista que ha imperado en los últimos años, para Cruz (2011), “el uso y consumo de drogas constituye un hecho social, un acontecimiento que posteriormente da paso a una interpretación cultural definida, dotando así de un sentido a dicha acción” (p. 64). Por esto, antes de analizar el devenir histórico del asunto del narcotráfico como negocio, como realidad estatal, como tendencia política-criminal, y con ello, las múltiples consecuencias que la lucha antidrogas ha traído sobre la región (positivas o negativas según como se mire), es necesario hacer una breve evaluación sistémica<sup>6</sup> que no pretende ser exhaustiva pero si de reconocer las realidades que se entrecruzan en aspectos sociales, legales, políticos y económicos en juego; esto hace que el abordaje del asunto sea aún más complejo, pues no es un fenómeno mono-causal, sino que deben ser contempladas para su entendimiento en diferentes facetas.

El siglo XVIII se caracteriza por tres fenómenos de especial trascendencia: la transformación del pensamiento (ilustración), el nacimiento de la burguesía, y la consolidación del Estado-Nación.

La concreción de este último en Occidente, estableció unos protocolos con pretensiones de validez en el tiempo (que finalmente lograría), y coacción física, entendida como amenaza de violencia física o simbólica, cuyo monopolio se convierte en base

---

<sup>6</sup> El pensamiento sistémico se basa en la percepción del mundo real en términos de totalidades para su análisis, comprensión y accionar, a diferencia del planteamiento del método científico, que sólo percibe partes de éste; La base filosófica que sustenta esta posición es el Holismo (del griego *holos* = entero). Tomado del Instituto Andino de Sistemas



estructural de esta forma de organización; la creencia en la legitimidad del poder, ligada a la creación de las leyes y la cualidad extraordinaria de hacerlas cumplir, la administración mediante la creación de un aparato estatal, y el control de la ‘monotonía’ que incursionaría en el plano subjetivo, mediante la aceptación, estigmatización o eliminación de alternativas sociales; esta última característica del Estado avanzaría sobre la conducta y los parámetros que de ella se esperan, es donde surge el control del comercio (aceptación), luego la estigmatización del uso de sustancias narcóticas, y posteriormente toda la construcción moderna y depurada en cuanto a la eliminación.

Durante los siglos XIX y XX, con el avance de la revolución industrial y el crecimiento de las urbes, como consecuencia de la expansión fabril, los ferrocarriles, la banca, el acero y el petróleo, develaría la necesidad de controlar las masas poblacionales y con ello, alinear la sociedad hacia tipos conductuales homogéneos para darle orden y control al crecimiento exponencial de las urbes. Es ahí donde el prohibicionismo sobre los narcóticos emergió desde diferentes frentes (moralidad y salud pública inicialmente).

La revolución industrial paralela a la consolidación de los Estados-Nación, y con ambas la aparición de los núcleos de avance capitalista que crearían la red de transmisión del progreso tecnológico, y en consecuencia la división internacional del trabajo, desde mediados del siglo XIX, y en los albores del siglo XX, permitió a las potencias consolidadas, que instauraran el concepto de multilateralismo y la cooperación, para solucionar sus controversias, ámbito en que el tema de la droga entraría en juego. Thoumi (2009) señala que “en el pasado, el control de las drogas que alteran la mente fue un asunto local. Sin embargo, en los últimos 100 años se desarrolló una normatividad internacional que establece un tratamiento represivo mínimo común en todo el mundo.” (p. 43).

El asunto de regular los narcóticos salta de la esfera estatal a la esfera internacional, con una serie de acuerdos y tratados que fueron evolucionando y sorteando con el tiempo los desequilibrios internacionales del siglo XX; por esto, es importante aprovechar el trabajo del Doctor Francisco Thoumi sobre el devenir histórico del asunto y su contextualización. La normatividad internacional sobre las drogas tiene su génesis en la Comisión sobre el Opio de Shanghái de 1909, convocada por Estados Unidos con el fin de regular el comercio internacional de esa sustancia.

Esta Comisión fue la puerta de entrada para convocar la Conferencia Internacional en La Haya que terminó en la Convención Internacional del Opio de 1912. Las partes firmantes acordaron limitar el uso de los narcóticos a fines únicamente medicinales y restringir la

fabricación y el comercio de esas drogas estrictamente a usos médicos. Coincidieron en cooperar para que las mencionadas restricciones se cumplieran, cerrar los establecimientos para fumar opio, así como penalizar su porte y distribución a personas no autorizadas.

En febrero de 1925 la Liga de las Naciones firmó el Acuerdo sobre la Manufactura, Comercio Interno y Uso del Opio en Ginebra. Una semana después, en la misma Ginebra se inauguró la Convención Internacional del Opio, que creó un sistema de control para regular el comercio internacional lícito de narcóticos.

En julio de 1931, también en Ginebra, se firmó la Convención para Limitar la Manufactura y Regular la Distribución de Drogas narcóticas, estableciendo un sistema de registro obligatorio por el cual los países productores debían informar las extensiones de las áreas cultivadas con hoja de coca y amapola, para controlar la producción de opiáceos y cocaína, consignados exclusivamente a suplir las necesidades médicas y de investigación científica. Además se creó un organismo supervisor de drogas que tenía por objeto el seguimiento del sistema, posteriormente suscripto en Bangkok en noviembre de 1931 fue sucedida por el “Acuerdo para Controlar el Hábito de Fumar Opio en el Lejano Oriente”.

En 1936, se firmó en Ginebra la Convención para la Supresión del Tráfico Ilícito de Drogas Peligrosas, que marca un hito con respecto a las anteriores porque es la primera que solicita la imposición de castigos a los traficantes de drogas.

Con el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial, hay un congelamiento sobre el tema, casi durante una década, pero al terminar la Guerra, y bajo la nueva arquitectura que se empezó a diseñar, prontamente la recién creada ONU asume la responsabilidad del control de las drogas ilícitas.

En 1946 se reactiva el proceso con la firma de un protocolo mediante el cual se estableció la Comisión de Estupefacientes CE, adscrito al Consejo Económico y Social. La CE es el órgano que formula las políticas contra las drogas dentro del sistema de Naciones Unidas y debe tratar en profundidad todos los asuntos relacionados con el control de drogas.

En 1948, se firmó un protocolo en París dentro del cual se incluyeron un conjunto de drogas sintéticas o de laboratorio que estaban exentas por la Convención de 1931.

En junio de 1953 se firmó otro documento, esta vez en Nueva York, denominado Protocolo para Limitar y Regular el Cultivo de la Adormidera, y la Producción, Comercio Internacional y al Mayoreo, y el Uso del Opio. Este protocolo buscó eliminar la sobreproducción legal de opio que cada Estado estaba autorizado a producir; y autorizó la producción de opio para exportación en siete países.

Thoumi (2009), refiere como desde 1961 la Convención Única sobre Estupefacientes consolidó la normatividad internacional, se derogaron la mayoría de acuerdos, conferencias y convenciones, y se establecieron las directrices de las políticas contra las drogas que rige actualmente, limitando el consumo de opiáceos, coca-cocaína, marihuana y drogas sintéticas incluidas en el Protocolo de París de 1948 a usos ‘médicos y de investigación científica’, lo que implicó la eliminación de cualquier posibilidad de uso recreativo, religioso o social de estas drogas. La Convención estableció cuatro listas de drogas sujetas a diferentes niveles de control y definió los organismos de control dentro del sistema de Naciones Unidas: se confirmó a la CE como el organismo que formula políticas y establece la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes JIFE, encargada de supervisar la aplicación de la normatividad internacional. Para apoyar estos organismos, se creó una Secretaría, que ha evolucionado a través del tiempo y en la actualidad es la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONUDD)<sup>7</sup>.

A partir de 1961 con la consolidación de la Convención Única sobre los Estupefacientes, y la solidificación de la normatividad que se empezó a delinear frente al futuro tratamiento internacional de los narcóticos; por ello, los primeros grandes operativos en Latinoamérica coincidieron en espacio y tiempo con la convención. Orejuela recuerda, “el famoso operativo Intercep de 1969, para acabar con la droga proveniente de México; el operativo Bucanero contra Jamaica en 1974; y el operativo Cóndor, en México, en 1976, para destruir las plantaciones de amapola” (1997, p.20).

Después de la Convención Única y ante los vacíos dejados por esta en cuanto al control de las drogas sintéticas, en 1971 y visto el aumento del consumo de este tipo de drogas, se realizó la Convención de drogas psicotrópicas; en 1988 se firmó la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Drogas Psicotrópicas; esta convención precisó algunos asuntos que habían quedado someramente mencionados en las otras convenciones, y se destaca que es la primera vez que se habla de “lavado de activos” como un delito conexo al tráfico de drogas, y también que la Convención obliga a los países firmantes a penalizar todo el circuito que compone el tráfico (cultivo, fabricación, transporte, venta, lavado, entre otras); para esa época la “guerra contra las drogas” era una realidad absoluta.

Sobre este término se podría decir, que es un proyecto liderado por Estados Unidos encaminado a luchar en toda la cadena que constituye el negocio de las drogas (producción,

---

<sup>7</sup> UNODC por sus siglas en inglés.

comercio y consumo). Youngers & Rosin (2005) opinan que, “El presunto “enemigo” no es un ejército organizado que puede identificarse y vencerse, sino el soporte al tráfico de drogas constituido por un conjunto de fuerzas socioeconómicas.” (p. 17).

Entre el 2008 y el 2009 se reunió la Comisión de Estupefacientes, encargada de la revisión sobre las principales políticas contra las drogas, lo que terminó reafirmando la política prohibicionista ante las posiciones encontradas de los diferentes países, y se volvió a extender por un decenio la revisión de la política de drogas actual, para alcanzar una reducción en el consumo y tráfico de drogas; en 2019 la comisión adoptó la declaración ministerial sobre el fortalecimiento de las acciones a nivel nacional, regional e internacional para acelerar los compromisos asumidos por los países miembros, se resolvió revisarlos en el año 2029, y dar una chequeada a mitad del periodo en el año 2024.

Dicho lo anterior, esta investigación considera importante precisar dos componentes de suma importancia dentro del circuito del tráfico de drogas, esto son, los precursores químicos y el lavado de activos, y se dejará de lado la erradicación de cultivos por ser de competencia propia de cada Estado al interior de su territorio.

### **Los Precursores Químicos**

La evolución en la lucha contra el flagelo de las drogas ha encontrado en el control de los precursores químicos una herramienta relevante dentro del marco de dicho combate, el inconveniente radica en que *per se* ni los precursores químicos, ni su comercialización son ilegales, ya que hacen parte fundamental en el proceso de fabricación de muchos de los productos que consumimos o utilizamos en nuestra vida diaria.

Es por ello, que controlar el uso y por consiguiente el desvío de precursores químicos para actividades ilícitas demanda un esfuerzo de extrema complejidad.

Siguiendo la línea argumental anteriormente expuesta, es necesario precisar dos tipos de químicos utilizados para la elaboración de estupefacientes y sustancias psicotrópicas: uno son los precursores químicos, y el otro es el químico específico o las sustancias químicas esenciales. El primero, se define como una sustancia que puede utilizarse en la producción, fabricación y/o preparación de estupefacientes, sustancias psicotrópicas o sustancias de efecto semejante y que incorpora su estructura molecular al producto final, por lo que resultan fundamentales para dichos procesos; el segundo, se define como una sustancia que no siendo precursor químico, tales como solventes, reactivos o catalizadores, pueden utilizarse en la

producción, fabricación, extracción y/o preparación de estupefacientes, sustancias psicotrópicas o sustancias de efecto semejante<sup>8</sup>.

Según el informe del JIFE (2021)<sup>9</sup> en 2019, el 83% de la cocaína incautada a nivel mundial se incautó en América, y en su mayor parte en América del Sur, esto quiere decir, que sigue siendo la cocaína aun el producto más producido y más comercializado por las redes de narcotráfico del subcontinente americano.

Por consiguiente, se explicará a continuación desde la óptica de los precursores químicos y de los químicos esenciales la fabricación de la cocaína.

La cocaína es un alcaloide natural que se obtiene de la coca, planta del género *Erythroxylon*, por extracción de las hojas y un procedimiento de purificación. La coca que se emplea para la producción ilícita de la cocaína se cultiva principalmente en Colombia, Bolivia y el Perú. Las hojas de la coca de América del Sur contienen entre el 0.5 y el 1.5% de alcaloide, entre los cuales la cocaína es el principal.

La producción del clorhidrato de cocaína a partir de las hojas de coca se suele llevar a cabo en tres (3) etapas:

- (1) Extracción de la cocaína y demás alcaloides de las hojas de coca, lo que da la pasta de coca
- (2) Purificación de la pasta de coca en cocaína base.
- (3) Conversión de la cocaína en clorhidrato de cocaína.

Estas etapas se pueden realizar en dos o tres laboratorios diferentes o en uno solo. En cada una de ellas se necesitan productos químicos que poseen determinadas propiedades. A qué etapas se dedica cada laboratorio se averigua por las sustancias que se encuentran en él.

Para cada etapa hacen falta las siguientes sustancias:

(1) *Producción de pasta de coca*: kerosene, gasolina u otros solventes orgánicos parecidos; alcalis, por ejemplo, carbonatos de sodio, potasio o calcio, hidróxido de sodio u óxido de calcio; ácidos por ejemplo, el sulfúrico.

(2) *Producción de cocaína base*: oxidantes, por ejemplo, permanganato de potasio o peróxido de hidrógeno; ácido sulfúrico; alcalis, por ejemplo, solución acuosa de amoníaco (Agua Amoniacal).

(3) *Producción de clorhidrato de cocaína*: solventes orgánicos por ejemplo, éter etílico, acetona, metiletilcetona o tolueno; ácido clorhídrico.

---

<sup>8</sup> Definiciones tomadas: "Químicos utilizados en la producción ilícita de Drogas", p. 5, CICAD, OEA.

<sup>9</sup> Informe JIFE 2021 de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Naciones Unidas, Viena, 2022.

Es importante observar que para estas operaciones se requiere un instrumental sencillo y un número relativamente exiguo de sustancias químicas.

De estas sustancias, las más críticas son las que se emplean en los pasos finales de la producción del clorhidrato de cocaína; el oxidante (permanganato de potasio) y los solventes orgánicos (éter etílico, acetona, metiletilcetona o tolueno). Por la importancia que tienen en la producción del clorhidrato de cocaína, todas ellas están fiscalizadas.

## Lavado de Activos

El tema de lavado de activos, se relaciona por lo general con flujos de capitales ‘sucios’, legalización de dinero producto de actividades criminales, y/o bancarización de dichos capitales; esto es tan cierto como falso, o porque, no todo el dinero que se cataloga dentro del lavado de activos proviene de actividades ilícitas, algunos capitales que no son considerados legalmente criminales, lo que buscan es exención de impuestos, salvaguarda del capital, secretismo corporativo, entre otros, en términos generales confidencialidad.

Pero en este trabajo se hace referencia al lavado de activos que es producto de actividades criminales. Maingot (2008); citando a Igno Walters, quien explica el típico proceso de lavado de dinero:

### Ilustración 1

*Lavado de Activos*



*Fuente.* Gráfica propia, tomada de cita a Maingot, A. (2008, p. 313) Entre lo legal y lo ilegal: Los Paraísos Fiscales y los Flujos Inagotables de Capital, (2008, p. 313)

Ferré Olivé (2002) recuerda que, “la utilización del sistema bancario y financiero para reciclar los beneficios que se obtienen de distintas actividades delictivas ha sido una práctica extendida e impune durante muchos años, prácticamente en todo el mundo” (p. 13), aunque históricamente las organizaciones de crimen organizado han tratado de legalizar sus ganancias, al direccionar sus utilidades hacia negocios lícitos.

Sólo hasta que se puso en marcha el proceso de la globalización de la economía mundial, la problemática del lavado de activos o blanqueo de capitales no había cobrado su peso específico; es imposible articular el tema sin mencionar la liberalización financiera, unida a la liberalización comercial, además de la eliminación a las barreras de comercio, y movimientos de capitales, todos conceptos íntimamente ligados al gran tema de la globalización financiera. De acuerdo con el profesor Rojas (2000), “el proceso de globalización financiera se ha convertido en uno de los rasgos centrales de la economía y la sociedad contemporánea.” (p. 3)

Más que señalar el proceso de globalización como el gran instrumentador del lavado de activos, la mecánica que lo hace posible se encuentra dentro de la estructura de lo que se conoce como “paraísos fiscales” o centros de negocios offshore, que son una amplia gama de negocios como bancos, compañías de negocios internacionales, compañías de seguros, entre otros; que por su jurisdicción y laxitud legal permiten el ingreso, asentamiento y posterior movimiento de grandes sumas de dinero sin auscultar el origen del mismo.

Maingot indica que, “la dimensión fundamental de la banca offshore<sup>10</sup> es que opera fuera del control de algún banco central o la fiscalización estatal dentro de la cual operan bancos nacionales. Quiere decir que pueden evadir la transparencia.” (Maingot, 2008, p. 308).

Esto cobra relevancia en la medida que de los 50 o 60 centros especializados offshore que hay alrededor del mundo, el gran Caribe cuenta con 23 de estos, esto es casi el 50% de la banca offshore que es manejada desde la región Caribe, la cual se proyecta inevitablemente sobre Sudamérica<sup>11</sup>; esta explosión de centros offshore en el Caribe tiene una explicación de sentido común si se quiere, Maingot (2008, p. 312) cita a Naylor (1989, p.62) cuando explica

---

<sup>10</sup> Offshore: Vocablo en inglés que significa: “más allá de la costa marítima o alejado de la costa”. Derivado luego en “fuera de las costas, más allá de las costas, en el extranjero, en otros países, más allá de nuestras fronteras”

<sup>11</sup> El “boom” del negocio *offshore* en el Caribe llegó al punto que una isla británica tan pequeña como Anguila, con 7.000 habitantes localizada en el extremo norte de las islas Barlovento, en las Antillas Menores tenía 45 bancos con 3.500 compañías registradas, del mismo modo Montserrat al Sureste de la Isla de Puerto Rico, con 15.000 habitantes, tenía 350 bancos, ambas son territorios de ultramar del Reino Unido.

que “la meta mayor del criminal es gozar de sus ganancias en algún paraíso tropical, especialmente si queda dentro de la zona donde opera su negocio criminal”.

El gran auge del lavado de activos o blanqueo de capitales tenía un precedente inicial en las organizaciones que traficaban estupefacientes; con el objeto de combatir dicho tráfico se comenzó a articular la lucha también contra quienes querían ocultar el origen de sus capitales, ‘legalizado’ a través de los sistemas financieros.

A partir de los años ochenta, y auspiciados por EE. UU., las primeras iniciativas afirmaban que el combate de esta actividad debía ser abordada mediante una respuesta internacional y sobre una estructura multilateral; y se comienza a diseñar la arquitectura jurídica e internacional para dar respuesta legal al flagelo. Según el estudio realizado por el Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior IUISI, en 2005, se puede analizar el devenir histórico de las iniciativas más importantes a nivel internacional sobre la materia:

**Tabla 2**

*Reuniones Multilaterales contra el lavado de activos*

Reuniones	Año	Objetivo
La Recomendación (80) 10 de 27/06/80 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros	1980	Relativa a medidas contra la transferencia y el encubrimiento de capitales de origen criminal
La Declaración de Basilea	1988	Aprobada por el Comité sobre Regulación y Supervisión Bancaria <sup>12</sup> , señala unas reglas y procedimientos que, puestas en práctica, deberían servir para colaborar en la eliminación de operaciones de blanqueo de dinero por medio del sistema bancario
El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)	1989	Los objetivos del GAFI son establecer normas y promover la aplicación efectiva de las medidas legales, reglamentarias y operativas para combatir el lavado de dinero, financiamiento del terrorismo y otras amenazas relacionadas con la integridad del sistema financiero internacional.
El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en su Convención contra el tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 20 de diciembre de 1.998 (Convención de Viena):	1998	Define las conductas que deben ser consideradas blanqueo de capitales y cita medidas que deben ser adoptadas para luchar contra el blanqueo procedente del tráfico de drogas.
Convención de Palermo	2000	Señala que los Estados parte deben establecer un amplio régimen de reglamentación y supervisión de los bancos, y de las instituciones financieras no bancarias, y de otros órganos que puedan utilizarse en operaciones para el lavado de dinero.

*Fuente.* Diseño propio Basado en información de la IUISI y otros.

<sup>12</sup>Posteriormente la Unión Europea fue especificando aún más su legislación para hacer frente al flagelo mediante algunas directivas: Convenio de Estrasburgo de 1990, Directiva del Consejo de la Comunidad Europea (91/308/CEE), Directiva 2001/97/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de diciembre de 2001, por la que se modifica la Directiva 91/308/CE



De especial importancia las 40 Recomendaciones que constituyen el marco básico de lucha contra este delito, aconsejan que todos los países ratifiquen y apliquen el Convenio de Viena, tipificado como delito el blanqueo de capitales, ampliándolo al procedente de los delitos graves, y adoptando las medidas necesarias para que se puedan decomisar los bienes blanqueados, el producto de los mismos y los instrumentos utilizados; afirma que un programa eficaz contra el blanqueo de capitales debería incluir mejoras en la cooperación multilateral y en la asistencia jurídica en las investigaciones, con convenios y acuerdos que favorezcan la asistencia mutua, el decomiso del producto de los delitos y la extradición de los acusados de blanqueo de capitales.

El GAFI, en su Asamblea General de junio de 2003, aprobó las nuevas 40 recomendaciones para la detección y prevención del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo; los delitos incluidos son: participación en grupos de crimen organizado, actos de terrorismo incluyendo su financiación, tráfico de seres humanos y contrabando de inmigrantes, explotación sexual incluyendo la infantil, tráfico ilegal de drogas, armas, entre otras. En el año 2012 se realizó una reunión del plenario del GAFI en París con el fin de hacer una revisión de las recomendaciones hechas por última vez en el año 2003, con el fin de robustecer las salvaguardias globales y proteger la integridad del sistema financiero, dotando a los gobiernos de instrumentos más fuertes para luchar contra la delincuencia financiera.

Este nuevo documento conocido como: Estándares internacionales en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y la proliferación (de armas de destrucción masiva), En 2018 el GAFI celebró su Plenaria en París, con lo cual publicó una actualización de sus recomendaciones, las revisiones abordan amenazas nuevas y emergentes, además de aclarar y fortalecer muchas de las existentes, resalta entre todas la regulación de activos virtuales y los servicios financieros relacionados.

Con respecto a Sudamérica el organismo multilateral que se encarga de combatir el lavado de dinero es el GAFISUD<sup>13</sup>, organismo regional perteneciente a la red internacional de organismos dedicados a la prevención y al combate del lavado de activos y financiamiento del terrorismo, creado a imagen del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), aunque el organismo estuvo integrado inicialmente por la mayoría de los países

---

<sup>13</sup> Se creó formalmente el 8 de diciembre de 2000 en Cartagena de Indias, Colombia, mediante la firma del Memorando de Entendimiento constitutivo del grupo por los representantes de los gobiernos de nueve países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay, faltando de Sudamérica solamente Venezuela; Posteriormente se incorporaron como miembros plenos México (2006), Costa Rica y Panamá (2010).

Sudamericanos-con excepción de Venezuela-, se han ido adhiriendo algunos de Centroamérica (Panamá, Costa Rica y México), lo que ejemplifica las dificultades que representan muchas veces el diferenciar Sudamérica, del espacio ampliado que constituye Latinoamérica.

Tiene como columna vertebral las 40 Recomendaciones del GAFI como estándar internacional contra el lavado de dinero, el organismo apoya a sus miembros en la implementación de las 40 Recomendaciones en la ley nacional y en la creación de un sistema regional de prevención contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, las herramientas mediante la cual el GAFISUD lo hace son la capacitación y las evaluaciones mutuas.

Con respecto a Sudamérica y en base a las ENR (Evaluaciones Nacionales de Riesgo) se pudo determinar en el informe de amenazas regionales en materia de lavado de activos (2017-2018) que en la región andina los principales delitos determinantes de LA son:

**Tabla 3**

*Delito determinante región andina*

<b>Tipo de delito determinante</b>	<b>%</b>
Contrabando (incluye impuestos y cargos aduaneros)	18
Tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas	18
Delitos ambientales	14
Corrupción y soborno	14
Extorsión	9
Tráfico ilícito de migrantes y seres humanos	9
Participación en grupo delictivo organizado	5

*Fuente.* Elaboración propia en base a las ENR (Evaluaciones Nacionales de Riesgo)

De la tabla anterior se puede decir que el contrabando y el tráfico de sustancias tienen un carácter transversal pues en todos los países que componen el área andina son mencionados, y que entre ambos tienen un 36% de la frecuencia de amenaza, se puede apreciar que en esta subregión no aparece el tráfico ilegal de armas, así mismo, que estos siete delitos representan el 82% de los delitos determinantes de LA.

En relación con el cono sur los principales delitos determinantes de LA son:

**Tabla 4**

*Delito determinante región Cono Sur*

<b>Tipo de delito determinante</b>	<b>%</b>
Tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas	14
Contrabando (incluye impuestos y cargos aduaneros)	14

<b>Tipo de delito determinante</b>	<b>%</b>
Falsificación y piratería	14
Participación en grupo delictivo organizado	9
Tráfico ilegal de armas	9
Tráfico ilícito de migrantes y seres humanos	9

*Fuente.* Elaboración propia en base a las ENR (Evaluaciones Nacionales de Riesgo)

De la tabla anterior se infiere que los tres primeros delitos representan casi la mitad de la frecuencia de amenaza identificadas (42%), que tiene un peso no menor el tráfico ilegal de armas (9%), a diferencia de la región andina en donde ni siquiera se menciona, y que en el grupo de estos seis delitos se condensa el 78% de los delitos determinantes de LA

El problema es especialmente grave a nivel de Sudamérica. El Ministro Defensa colombiano Juan Carlos Pinzón, en el discurso inaugural de la Cumbre de ministros de defensa y cancilleres de UNASUR (2012), dijo que “el lavado de activos en Suramérica representa alrededor de entre el 2% y 5% del PIB mundial” (Diario El Espectador, 2012); esto deviene en un ingreso gigantesco de divisas producto de operaciones ilegales, y todo lo que esto trae en cuanto a la afectación de las variables macroeconómicas, y la infiltración de dichos flujos en la dinámica política-social de las naciones. La presidente de la Asobancaria<sup>14</sup> en el XII Congreso Panamericano sobre lavado de activos y financiación del terrorismo (2012), dijo, “El lavado de dinero en Colombia, cuyo monto supera el 3 % del producto interno bruto (PIB), se ha ampliado más allá del narcotráfico, (...) se estima en 20 billones de pesos, lo que supondría más del 3 % del producto interno bruto (PIB).” (Diario El Espectador, 2012) La debilidad a que se ven expuestos los Estados sudamericanos ante el flujo de estas grandes corrientes financieras ilegales, supone un reto de enormes proporciones imposible de lidiar autónomamente.

---

<sup>14</sup> Asociación Bancaria de Colombia.

## Capítulo 2.

### Los Estados Sudamericanos y sus Debilidades Estructurales

Sudamérica se reconoce a sí misma como un territorio homogéneo que comparte una lengua, una raíz histórica común, y matices diversas que nos permiten decir que tenemos una identidad latinoamericana, dicha homogeneidad también se refleja en asuntos públicos comunes más o menos frecuentes en cada uno de los Estados, como lo son: el acceso a la salud, a los servicios públicos, a oportunidades laborales, a la garantía de derechos civiles, y de acceso a la justicia, entre otros.

Pero, “América Latina es una región de contrastes que experimenta un proceso inacabado de refundación y reinención. (...) instituciones débiles con capacidades limitadas para dar respuesta a las demandas de la ciudadanía, son factores que generan y reproducen desigualdad, exclusión y violencia.” (Solís, 2008, p. 144) Y son variadas las deficiencias estructurales de los Estados Sudamericanos para enfrentar el flagelo del crimen organizado.

#### Democracia

En *Stricto sensu*, la democracia es un tipo de régimen político<sup>15</sup>, estos son, un tipo específico de orden institucional, que tiene unas características propias para que se configure, Oszlak expone que:

Un mínimo de requisitos que debería reunir un Estado para poder ser considerado democrático: a) que exista un demos, es decir, una ciudadanía que adopta decisiones políticas a través de alguna forma de procedimiento colectivo; b) que exista un territorio en el que se aplican las decisiones y donde reside el demos; c) que exista un procedimiento para la toma de decisiones, directo (v.g., un referéndum) o indirecto (v.g., elección de un parlamento); d) que el procedimiento sea considerado legítimo por el demos, lo cual implica que su resultado será aceptado incluso si contradice sus intereses, valores o preferencias; e) que el procedimiento sea efectivo, en el elemental sentido de que pueda ser empleado para cambiar el gobierno, suponiendo que exista apoyo suficiente para ese cambio; y f) que en el caso de Estados nacionales, el Estado sea soberano. (2007, p. 50)

Sería imposible negar la existencia al menos en el papel de la democracia Sudamericana; el subcontinente desde principios de los años ochenta inició un proceso de

---

<sup>15</sup> Otros tipos de regímenes políticos son: la teocracia, la autocracia, la plutocracia, la anarquía, la poliarquía.

reacomodo institucional con la salida paulatina de las diferentes dictaduras que gobernaron los países de la región, lo que muchos autores han denominado la ‘tercera ola’ democratizadora. Flórez & González señalan que, “el proceso de democratización de los años 80 y 90 se tradujo, si, en la instalación de gobiernos electos por comicios preponderantemente libres y respetados, pero al mismo tiempo, altamente corruptos, con fuertes rasgos autoritarios e ineficientes.” (2008, pp.51-52); una situación similar observó O’Donnell:

Guillermo O’Donnell advirtió que los nuevos desafíos que enfrentaban las democracias provenían desde dentro del mismo sistema. A partir de los gobiernos de los años 90, pero también en los pos/neoliberales que los continuaron, O’Donnell acuñó la idea de *democracia delegativa* para definir un nuevo tipo de democracia diferente a la representativa. Entre varias características, esta democracia devaluada implicaba una cuestión central: todo tipo de control institucional era considerado una injustificada traba por quien ejercía el poder. (Pedrosa, 2019)

A continuación, presentamos los índices de apoyo a la democracia, a modo de referencia:

**Tabla 5**

*Apoyo a la democracia por País 2018-2020*

Países	2018	2020	Diferencia
Brasil	34	40	6
Argentina	58	55	-3
Paraguay	40	44	4
Venezuela	75	69	-6
Uruguay	61	74	13
Colombia	54	43	-11
Ecuador	50	33	-17
Perú	43	46	3
Bolivia	53	54	1

*Fuente.* Elaboración propia en base a informe Latinobarometro (2021)

Siguiendo esta línea argumental y como se referenciaba anteriormente, sería absurdo negar la existencia de la democracia en Sudamérica, aunque sería más acertado hablar de la democracia sudamericana en cada país, dicho de otra manera y analizando la tabla anterior, podemos decir que la percepción en la democracia se mantiene, pero hay cuatro países en donde bajo, y dos (Colombia y Ecuador) miembros de la Comunidad Andina en donde la caída es abrupta con diferencias negativas de -11 y -17 puntos respectivamente, también se puede decir que Uruguay, Argentina y Bolivia tiene altos niveles de apoyo a la democracia; y

que el país más grande y poderoso de Sudamérica que es Brasil tiene un apoyo relativamente bajo, aunque creció.

Así que la función de los vacíos estructurales que se han presentado en las democracias Sudamericanas, y siendo la democracia la columna vertebral sobre la que se erige el Estado moderno, nos muestra que la construcción de los Estados sudamericanos se ha realizado sobre bases frágiles, lo que ha conducido a la formación de Estados débiles.

### **Estados Débiles**

El Estado es la forma de organización política más desarrollada que la sociedad ha diseñado, se puede decir que es una entidad política autónoma y soberana, en el sentido que no está sujeta a una autoridad política superior.

Quintana indica que “desde el punto de vista del derecho internacional constituye un Estado toda entidad que posea los siguientes elementos: 1) población, 2) territorio, 3) organización política, y 4) soberanía”<sup>16</sup> (Quintana, 1995, p. 82)<sup>17</sup>

Cuando un ente reúne las anteriores características se está ante la presencia de un Estado, sin importar como surgió, ni su organización política, ni su extensión territorial, ni el volumen de su población.

Para finales de los años ochenta se empezó a hablar en varios círculos académicos sobre la fragilidad de los Estados y sobre Estados fallidos, entre otros; es así como desde diversas instituciones académicas, centros de pensamiento, consultoras y organismos internacionales, se diseñaron diferentes metodologías para tratar de definir la fortaleza o debilidad de un Estado<sup>18</sup>.

El concepto de Estado débil *weak state* es, en general, rechazado desde América Latina por el arraigo que tiene en esta zona el concepto de soberanía nacional, y por la tutela e intervenciones históricas que ha ejercido EE. UU. sobre la región.

Más allá de eso, saber cuándo un Estado es débil no es tarea sencilla, pero para las necesidades específicas de la investigación se esfuerza por sintetizar las ideas expuestas por Bagley, quien considera que, “el término se refiere a la capacidad de las autoridades estatales

---

<sup>16</sup>Se puede entender la soberanía como la capacidad de un estado de ejercer su actividad internacional de manera autónoma, sin que otro ente imponga su criterio. Según la Convención de Montevideo en su artículo 2, la soberanía es “la capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados”.

<sup>17</sup>Véase art 1 de la Convención de Montevideo sobre derechos y deberes de los Estados, de 1933

<sup>18</sup>La metodología más aceptada es la utilizada por el Banco Mundial, en la que se evalúan 6 criterios para determinar la fortaleza o debilidad de un estado: 1) voz y rendición de cuentas, 2) inestabilidad política y violencia, 3) eficiencia gubernamental, 4) carga regulatoria, 5) Estado de derecho, 6) control de la corrupción.

para gobernar legítimamente, para hacer cumplir la ley sistemáticamente, y administrar justicia de manera efectiva en todo el territorio nacional.” (2008, p. 109)

Sudamérica no ha producido Estados fuertes, sino que por el contrario, los Estados legalmente constituidos que existen, fallan en varios de los puntos anteriormente enunciados.

El tema de la impunidad por la baja calidad en la administración de la justicia sigue siendo un talón de Aquiles, la tendencia a la baja de la tasa de condenas en el subcontinente que se han registrado en años recientes es alarmante, ya que los niveles de condena no están a par con las crecientes tendencias de homicidios registradas desde 2007.

Para citar un ejemplo, la tasa de condenas en la región para el año 2016 es de 24 por cada 100 víctimas, en Asia es de 47 por cada 100 y en Europa de 53 por cada 100 (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019).

El caso más crítico lo presenta Venezuela donde según el Observatorio Venezolano de Violencia, en el 2021 se cerró con una cifra de 11.081 personas, lo que equivale a 40,9 muertes violentas por cada 100 mil habitantes, donde la impunidad llega a un 91% (Observatorio Venezolano de la Violencia, 2021).

Características derivadas de esta situación son los linchamientos y las operaciones de ‘limpieza social’; cobro de venganza, ajustes de cuentas o pretender tomarse la ley y hacer justicia por manos propias, es sinónimo de falta de confianza en las instituciones del Estado; “El problema podría derivar en algo aún más siniestro: en zonas del territorio latinoamericano controladas por turbas y grupos mafiosos.” (Newsweek, 2004); por ejemplo, un caso paradigmático es el de Brasil, donde las prisiones son controladas por facciones mafiosas, y a su vez son utilizadas para extender su control territorial:

No início dos anos 2000 o PCC já tinha controle das prisões em outros dois estados além de São Paulo, Paraná e Mato Grosso do Sul, que eram estratégicos, pois fronteiriços e rotas importantes para a entrada de drogas ilícitas no país, em especial às destinadas a região sudeste” (Anuario Brasileiro De Segurança Publica , 2022)<sup>19</sup>.

Otra muestra de la debilidad estatal es la pérdida de control sobre zonas específicas del territorio nacional, como lo expone el Dr. Bartolomé, “la pérdida de control sobre espacios geográficos cada vez más amplios los torna atractivos para el asentamiento de

---

<sup>19</sup> A principios de la década de 2000, el PCC ya tenía el control de cárceles en otros dos estados además de São Paulo, Paraná y Mato Grosso do Sul, que eran estratégicas, por ser fronterizas e importantes vías de entrada de drogas ilícitas al país, especialmente aquellas destinadas para la región sureste

organizaciones vinculadas con la criminalidad e incluso el terrorismo, que pueden desplegar sus actividades desde esos lugares.” (2012, p. 5)

El hecho de que el crimen organizado, operador por excelencia del tráfico de narcóticos, tenga como función principal la obtención de dividendos económicos, y que sus actividades *in situ* no tienen finalidades de tipo político; dichas actividades, por necesidad o conveniencia, si obran en contra de los intereses y fines propios de los regímenes democráticos, ponen en entre dicho la función pública, entorpeciendo su legitimidad y percepción; explotando los vacíos dejados por Estados débiles, desgastando la baja densidad de las instituciones del Estado y apoyándose en la corrupción.

### **Corrupción Estructural**

Cuando se habla de corrupción, es usual relacionarlo con la actividad del funcionario público que abusa de su función para favorecer a un individuo o grupo de individuos con intereses generalmente económicos, y en contra partida por dicho favorecimiento estos le dan una contraprestación económica que es el soborno.

La Organización Transparency International, afirma que la corrupción, “consiste en el abuso del poder para beneficio propio.” (2009, p. 14); Según las últimas cifras de Latinobarometro (2021), la percepción de la corrupción ha disminuido del 62% en 2016 al 57% en 2020 en Latinoamérica, en el caso de Sudamérica se percibe un aumento en la percepción de los habitantes que encabeza Chile (73%), al que le siguen Ecuador (72%) y Paraguay y Perú (70%).

La caracterización anterior ha sido la forma histórica como se ha entendido el flagelo, pero en esta investigación, la corrupción se manifiesta en torno a nuevos actores que escapan a la lógica legal de los tradicionales operadores de actos de corrupción como individuos, grupos privados y funcionarios públicos, e instalarse en la escena actores ilegales, que han matizado el flagelo; este “nuevo” tipo de corrupción supera la lógica incidental meramente económica y política, influye en la seguridad nacional, y en general afectando todo el marco democrático, convirtiéndose en un tipo de talanquera que puede llegar a afectar su consolidación.

Garay & Salcedo (2012) abordan el fenómeno de la corrupción desde tres estadios: la Captura del Estado (CdE), la Captura Avanzada del Estado (CAdeE), y la Reconfiguración Cooptada del Estado (RCdeE); de acuerdo a esta perspectiva, cuando se habla de CdE, se define como la intervención de individuos, grupos o compañías legales en la formulación de



leyes, decretos, regulaciones y políticas públicas para obtener beneficios de corto y largo plazo, principalmente de naturaleza económica, en detrimento del interés público.

Como se puede observar, en esta definición se omite el uso de métodos de coerción y violencia, y no se tienen en cuenta actores ilegales.

Un estadio más avanzado es la CAde, en la que a la par de la búsqueda de beneficios particulares, tratando de influir en diversos procesos de política pública, aparecen actores ilegales (mafias, narcotraficantes, carteles, entre otros), dichos agentes con capacidad de ejercer actos violentos como mecanismo que sustituye o complementa el tradicional soborno. La RCde - Reconfiguración Cooptada del Estado- es un proceso subsecuente y se presenta en situaciones de corrupción avanzada, se caracteriza por: i) participación de individuos y grupos sociales legales e ilegales, ii) búsqueda de beneficios no solo económicos, sino de tipo penal e incluso hasta de legitimación social, iii) utilización de la coerción y creación de alianzas como complemento o sustituto del soborno, y iv) afectación de diferentes ramas del poder público y distintos niveles de la administración, la RCde es definida por Garay & Salcedo, “como la acción de agentes legales e ilegales, que mediante prácticas ilegales o legales pero ilegítimas, buscan sistemáticamente modificar desde adentro el régimen e influir en la formulación, modificación, interpretación y aplicación de las reglas del juego social” (2012, p.36)

En lugar de afirmar que el crimen organizado ha infiltrado al Estado, o que existe una conspiración criminal contra el mismo, se entiende que utiliza la corrupción, y en algunos casos la violencia para desarrollar sus operaciones delincuenciales, por la necesidad que tiene en ciertos niveles de su negocio de entrar en los circuitos que ofrece el Estado.

### **Exclusión Social**

La exclusión social es la suma de los anteriores factores analizados, democracias poco consolidadas y Estados débiles, como consecuencia la corrupción como manifestación de las dos anteriores, todos los problemas se retroalimentan entre sí, se ramifican y crean vasos comunicantes que aprovechan las organizaciones de narcotraficantes para el éxito de sus operaciones.

Gacitúa & Davis indican que la noción de exclusión social se refiere a:

Un conjunto de procesos que contribuyen a aumentar la vulnerabilidad de ciertos grupos sociales frente a factores de riesgo que pueden llevarlos a una situación de pobreza y vulnerabilidad social.”, y agrega que este flagelo, “se puede definir como

la imposibilidad de un sujeto o grupo social para participar efectivamente a nivel económico, social, cultural, político e institucional.” (2000, p. 12)

Por su parte Alieto Guadani se refiere a América latina como:

La región donde los "menos" tienen "más" y los "más" tienen "menos", es decir, es campeona mundial de la desigualdad en la distribución del ingreso. (...) Las naciones latinoamericanas registran los coeficientes que miden la desigualdad en la distribución del ingreso más alto del mundo. (2011)<sup>20</sup>

Con el arribo de las políticas de corte neoliberal que supusieron un cambio absoluto en la estructura del Estado, la ya histórica mala distribución del ingreso, la desigualdad, y con ello los niveles de exclusión se acrecentaron, y como consecuencia se agudizaron las causas que potencian los fenómenos delincuenciales.

Bernardo Kliksberg señala que, “las altas desigualdades son nefastas para la economía y la sociedad. Entre otras comprobaciones, han encontrado que generan “trampas de pobreza”, (...) provocan fuertes grados de conflictividad, promueven la criminalidad, y estimulan y facilitan la corrupción.” (2011)<sup>21</sup>

Las masas de marginados que va dejando a un lado el modelo económico, son los sectores que nutren a los grupos de crimen organizado, las grietas que deja a su paso la política económica actual son las fisuras donde se insertan los grupos delincuenciales para su operatividad; Kliksberg refiere que, “Según la Cepal, la pobreza actual es superior a la de 1980 en términos absolutos. En 1980 había 136 millones de pobres. Actualmente la cifra es superior. Los progresos, especialmente en el sur, han bajado el porcentaje, pero sigue siendo alto, supera el 25% por ciento” (Kliksberg, 2016).

Lo anterior contrasta de manera inequívoca con la desigualdad en los ingresos basados en el coeficiente Gini<sup>22</sup>, que para el año 2018 nos muestra a Brasil con 53,9 y a Colombia con 50,4, el siguiente es Paraguay con 46,2, posteriormente Ecuador 45,4, Chile 44,4 y Perú 42,8, cierran Bolivia 42,2, Argentina 41,4 y por último Uruguay 39,7, “Durante 2018, Brasil se posicionó como el país de América Latina y el Caribe con mayor desigualdad de acuerdo con el coeficiente de Gini. Honduras y Colombia cerraron el podio con un coeficiente de Gini superior a los 50 puntos.” (Statista Research Department, 2021)

---

<sup>20</sup> Suplemento especial pagina 12, “el debate sobre la seguridad ciudadana”, octubre 23 de 2011.

<sup>21</sup> Suplemento especial pagina 12, “el debate sobre la seguridad ciudadana”, octubre 23 de 2011.

<sup>22</sup> El índice de Gini o coeficiente de Gini es una medida económica que sirve para calcular la desigualdad de ingresos que existe entre los ciudadanos de un territorio, normalmente de un país, siendo cero la máxima igualdad (todos los ciudadanos tienen los mismos ingresos) y 1 la máxima desigualdad (todos los ingresos los tiene un solo ciudadano), las cifras están dadas en puntos, que las acercan 1 (o su equivalente a 100).

Ante las disparidades vistas en los países Sudamericanos, proporciones cada vez más altas de la población se ven obligadas a ingresar en el tinglado de las organizaciones del crimen organizado, muchas como fichas operativas y otras como víctimas de este (prostitución, explotaciones físicas, drogadicción).

Las cifras que expone latinobarómetro en su informe del año 2021 lo corroboran, “Los datos 2020 de Latinobarómetro se presentan cuando la pobreza ha aumentado en América Latina en aproximadamente 50 millones de habitantes (...). Hoy los países enfrentan una triple crisis. En primer lugar, la crisis política de larga data, en segundo lugar, la crisis sanitaria, por la pandemia y finalmente la crisis económica, con una fuerte recesión, producida por la pandemia (...). La pobreza y la desigualdad constituyen en los países latinoamericanos una crisis permanente.” (2021, p. 5)

Es claro que los gobiernos que inician su mandato en este tercer decenio del Siglo XXI deben encarar con prioridad la desigualdad, que la pandemia profundizó, pero que evidentemente no origina si quieren sobrevivir y preservarse como poder de cara al futuro; para el caso de esta investigación combatir la desigualdad, es cortar esa relación nociva que se retroalimenta de manera mutua entre el narcotráfico y la desigualdad. Atrapados por la coyuntura conflictiva y sin mayores oportunidades de encontrar un empleo, montar un negocio o sembrar la tierra, los habitantes de las regiones más conflictivas se ven obligados a migrar, a trabajar para las redes mafiosas o a convivir con la ilegalidad.

Como lo menciona Ivonne, líderesa social en Tumaco, “ese escaso futuro ha llevado a los jóvenes a involucrarse en actividades ilegales. Los jóvenes que aparecen en Facebook mostrando unos tenis de marca o una botella de whiskey son los mismos que después terminan asesinados” (Quiñones, Et. al., 2022)

### Capítulo 3.

## Comparando el Norte y el Sur: Fortalezas y Debilidad de los Procesos de Integración en la Lucha contra el Flagelo de la Drogas

### La Sudamérica Andina y el Tráfico de Drogas

La región andina con Colombia a la cabeza es en la actualidad según el informe anual de la Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito, el país donde se produce el 70% de la cocaína que se consume a nivel mundial, en el periodo que comprende entre el 2008-2017, afirma el informe, se registró un aumento del 50% en la producción de cocaína, alcanzando el récord de 1.976 toneladas (Lorduy, 2019). Y es que en la región andina por tradición ancestral la hoja de coca ha sido parte integral del modelo de vida de las comunidades, profundamente asociada a sus tradiciones, creencias y modos societales; no se puede separar el desarrollo histórico de las comunidades andinas del uso de la coca, ha sido tan importante que llegó a ser casi una moneda, pues era común que se prestara para intercambios comerciales.

Ahora bien, la cocaína<sup>23</sup> es un producto que surge de la sintetización de la hoja de coca mediante un proceso químico para extraer de ella sus efectos alucinantes. Dicho lo anterior es casi imposible precisar el origen de esta planta en la región andina, al parecer los primeros cultivos prosperaron en el valle de Huallaga (Perú), y posteriormente, se expandió hacia Chile y Centro América. Y es que según el último informe publicado por la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (ONDCP, por sus siglas en inglés) (Embajada de EE.UU. en Colombia, 2021) que miden los cultivos de coca y el potencial de fabricación de cocaína en Colombia, Perú y Bolivia, las estimaciones no son positivas, a pesar de los récords en erradicación de cultivos e incautación de cocaína (130.000 hectáreas erradicadas y 580 toneladas de cocaína incautada en el 2020).

Veamos en la siguiente tabla, la evolución anual de cultivos y producción de cocaína en los países andinos:

**Tabla 6**

*Cultivos y potencial de producción de cocaína en toneladas en los países andinos*

Países		2017	2018	2019	2020
Colombia	Cultivos (HAS)	209.000	208.000	212.000	245.000
	Potencial de producción	906	877	936	1010

<sup>23</sup> La cocaína, un alcaloide de la planta de la coca (*Erythroxylon coca*) aislado en 1859 por el químico alemán Albert Niemann

Países		2017	2018	2019	2020
Perú	Cultivos (HAS)	49.800	52.100	72.000	88.200
	Potencial de producción	481	527	649	810
Bolivia	Cultivos (HAS)	31.000	32.900	42.180	39.400
	Potencial de producción	246	251	301	312

*Fuente.* Elaboración propia tomada de la página web de la embajada de EE.UU en Colombia

La tabla anterior nos muestra un ascenso paulatino año tras año tanto de hectáreas cultivadas, como de producción métrica de cocaína en toneladas, solo en Bolivia en el año 2020 se puede ver una disminución de hectáreas sembradas con respecto al año 2019 (7%), pero acompañada de un aumento ligero en la producción de cocaína.

A pesar de los esfuerzos tangibles, aumento en gastos de seguridad, incremento del pie de fuerza, compra de tecnología, profesionalización, entre otras, que los Estados pertenecientes a la CAN han realizado hace varios años, y de la guerra frontal que se ha librado contra el flagelo de las drogas, en lugar de disminuir su operatividad y con ello sus efectos sobre la sociedad, cada año pareciera que aumentará su influencia nociva en la población.

Hablando en términos de cifras mundiales, ya que una gran parte de la producción y comercialización de drogas tiene su origen en estas latitudes, en 2017, unos 271 millones de personas, es decir, el 5,5 % de la población mundial de 15 a 64 años, había consumido drogas en el año anterior.

Aunque las estimaciones correspondientes a 2016 son muy similares, una perspectiva a más largo plazo revela que el número de personas que consumen drogas en la actualidad ha aumentado en un 30 % con respecto a 2009, en donde 210 millones de personas habían consumido drogas en el año anterior (UNODC, 2019).

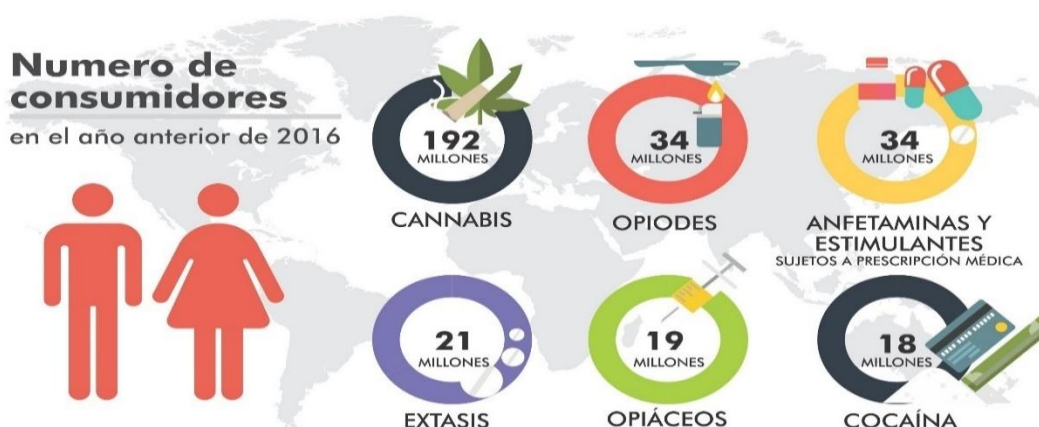
La droga que más se consume en todo el mundo sigue siendo el cannabis (se estima que 188 millones de personas consumieron cannabis en el año anterior). En los últimos diez años la prevalencia del consumo del cannabis se ha mantenido mayormente estable a nivel mundial, En 2017, unos 53,4 millones de personas en todo el mundo habían consumido opioides en el año anterior, un 56 % más que en 2016. De esas personas, 29,2 millones habían consumido opiáceos como la heroína y el opio, lo que supone un aumento del 50 % con respecto a las estimaciones correspondientes a 2016, que fueron de 19,4 millones<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> El informe mundial sobre las drogas es un documento que reúne los principales datos y análisis de tendencias sobre la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas en todo el mundo. Los datos son compilados por la UNODC a partir de cuestionarios enviados a los países miembros y constituye un documento de referencia para orientar las políticas sobre las drogas.

Para mejor ilustrar, observemos las cifras del consumo de sustancias psicotrópicas:

## Ilustración 2

*Consumo de sustancias psicotrópicas*



*Fuente.* Grafica propia, cifras tomadas del Informe Mundial sobre las Drogas de 2018.

La irrupción como fenómeno político, económico y social del narcotráfico tiene su origen en las postrimerías de la década del setenta e inicios de la década de los ochenta, y es una consecuencia directa de la crisis económica que se venía gestando y que estallo con el fracaso de la estrategia cepalina de la industrialización por sustitución de importaciones, que trajo aparejada la crisis de la deuda externa en los países de la región andina; esto es, una de las formas de hacer frente a la crisis que se gesto tuvo que ver con aumentar de manera exponencial la participación en la cadena del narcotráfico, lógicamente, no se pueden desconocer otros factores que intervienen en esta expansión como los márgenes de ganancia, las ventajas comparativas y el proceso neoliberal de liberalización del sistema financiero internacional.

Dicho lo anterior es importante determinar la evolución en el accionar delictivo, y como se ha podido mantener en el tiempo, frente a esto, se han identificado dos puntos de especial importancia: la expansión en la transnacionalidad de los fenómenos (integración de mercados) y una transformación en las estructuras de crimen organizado.

Aunque el fenómeno del narcotráfico se han apoyado para su crecimiento, en la ‘conquista’ del mercado internacional, con ello, la búsqueda de potenciales socios, y clientes en otros mercados; en las últimas dos décadas apoyados en los avances tecnológicos y en la dinamización del comercio internacional, la expansión transnacional de los mismos se ha convertido en un verdadero problema, pues cada vez es más difícil detectar, investigar,

perseguir y llevar ante la justicia a los actores involucrados, ya que al operar en diversos países se aprovechan de los vacíos legales y la variedad de los ámbitos institucionales.

Un ejemplo claro de la integración transnacional de las redes criminales se puede tomar del narcotráfico. Cruz señala que “la mayor parte de las nuevas organizaciones de narcotráfico no tienen una radicación territorial fija, ni permanente (...), la nueva lógica transnacional se monta sobre un circuito de postas que hacen a una verdadera cadena de producción regional.” (2011, p. 39)

El ejemplo anterior, en el que se establecen operaciones y esquemas de colaboración entre redes de diferentes países, para poner un ‘producto’ (en el caso de esta investigación drogas) en mercados internacionales, en un tipo de deslocalización del proceso productivo, paradójicamente también se ha dado por el combate al que le han apostado varios países (intercambio de información, aumento de condenas, militarización), porque con la problemática de las ‘amenazas emergentes’ se presenta un fenómeno al que se le ha denominado efecto globo, que consiste: cuando las autoridades ejercen presión en una zona geográfica, las actividades ilegales tienden a migrar hacia otras áreas.

Por ejemplo, el mayor control que se ejerce en Perú y Colombia implica que el tráfico de drogas hacia América del Norte se está trasladando a Venezuela, efecto similar a la presión en una parte de un globo, en el que este inmediatamente se expande en otra; otro efecto fuertemente vinculado al efecto globo, es el efecto cucaracha, que se asocia también al fenómeno de expansión transnacional.

Bagley explica que, “el efecto cucaracha es una reminiscencia de cómo se escabullen rápidamente las cucarachas de una cocina sucia hacia otros lugares para evitar la detección después de que la luz ha sido encendida.” (2012, p.243)

Frente al surgimiento de una nueva dinámica de transnacionalización, Gary y Salcedo opinan que la diferencia entre la trasplatación y la expansión “consiste en la actuación de una red criminal a través de las fronteras de países que no son vecinos y, sobre todo, logran que agentes extranjeros, viviendo en países distintos al origen, se incorporen como miembros de la organización”, (2012, p. 305) lo que supone una alta capacidad de operación criminal.

Villaveces resalta la opinión de Naim (2006) al respecto, este considera que, “en suma, el crecimiento de las redes ilícitas ha venido de la mano de la profundización en la desregulación de los mercados y la profundización de la integración comercial.” (2013, p. 268).

Los procesos de transnacionalización e integración de organizaciones de crimen organizado analizadas han supuesto una reestructuración de los grupos de crimen organizado, como un perfeccionamiento en cuanto al tipo de operaciones, estructura organizacional, y administración de la violencia, que han manifestado una evolución en las formas de su accionar delictivo.

Históricamente las estructuras de crimen organizado de mayor relevancia, o más conocidas son la Mafia tradicional (sur de Italia), la Triada (Hong Kong), la Yakuza (Japón), y los Carteles (originariamente de Colombia). Garay & Salcedo exponen que, “la Mafia, la Triada o la Yakuza emergieron en sociedades que enfrentaban procesos de modernización y expansión económica, pero carecían de la estructura legal formal para proteger los derechos de propiedad.” (2012, p. 301)

A nivel Sudamericano el tipo de red criminal organizada de mayor relevancia es el cartel<sup>25</sup>, inicialmente de origen colombiano, y hoy extendido como nombre genérico a las redes criminales organizadas que operan en diferentes puntos de la región; en este sentido, Cruz describe su impacto en circuitos internacionales, y refiere que:

El cartel de drogas sigue la lógica en tanto conforma una sociedad (ilícita) que trata de hacerse con el dominio y monopolio del mercado” y agrega, “el cartel ostentaba rasgos transnacionales (...), pero su epicentro resultaba nítido y se cristalizaba en términos nacionales y hasta locales.” (2011, p. 35).

Aunque dichas estructuras tienen gran impacto en el imaginario colectivo, son estudiadas, analizadas, y llevadas al público de diferentes maneras (estudios académicos, cine, televisión, documentales), su estructura de negocios, así como su impacto internacional es de una forma u otra limitada, siempre estructurándose desde una lógica local, que deriva a mercados internacionales más por necesidad comercial, que por una característica propia del grupo.

Las estructuras criminales de ‘nueva generación’ tienen varias características que las diferencian de las anteriores, por ejemplo, en el caso del negocio de las drogas, las estructuras de nuevo tipo controlan partes específicas del negocio. Jeremy McDermott, jefe de investigación en Colombia y Sudamérica para la Fundación Insight Crime, en un artículo sobre la evolución del comercio de drogas, tras 20 años de la muerte de Pablo Escobar, señala

---

<sup>25</sup> El término cartel es una acepción de origen económico, y refiere al acuerdo que hacen entre sí grupos de empresarios de un mismo rubro, para actuar de manera concertada y pactar precios, regular la oferta, repartir utilidades, entre otros acuerdos), para crear un orden monopólico para dominar el mercado del rubro al que pertenecen.



que “ya no existía una figura capaz de dominar la industria de la cocaína y controlar todos los diferentes eslabones de la cadena.” (2013)

La diversificación en las operaciones criminales de las organizaciones de nuevo tipo, ya no son mono-productoras y/o mono-comercializadoras de un producto específico, se ve diferenciación en el tipo de productos y actividades que desarrollan, Garay & Salcedo indican que además de la integración transnacional, “se observa otro proceso que aparece como importante en el fortalecimiento de la ilegalidad: La aparición de mercados y actividades ilegales adicionales que también generan importantes utilidades económicas.” (2012, p. 299)

Gayraud refiere que estas organizaciones, “son poli criminales, por tanto, capaces de intervenir de manera oportunista y pragmática en todos los mercados criminales, (...) Los criminales no tienen especialidad: pasan de una actividad criminal a otra por cálculo costo/beneficio”<sup>26</sup> (2012)

Lo que marca la evolución del accionar del crimen organizado con respecto a las redes tradicionales, es su flexibilidad, estas organizaciones de nuevo tipo no tienen estructuras tan rígidas y/o jerarquizadas, se adaptan a las condiciones cambiantes actuales, es decir, sin especialidades, estos cambios obedecen a la capacidad que tienen estas estructuras de reorganizarse ante los desafíos que se van presentando, “La acción del Estado en contra de determinadas economías ilegales como el tráfico de droga ha tenido como efecto, el desplazamiento de las facciones a otras actividades delictivas” (Vergara, 2012, p. 3)

### **Comunidad Andina de Naciones (CAN)**

En 1969, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú firmaron el Acuerdo de Cartagena, que le dio origen al Pacto Andino o Grupo Andino, con el propósito de mejorar sus niveles económicos y políticos mediante la integración; posteriormente el 13 de febrero de 1973, Venezuela se adhirió al Acuerdo. El 30 de octubre de 1976, Chile se retiró del mismo.

El caso de Venezuela concita una particularidad pues es el único país que ha integrado los dos procesos como Estado parte, en el año 2006 decidió retirarse de la CAN y quedó excluida formalmente el 21 de abril de 2011.

Esta decisión se dio porque el presidente Chávez no toleró que tanto Colombia, como Perú anunciaran negociaciones con EE.UU para establecer tratados de libre comercio (TLC);

---

<sup>26</sup> Intervention de Jean-François Gayraud devant la commission spéciale du parlement européen sur “la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux” (CRIM), le 19 juin 2012 à 11h00.

el 20 de setiembre de 2006, el Consejo Andino de ministros de Relaciones Exteriores otorgó a Chile la condición de País Miembro Asociado de la Comunidad Andina, abriendo el camino para su reingreso.

La historia del Pacto Andino a grandes rasgos se ha caracterizado como cualquier proceso de integración por avances y retrocesos en sus logros producto de los cambios operados en el concierto internacional, y en muchos casos por cambios políticos al interior de los Estados miembros.

A lo largo de 40 años el proceso ha tenido que acomodarse a las complejas realidades del sistema internacional y sus implicaciones, ‘del modelo de sustitución de importaciones’ predominante en los años setenta, que protegía la industria nacional con altos aranceles, se pasó al modelo abierto a finales de los ochenta. En la reunión de las Galápagos (1989), los mandatarios andinos aprobaron el Diseño Estratégico y el Plan de Trabajo donde se plasma el nuevo modelo.

De acuerdo con los planes trazados en dicha cumbre, los países andinos decidieron iniciar la creación de una zona de libre comercio en 1993 mediante la eliminación paulatina de la carga arancelaria, con lo cual se le dio un renovado impulso al comercio intracomunitario.

Debido a las transformaciones que habían operado en todos los países con la implantación de las políticas neoliberales a principios de los años noventa, en 1997 los presidentes de los países miembros decidieron introducirle una serie de reformas al Acuerdo de Cartagena para adaptarlo a los cambios que se presentaban en el escenario internacional y suponía un reflatamiento del proceso:

Esas reformas permitieron que la conducción del proceso pase a manos de los presidentes y que tanto el Consejo Presidencial Andino como el Consejo Andino de ministros de Relaciones Exteriores formen parte de la estructura institucional. Se creó la Comunidad Andina de Naciones en reemplazo del Pacto Andino

Frente a la seguridad la Comunidad Andina ha mostrado un activismo importante en la materia, así como los países miembros por combatir el flagelo del crimen organizado transnacional. López argumenta que, “la cooperación es la principal herramienta de los estados en la lucha contra el crimen transfronterizo. La Comunidad Andina ha manifestado reiteradamente su voluntad de enfrentar concertadamente ese flagelo.” (2011, p. 133)

Por ello se considera la seguridad como un componente fundamental en cualquier proceso de integración actual, por lo que se deriva del proceso en lo concerniente a la libre

circulación de factores. A nivel comunitario, el estamento constituido inicialmente para dirigir y definir los temas concernientes a la seguridad fue ‘El Grupo de Alto Nivel en materia de Seguridad y Fomento de la Confianza’, de acuerdo con la Comunidad Andina, el tema que corresponde a dicho grupo (Comunidad Andina, 2002):

Se sustenta en el ‘Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los gastos destinados a la Defensa Externa’, emanado de la reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores con los Ministros de Defensa de la Comunidad Andina, realizada en Lima (junio 2002). Los acuerdos alcanzados en dicha oportunidad estaban dirigidos a definir una Política de Seguridad Externa Común Andina, caracterizar una Zona de Paz en la Comunidad Andina; limitar el gasto militar a fin de orientar estos recursos a la inversión social y profundizar la cooperación para la lucha contra el terrorismo y el tráfico ilícito de armas, entre otros.

La primera reunión del Grupo de Alto Nivel se llevó a cabo en el 2003 en Bogotá, Colombia, y sentó las bases que definirían la visión de la CAN en lo referente al tema de la seguridad, la situación en la que el Estado y la sociedad se encuentran protegidos frente a amenazas o riesgos susceptibles de afectar el desarrollo integral y el bienestar de sus ciudadanos, (...). Desde esta perspectiva, la seguridad tiene un ‘carácter multidimensional’. Como resultado de una serie de reuniones, seminarios y talleres, en julio de 2004 el Consejo Andino de Ministros adoptó la Decisión 587: ‘Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina’ PSEC, esta decisión enmarca toda la concepción de seguridad bajo la cual se orientará el grupo, en congruencia con la Declaración sobre seguridad en las Américas de 2003, sobre la multidimensionalidad que debía tener la filosofía de la seguridad en el siglo XXI, y se conformó el Comité Ejecutivo de la Política de Seguridad Externa Común Andina, en reemplazo al Grupo de Alto Nivel.

Dentro de esa amplia gama, los Países Miembros de la Comunidad Andina persiguen prevenir, combatir y erradicar las nuevas amenazas a la seguridad (...), dentro de las cuales se encuentra el combate al crimen organizado, y a sus distintas manifestaciones. (Charris, 2008, p. 98).

En la decisión 587, el artículo primero, título VIII, hace mención especial sobre el rumbo que debería seguir la generación de políticas y acciones del grupo sobre este tema en particular frente a: la lucha contra el crimen organizado, contribuyendo a combatir su

actividad y manifestaciones en perjuicio de la seguridad ciudadana y del Estado; la lucha contra el problema mundial de las drogas y los delitos relacionados.

Los esfuerzos que se han hecho a nivel internacional desde la ONU y la OEA, por combatir estos delitos que atentan contra la seguridad, han tenido importantes avances en cuanto a la jurisprudencia de orden multilateral, aspectos en los cuales la CAN está a la vanguardia de los cambios que operan en el contexto internacional.

Pero frente a los peligros de las nuevas realidades, la CAN ha creado progresivamente un interesante compendio de decisiones de alto nivel, para enfrentar de manera conjunta los retos que plantean las denominadas amenazas emergentes, de esta toma de conciencia ante el flagelo se creó en junio del 2001 la Decisión 505: ‘Plan andino de cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos’, el plan aborda el flagelo del narcotráfico de manera integral, y aunque es respetuoso de la normas internas de cada país miembro, reconoce que al ser un problema de alcance mundial, es necesario coordinar acciones aprovechando el marco que presenta el acuerdo: Se estructura en la convicción de que el proceso del negocio de las drogas es un problema mundial, pero que afecta a los países andinos, reconoce que el crimen organizado aprovecha el potencial de los mercados, pero advierte de las responsabilidades que tienen todos los países ante los fenómenos. (2001)<sup>27</sup>.

En esta misma decisión, el plan de acción contempla como delito conexo en el literal E, el lavado de activos, pero a su vez en el inciso seis, lo eleva a delito autónomo.

En concordancia con el plan de acción de la Decisión 505; en Diciembre de 2004, se adoptó la Decisión 602: ‘Norma Andina para el Control de Sustancias Químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas’, que busca complementar de manera más eficaz la Decisión 505, para vigilar el comercio de precursores químicos calificados como sensibles o no sensibles, y evitar el desvío de los mismos para que sean utilizados en la fabricación de drogas ilícitas en los países andinos; protegiendo el territorio aduanero de la comunidad.

En consonancia con lo anterior y con el fin de darle fuerza a las decisiones 505 ,602, y 604 (estrategia andina de desarrollo alternativo). Fiel a la creencia de que el problema de las drogas es un ejercicio de corresponsabilidad con la comunidad internacional en el año 2012 se establece el proyecto PRADICAN (Programa Antidrogas Ilícitas en la CAN), suscrito

---

<sup>27</sup> Numerales 1,2 y 3 del Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos.

entre la CAN y la Unión Europea, que buscaba apoyar a los países de la Comunidad Andina en su lucha contra las drogas.

Las principales amenazas se presentan en la siguiente tabla:

**Tabla 7**

*Principales amenazas por subregión*

Cono sur	Países andinos	Centroamérica	Caribe
Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico
Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo
Tráfico de armas	Crimen organizado	Desastres naturales	Tráfico de armas
Crimen organizado	Tráfico de armas	Crimen organizado	Desastres naturales
Pobreza	Pobreza	Tráfico de armas	Crimen organizado

*Fuente.* Conferencia Ministerial de Defensa (Managua, 2006)

Según la tabla 6 son el narcotráfico y el terrorismo las principales amenazas percibidas en lo que compete a Sudamérica, aunque Rojas (2008) señala que, “en relación con el terrorismo hay que señalar que, más que una amenaza efectivamente percibida, suele ser una declaración de los países de la región de cara a los requerimientos de EE. UU.” (p. 45)

Dicho lo anterior y en aras de una mejor comprensión del tema, es importante para esta investigación hacer una segmentación de los países que integran el proceso, y mirar cómo ha sido el tratamiento interno que le han dado al problema de las drogas en la última década.

## **Política Antidrogas de los Países Miembros del Pacto Andino**

### ***Bolivia***

El país sigue siendo el tercer mayor productor mundial de cocaína, y se encuentra ubicado en un punto crítico del tráfico de drogas de Sudamérica, habida cuenta de que comparte fronteras con Brasil y Argentina, que son los dos más grandes mercados de drogas internas de la región. Con la llegada de Evo Morales al poder en el año 2006 “se abrió el debate que adoptó un cambio de enfoque que situó a la hoja de coca en un lugar de protección y reconocimiento ancestral, continuando con la erradicación de la producción de cocaína, donde se destaca la planta como patrimonio cultural de los pueblos indígenas andinos” (Ledesma/Bernal, 2019).

Es así como en el 2009, se da un hito sin precedentes en el cual se legaliza el cultivo y a comercialización de la hoja de coca, pero se sigue combatiendo el negocio de la cocaína;

posteriormente vino un proceso de relativa calma, con algunos enfrentamientos con los EE.UU por su política antidrogas y la expulsión de la DEA, en el 2017 un proyecto de ley duplico las hectáreas cultivadas de hoja de coca, aunque también enfrente de manera violenta los campesinos cocaleros que no tuvieran licencias para cultivar; con la caída de Morales en el año 2019, el nuevo gobierno encabezado por Jeanine Añez dio un viraje en la política antidrogas dándole un enfoque de línea dura, con la asunción del gobierno de Arce, este retorno a un enfoque más parecido al de Morales, “Bolivia mantiene una de las leyes más punitivas con respecto al tráfico y consumo de drogas ilegales” (Beckmann, 2021)

Se puede inferir entonces que Bolivia en la última década ha tenido un tratamiento con respecto al problema de las drogas alejado del enfoque prohibicionista en el ámbito del cultivo y venta legal de la hoja de coca.

### ***Ecuador***

El país limita por el norte con Colombia y por el sur con Perú, los dos grandes productores de cocaína mundial, y tiene una nada despreciable costa pacífica que conecta hacia Centro América y EE.UU; con la asunción de Rafael Correa se inició un proceso de reducción de penas por delitos relacionados con drogas, se despenalizó el consumo de marihuana, y se promovieron políticas de tratamientos contra las adicciones: “Luego de dar los primeros pasos para despenalizar el consumo de drogas y atacar en forma simultánea a los traficantes, una ley de 2015 endureció fuertemente las penas por posesión, incluso en bajas cantidades” (InSight Crime, 2017), lo que hizo que prácticamente el consumo fuese ilegal nuevamente.

Con el sucesor en la presidencia Lenin Moreno (2017-2021), la política de combate al narcotráfico no cambio, como lo registra la presencia del almirante Faller en el país firmando un memorando de entendiendo “La visita del Almirante Faller demuestra la cooperación de seguridad en curso entre los Estados Unidos y el Ecuador y reafirma el compromiso de ambas naciones para combatir el tráfico de drogas” (U.S Mission Ecuador, 2021).

### ***Colombia***

Es el principal productor de cocaína del mundo: “In 2019, Colombia continued to account for the vast majority of the global area under coca bush cultivation (two thirds)

...coca bush cultivation was found in 22 of the 32 departments in Colombia”<sup>28</sup> (Informe Mundial sobre las Drogas, 2021).

Se puede decir que hasta el año 2012 la política de drogas estuvo enfocada exclusivamente en el combate a pleno de la guerra contra las drogas (plan Colombia): “En otras palabras, Colombia ha sido un policy taker de las políticas de drogas impulsadas por Estados Unidos. Esto ha hecho que el país sea percibido por los países vecinos como un aliado de Estados Unidos y una posible amenaza para los intereses de la región” (Zambrano, Ospina, Perilla, Ortiz, 2018).

Con el triunfo de Juan Manuel Santos en el año 2012, se inicia un marco de época, que dio paso a intentar redirigir lo que hasta el momento había sido la lucha antidrogas de la nación, “Inicialmente, es la VI Cumbre de las Américas en Cartagena en 2012 que el presidente para la época, y anfitrión del evento, Juan Manuel Santos, hace un llamado al debate sobre una revisión al enfoque de la lucha contra las drogas (...). Es a partir de este mismo año (2012) que Colombia inicia una fuerte actividad diplomática en el espectro internacional, especialmente en la Organización de Naciones Unidas (ONU), junto a México y Guatemala a causa del aumento de la violencia relacionados con el narcotráfico (...). Este nuevo enfoque instaurado en el gobierno de Juan Manuel Santos abre las puertas en la arena nacional a un proceso de desecuritización ante la política antidrogas y permitió dar los primeros pasos en implementar políticas alternativas menos perjudiciales” (Ledesma/Bernal, 2019).

Con el ascenso de Iván Duque (2018-2022) el país regresa a las practicas prohibicionistas, “emitió un decreto que ordenó que la policía confiscara y destruyera cualquier cantidad de drogas que encuentre, incluso para el consumo personal” (Beckmann, 2021), incluso se ha venido apoyando la idea de resucitar la aspersión con glifosato.

El actual gobierno de Iván Duque quiere resucitar esta estrategia, con el argumento de que es el atajo efectivo para conseguir reducciones significativas de los cultivos de coca, que volvieron a crecer de 48,000 hectáreas en 2012 a 154,000 hacia fines de 2019 (...) El gobierno anterior de Juan Manuel Santos había suspendido las aspersiones en 2015, después de que un estudio del Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer reclasificara el glifosato como una sustancia probablemente cancerígena (Ronderos & Bermúdez Liévano, 2021).

---

<sup>28</sup> En 2019, Colombia siguió representando la gran mayoría de la superficie mundial de cultivo de arbusto de coca (dos tercios)... se encontraron cultivos de arbusto de coca en 22 de los 32 departamentos de Colombia.

Con la llegada por primera vez a Colombia de un gobierno de izquierda, se abre nuevamente un espacio para pensar en métodos no convencionales en el combate a las drogas, esto se infiere de la entrevista concedida por Francia Márquez<sup>29</sup> al periódico *Le Monde Diplomatique*:

No solo en Colombia, sino en toda América Latina, llegó el momento de colocar el debate serio sobre la legalización de las drogas. Estos países nuestros se han bañado de sangre, han sido hijos y familias que han sufrido las consecuencias del narcotráfico y la política prohibicionista. (...) la política de Estado Unidos en el Plan Colombia sirvió para dejar los muertos en los territorios, para violación de derechos de humanos y para dejar plata en los bancos y en los políticos de este país. No ha servido para nada, el narcotráfico sigue intacto en este país, pero la cocaína llega a estados Unidos todos los días (Márquez Mina, 2022)

### *Perú*

Es el segundo mayor productor de coca después de Colombia, “With 54,700 ha under cultivation reported by the Peruvian authorities, Perú accounted for 23 per-cent of global coca bush cultivation in 2019” (Informe Mundial sobre las Drogas, 2021)<sup>30</sup>, y adicional a ello, es también un importante corredor estratégico, pues al ser frontera con Brasil, le da acceso a uno de los mercados internos más importantes de la región. “Una continuación del modelo prohibicionista también caracteriza la política de drogas en Perú. Entre 2011 y 2015 el país aumentó la erradicación de coca ilícita de 10.290 a 35.868 hectáreas” (UNODC 2019, 52).

Además, a pesar de que la posesión de drogas para el consumo personal no es técnicamente ilegal, entre 2008 y 2013 la policía peruana arrestó a 43.515 consumidores (Mangelinckx 2017, 32)” (Beckmann, 2021); para 2021 el gobierno lanzó un ambicioso plan de reducción de cultivos, pero sin actualizar su política de sustitución, y sin tomar en cuenta los usos tradicionales que tiene la planta de coca para muchas comunidades indígenas.

Recientemente, las fuerzas armadas intensificaron su participación en la lucha contra el narcotráfico y los remanentes de Sendero Luminoso, con la realización de operativos conjuntos con la policía. En los últimos años, las autoridades han infligido fuertes golpes a Sendero Luminoso, aunque el grupo insurgente sigue siendo fuerte en ciertas regiones (InSight Crime, 2016).

---

<sup>29</sup> Vicepresidenta electa de Colombia para el periodo constitucional 2022-2026

<sup>30</sup> Con 54.700 Ha bajo cultivo reportadas por las autoridades peruanas, Perú representó el 23 por ciento del cultivo mundial del arbusto de coca en 2019.



## **Configuración de los Mercados Ilegales Emergentes –MIE.**

Tradicionalmente oferentes y demandantes en cuanto a las modalidades de negocios que hemos identificado como ‘amenazas emergentes’ (en el caso específico de esta investigación el tráfico de drogas,) casi nunca han coincidido en un mismo espacio geográfico, porque este negocio han demandado una constante operación transnacional de insumos, productos, personas, entre otras, lo que le ha dado un caris transnacional; aunque esta relación difícilmente dejará de existir, en la última década se ha evidenciado un aumento de las operaciones económicas y el nacimiento de Mercados Ilegales Emergentes MIE, esta configuración de mercados locales ilegales, como dice Vergara, aunque trae réditos económicos menores, tiene algunas ventajas:

- 1) Permiten un flujo de caja constante de fácil acceso; 2) Permiten la contratación de mano de obra local, lo cual le provee a estas organizaciones de una base social; 3) Son vehículos efectivos para el lavado de activos; 4) Su interacción con la informalidad (la cual presenta índices elevados en varios países en Latinoamérica) potencia la capacidad de infiltración en la economía legal. (Vergara, 2012, p. 6)

Dentro de este contexto el tráfico de drogas ha encontrado su nuevo nicho de mercado en la geografía local, que se expresa en “el crecimiento de los mercados domésticos al interior de Latinoamérica, especialmente Brasil y Argentina, (...), Colombia e incluso Chile han registrado un crecimiento en las ganancias criminales provenientes de la distribución local de drogas.” (McDermott & Dudley, Crimen organizado en las Américas: ¿Qué esperar en 2014?, 2014)

De acuerdo a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en su informe de la junta internacional de fiscalización de estupefacientes 2021 “se estima que en 2019 casi 3 millones de personas de entre 15 y 64 años en la región habían consumido cocaína en el año anterior (...) Mientras que el consumo de cocaína en la Argentina aparentemente se duplicó durante el periodo 2010–2017 (...) el Brasil, el mayor mercado de cocaína de la región, con una prevalencia de consumo de cocaína en el año anterior del 1,0 % en la población de entre 15 y 64 años” (2021, p. 100-101), siguiendo esta línea argumental. El mayor consumo se manifiesta en Brasil una cifra aproximada de 900 mil consumidores, mientras en Argentina se halló el mayor incremento en el consumo, con un crecimiento de 2.6% en la población que usa cocaína.

Esta nueva modalidad emergente del tráfico interno y/o fronterizo, se conoce como narcomenudeo, que es la toma de mercados minoristas de droga al interior de los Estados

Sudamericanos, por parte de neo redes criminales, gracias a la tradicional presencia de redes ilegales asentadas en estos territorios, con la experticia necesaria en la prestación de servicios ilegales. Otro factor que ha influido en el crecimiento de los MIE Sudamericanos es la lógica comercial que impera en los negocios del crimen organizado; los cambios estructurales que se dieron en la última década, pero se cimentaron especialmente entre los años 2003-2008, en lo que los estudiosos han denominado el quinquenio dorado, por el alto crecimiento y la baja inflación, políticas fiscales y monetarias sostenibles, y desendeudamiento público y externo, lo que puso al subcontinente como un nuevo polo de desarrollo económico, atractivo para ser explotado por redes ilegales.

El auge de los MIE se relaciona con la horizontalidad con que operan estas redes, lo que les da mayor flexibilidad, y con ello una mayor apertura en la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos, y territorios.

Una razón importante para el crecimiento de los MIE es la debilidad de los Estados, Vergara considera que “es importante tener en claro que la delincuencia organizada no aparece en un espacio abstracto, sino en Estados que no han tenido capacidad para ejecutar y garantizar el respeto de sus propias regulaciones” (2012, p. 4). Marcelo Saín<sup>31</sup> es citado por Basombrío (2012) al referirse al caso Argentino, que es asimilable a cualquier país de Sudamérica, e indica que, “la conformación de complejas empresas económicas de carácter criminal que no se expandieron como consecuencia de la alta marginalidad urbana sino, más bien, de la protección y la regulación policial así como también de las deficiencias y/o las connivencias judiciales (Saín, 2010)” (2012, p. 31).

### **El Mercado Común del Sur - MERCOSUR**

El Mercado Común del Sur -MERCOSUR- está integrado actualmente por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay, la República Oriental del Uruguay, el Estado Plurinacional de Bolivia, y la República Bolivariana de Venezuela que se adhirió el 5 de julio de 2006, pero que fue suspendida en diciembre de 2016 por temas relacionados a la “ruptura del orden democrático”, podría la investigación obviar al Estado Venezolano, pues actualmente se encuentra ausente de los sistemas de integración, pero no sería apropiado por su importancia estratégica, densidad

---

<sup>31</sup> En ponencia titulada “La criminalidad común y la criminalidad organizada en la Provincia de Buenos Aires”. Presentada en el Seminario “Crimen común y crimen organizado en ciudades de América Latina: intersecciones y diferencias”, organizado por el Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC, Estados Unidos, el 19 de mayo del 2010.

territorial, densidad demográfica, entre otras, por lo que se ha decidido ubicarlo dentro del Mercosur por ser un miembro suspendido, con posibilidades de reintegrarse “la suspensión cesará cuando (...) se verifique el pleno restablecimiento del orden democrático en Venezuela”. (La Vanguardia, 2021)

El bloque se constituyó formalmente el 26 de marzo de 1991, en la ciudad de Asunción, Paraguay, mediante la firma del tratado de Asunción, que contiene las pautas para la constitución de un mercado común entre los socios fundadores.

El Tratado de Ouro Preto, definió en 1994 la estructura institucional del Mercosur, en 1998 el tratado de Ushuaia asentó el carácter democrático del grupo, y en el 2002 con el Tratado de Olivos, se dieron las bases para la creación de un sistema de solución de controversias al interior del acuerdo. Aunque el grupo fue inicialmente diseñado para ampliar las lógicas económicas y comerciales de los países miembros, como se distingue en el artículo 1º, del Tratado de Asunción:

- (1) La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente.
- (2) el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económicos comerciales regionales e internacionales.
- (3) la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Parte: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetario, cambiario y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Parte.
- (4) El compromiso de los Estados Parte de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.” (Mercosur, 1994)

Esta expansión produjo el aumento de algunos ‘fenómenos’ como el Narcotráfico, tráfico y trata de personas, tráfico de armas, lavado de activos, etc., que en principio no se evidenciaron, pero con el tiempo y el cambio en las dinámicas de orden internacional, fue necesario abordarlos, es decir, bajo el esquema Mercosur se ha constituido un nuevo ordenamiento subregional que sobrepasa los objetivos fundacionales del Tratado de Asunción; según Ugarte, “aunque ausentes en la configuración original del MERCOSUR, la

integración subregional en materias de defensa y seguridad pública (...), pronto se rebeló como un complemento indispensable del crecimiento del intercambio.” (2008, p. 141)

El primer paso en términos de cooperación en seguridad al interior del Mercosur, se dio en 1996 con la constitución del Comando Tripartito para cumplir funciones de seguridad en la Triple Frontera y, posteriormente, con la firma del Acuerdo sobre Seguridad de la Triple Frontera<sup>32</sup>; este primer acercamiento en la materia, constituyó la base para el primer gran hito del grupo en materia de seguridad y combate a las amenazas emergentes con la institucionalización de la Reunión de Ministros del Interior o funcionarios de jerarquía equivalente RMI, por Decisión 7/96 del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR; que de acuerdo a Ugarte, “la experiencia de la cooperación en materia de seguridad pública en el MERCOSUR ampliado – que incluyen también aspectos en inteligencia – se realizó – aunque no explícitamente – sobre las experiencias europeas de los tratados de Schengen.” (2008, p. 145)

De esta manera se institucionaliza el tema de seguridad al interior de MERCOSUR, y sobre todo la cooperación en dicha materia, respetándose la autonomía interna de cada país miembro mediante secciones nacionales y una comisión técnica integrada por miembros de los ministerios del interior y funcionarios especializados para la consecución de las políticas que corresponden al tema de la seguridad.

La decisión 7/96 es el mecanismo que dio paso a una importante cosecha de acuerdos sobre la materia, con previa aprobación del Consejo del Mercado Común CMM, y posterior interiorización de las normas en el ordenamiento jurídico de los Estados partes, entre los acuerdos mencionados se destacan algunos por su trascendencia: el Acuerdo RMI 3/97 reconoce que para el ejercicio plenos de los derechos ciudadanos, y que el grupo pueda realizar sus actividades económicas y comerciales de manera positiva.

Es importante incluir el tema de la seguridad, para dar lugar a la creación de un grupo de trabajo integrado por los Estados miembros y asociados, para elaborar un Plan Regional de Seguridad Ciudadana, para armonizar legislaciones, ampliar controles, fortalecer la cooperación, entre otros, en temas como: narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas y explosivos, robo de vehículos, delitos económicos y lavado de dinero, contrabando, y tráfico de personas.

---

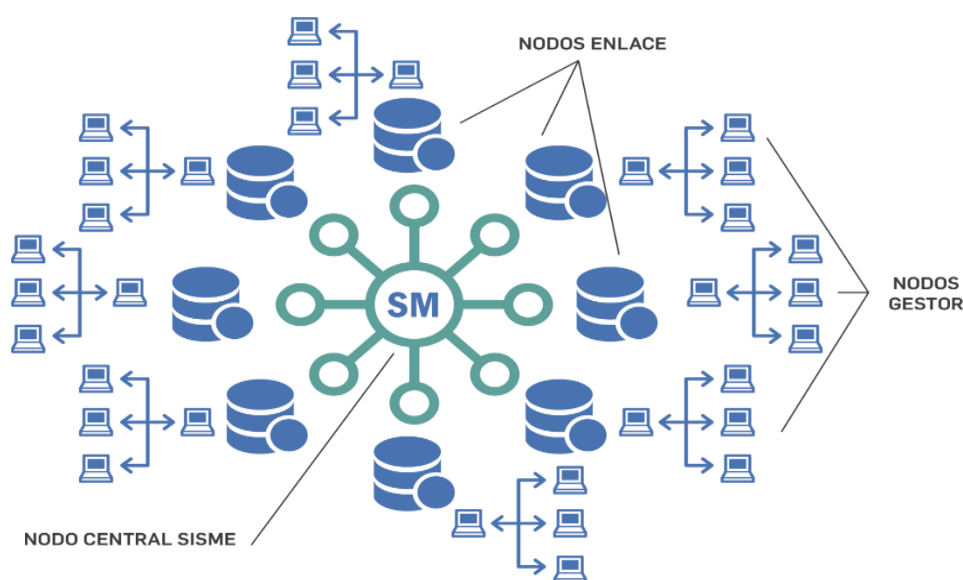
<sup>32</sup> El acuerdo de tipo operativo fue firmado por los Ministros del Interior de la República Argentina y Paraguay, y el Ministro de justicia de Brasil, tenía como principio el construir medidas de confianza y cooperación policial, intercambiando información en la zona de la Triple Frontera.

El Acuerdo 1/98 permitió la creación del Sistema de Intercambio de Información del MERCOSUR SISME<sup>33</sup>, en el año 2017 mediante decisión CMC N.º 17 se determinó actualizar el sistema. Según la Revista Mercopol N.º 4: “SISME es un producto tecnológico de MERCOSUR y Estados Asociados, diseñado con miras al procesamiento de datos relacionados con sucesos operacionales policiales, armas, personas, vehículos y otras informaciones que se determinen según las necesidades futuras.” (2010, p. 9)

Entre las acciones que armonizan procedimientos, se encuentra el sistema de intercambio de información, según ilustra el siguiente diagrama:

### Ilustración 3

*Estructura del Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del Mercosur (SISME)*



*Fuente. Tomado (Mercosur, 2017)*

El Acuerdo RMI 5/98, se llamó en principio, ‘Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional en el MERCOSUR’, que fue actualizado y ampliado de manera constante, y luego se denominó ‘Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional entre los Estados parte del MERCOSUR’, y entre los Estados parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

El Acuerdo dentro del referido Plan, comprende la coordinación de acciones entre las fuerzas policiales y de seguridad, y un abanico amplio de ámbitos; comprende a esta investigación el denominado Ámbito Delictual.

<sup>33</sup> El sistema inicialmente tuvo retrasos en su implementación durante varios años, haciéndose operativo con el Acuerdo 1/07, y mediante la Decisión 30/07 (CMC).

En una revisión más actualizada del Plan, el Acuerdo RMI 03/05, refrenda los acuerdos anteriores, hace una revisión y actualización del ámbito delictual del Plan, que enumera en ocho secciones dicho ámbito, de las cuales compete a los intereses de este trabajo la sección uno que corresponden al delito de Narcotráfico.

Con base a los acuerdos que han delineado el accionar del Mercosur con respecto al flagelo del narcotráfico se infiere que el grupo ha otorgado gran importancia al combate de dicha amenaza, en función de esto, se analiza el Acuerdo RMI 03/05, y sobre el, las disposiciones complementarias del capítulo II “ámbito delictual” del plan general de cooperación y coordinación recíproca para la seguridad regional entre los Estados parte del Mercosur, sección 1ª (Narcotráfico):

- (1) Compatibilizar en toda la región, en cuanto fuere posible y especialmente en las zonas fronterizas de cada Estado Parte, las actividades de control y fiscalización para la detección del tráfico ilícito de drogas, precursores y sustancias químicas controladas. (Entran disposiciones complementarias),
- (2) Coordinar por intermedio de los organismos competentes, el trabajo de las Unidades Especiales de Lucha Contra el Narcotráfico y delitos conexos, tendiendo a perfeccionar el accionar de las mismas en operaciones simultáneas y coordinadas, cada una dentro de sus respectivos territorios (Entran disposiciones complementarias),
- (3) Ejecutar en forma coordinada y simultánea, a través de los organismos responsables de cada Estado Parte, sin perjuicio de su actividad normal y en las zonas de fronteras especialmente afectadas, operaciones sorpresivas de control y fiscalización especialmente destinadas a la detección de individuos u organizaciones dedicadas al tráfico ilícito de drogas, precursores y sustancias químicas controladas. (Entran disposiciones complementarias),
- (4) Confeccionar e intercambiar, para uso exclusivo de los organismos competentes en la materia, un informe de carácter reservado, en dicho informe se consignarán los procedimientos llevados a cabo, el origen de la droga, pistas, laboratorios, plantaciones, centro de almacenamiento, personas naturales y jurídicas, y todos los datos de interés. (Entran disposiciones complementarias)
- (5) Constituir, como medio alternativo, una red de comunicaciones de adecuado nivel de seguridad y rápido accionar entre los Estados Parte, con sede en las unidades especializadas y en los puntos de frontera, a fin de intercambiar la información relacionada con la incautación de drogas, precursores y sustancias químicas controladas, detenciones de personas y toda otra información vinculada, cuya acción o

consecuencia pueda proyectarse en jurisdicción de otro país y que permita, por parte del mismo, la adopción de medidas judiciales u operativas oportunas. Interés (Entradas disposiciones complementarias) (6) Crear en los Estados Parte donde aún no exista, un registro para el control documental de toda persona física o natural y jurídica, dedicada legalmente a la producción, importación, exportación, transporte y comercialización de precursores y sustancias químicas controladas, quedando tales datos a consulta e intercambio con los otros Estados. (Entradas disposiciones complementarias) (2005)<sup>34</sup>”

Al analizar los seis apartes de los que dispone la sección se observan tres aspectos:

i) la toma de conciencia en cuanto a la necesidad de combatir el flagelo de manera coordinada, y no autónoma, sin detrimento de la soberanía de cada Estado, ii) el reforzamiento de los controles fronterizos (históricamente débiles en los Estados Sudamericanos), como puntos neurálgicos del accionar de los grupos dedicados al tráfico de drogas, y iii) el intercambio de información, superando las reservas históricas entre los cuerpos de seguridad de los Estados.

En este sentido condiciones similares fueron adoptadas para los demás tipos de delitos tipificados en el acuerdo. Este representa una importancia especial, porque complementa los acuerdos antes mencionados al asentar y perfeccionar asuntos institucionales e instrumentales en cuanto al Plan que es objeto de análisis de este apartado, y se concreta en el Acuerdo Marco para la Seguridad Regional, que se fue delineando en las Decisiones RMI N° 01/04, N°02/04 y N°02/05, aunque fue la Decisión N°16/06 la que aprobó el ‘acuerdo marco’ y reemplazó los acuerdos anteriores por este de manera definitiva, y sintetizó en este último muchos de los aspectos trabajados en los años y acuerdos anteriores.

Por ello se analizan algunos apartes de dicha decisión, que en su primer párrafo expone, “la creciente dimensión transnacional de los delitos constituye una grave amenaza a la seguridad regional, dificultando la consolidación de un espacio integrado.” (2006, s.p.); esto ratifica la importancia que ha cobrado para Mercosur el combate a las amenazas emergentes, y sobre todo la confirmación explícita de que estas amenazas dificultan la integración sin importar el objeto del proceso.

El artículo primero expone el objetivo del acuerdo, la forma como se hará, y se delinean las principales amenazas:

---

<sup>34</sup> Mercosur/RMI/CT/acta 06/05/anexo VIII (El documento no está paginado)

El objetivo del presente acuerdo es optimizar los niveles de seguridad de la región, promoviendo la más amplia cooperación y asistencia recíproca en la prevención y represión de las actividades ilícitas, especialmente las transnacionales, tales como: el tráfico ilícito de estupefacientes, y sustancias psicotrópicas, (...) (2006)

El artículo tercero y cuarto asientan los métodos operacionales en los que las fuerzas de seguridad podrán operar el Acuerdo:

A los efectos del presente acuerdo, la cooperación comprenderá el intercambio de información, de análisis y de apreciaciones; la realización de actividades operativas coordinadas, simultáneas y/o complementarias; la capacitación y generación de mecanismos e instancias para materializar esfuerzos comunes (...); para el intercambio de información mencionado en el artículo anterior, se adopta como sistema oficial el SISME Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del Mercosur. (2006)

De acuerdo con el tema analizado, se hace mención especial al Centro de Coordinación de Capacitación Policial del Mercosur CCCP, que se define como:

Un órgano de trabajo conformado por las áreas educativas dependientes de las Fuerzas de Seguridad y Policiales de los países que integran el Mercosur, creado por decisión CMC N° 16/00. Tiene como objetivo, “la coordinación de la capacitación y actualización de las Fuerzas de Seguridad y Policiales, tendiente a neutralizar las nuevas y sofisticadas formas del accionar delictivo que ha adquirido una creciente dimensión transnacional. (2000)

El CCCP busca la actualización, aprendizaje, y capacitación de los cuerpos de seguridad con el objeto de estar a la vanguardia de las técnicas y procesos en la formación del talento humano, dicho Centro edita la revista MERCOPOL que hasta el momento ha tenido doce ediciones siendo la última en mayo del 2021, y en la que los Estados y sus fuerzas comparten experiencias, además que reflexionan sobre distintos ámbitos de la seguridad.

Las acciones que se evidencian desde Mercosur dejan claro que el grupo es consciente de los desafíos que impone la integración, y a pesar de su carácter económico y comercial, ha creado un compendio importante de acuerdos y mecanismos para dar respuesta a los retos en seguridad que se presentan en los actuales procesos de integración.

Siguiendo esta línea argumental, y en aras de profundizar lo que se viene exponiendo, y como se hizo con los países pertenecientes al Pacto Andino, es menester de esta



investigación, identificar el enfoque que individualmente cada país miembro le ha dado al combate a las drogas.

## **Política Antidrogas de los Países Miembros del Mercosur**

### ***Brasil***

Es la principal economía de Sudamérica y según insight crime la segunda nación en el mundo con el mayor consumo interno, adicional a ello, se ha convertido en la ruta principal de la cocaína hacia Europa, comparte frontera con los tres mayores productores de cocaína del mundo (Colombia, Perú, Bolivia), y el segundo mayor productor de marihuana que es Paraguay.

Lo anterior ha hecho que la respuesta histórica del estado haya sido de combate y represión, con acercamientos tímidos en un sentido menos confrontacional (reducción de penas por delitos relacionados con drogas, descriminalización del uso de la marihuana, políticas de tratamiento y salud pública, entre otras), por ejemplo, programas como “de brazos abiertos” en el estado de sao paulo entre 2014-2016, que traía aparejado asistencia médica y psicológica, posteriormente el programa entro en desuso.

Durante el gobierno del presidente Lula da Silva (2003-2010) “Una serie de decretos asignaron a las Fuerzas Armadas competencias policiales sobre zonas fronterizas y aguas territoriales, además de la posibilidad de derribar aeronaves civiles que entrasen ilegalmente en el espacio aéreo nacional, su principal justificación fue la de la lucha contra los tránsitos ilícitos, principalmente el tráfico de armas y drogas.”(Rodrigues, 2020), es importante recalcar, que Brasil solo empezó a utilizar sus fuerzas armadas a partir del Siglo XXI, y no como los demás países desde los años 70 y 80.

El gobierno de Dilma Rousseff (2010-2016) “siguió profundizando en políticas de securitización ante el narcotráfico y el mantenimiento del “orden público”. La segunda “Fuerza de Pacificación” que entró en la “Marea” se produjo durante su mandato y, en marzo de 2016, dos meses antes de su retirada, la presidenta firmó una “ley antiterrorismo” (Ley 13.260)” (Rodrigues, 2020), ya en el 2014 como antesala al Mundial de Futbol se crearon las llamadas “Unidades de Policía Pacificadora” (UPP), con el objetivo de enfrentar las bandas de narcotráfico asentadas allí, hacer un copamiento del lugar, y desplegar tropas de elite (BOPE), así las cosas, han sido muchas las operaciones militares en las zonas problemáticas de las ciudades brasileras.

En 2017 durante el gobierno interino Michel Temer (2016-2018), este firmó un decreto que permitió al Ejército y a la Armada patrullar calles y carreteras dentro del estado de Rio de Janeiro, esto le dio a los militares competencias policiales, lo anterior, ha sido orientado desde una óptica del gobierno central, aunque es importante entender que como Brasil es un estado federado, también se adoptan programas federales focalizados en acciones propias de los territorios; según el anuario brasilero de seguridad pública 2022, entre 2013 y 2021 la letalidad policial fue de 43.171 víctimas.

En la actualidad con el gobierno del ultraconservador Jair Bolsonaro, se emitió el decreto 9.761 que da vida a la Política Nacional sobre Drogas (PND), que da orientaciones sobre la aplicación de la ley 11.343 de 2006, promulgada por el gobierno de Lula, “En términos conceptuales, la PNAD es francamente prohibicionista y antagónica a las actuales leyes sobre drogas de la mayoría de los países europeos, latinoamericanos e incluso de muchos estados que componen los Estados Unidos.” (Rodrigues, La política antidrogas de Bolsonaro, 2019)

### *Argentina*

El país comparte fronteras con dos productores de drogas (Bolivia y Paraguay), y después de Brasil, es el segundo mercado interno de drogas más grande de Sudamérica; una de las características adicionales que tiene es que ha sido atractivo dentro del negocio de la drogas por su industria química, y las facilidades para la obtención de precursores químicos<sup>35</sup>, así como también para el blanqueo de capitales.

“En el último reporte publicado por el Departamento de Estado (el 2 de marzo de 2021), se incluye a Argentina como una de las "mayores jurisdicciones" para lavar dinero” (InSight Crime); durante los gobiernos de los Kirchner, el combate a las drogas fluyo entre la despenalización de tópicos y el combate de otros, por ejemplo, la despenalización de la tenencia para consumo propio, pero no la despenalización de la droga, esta política buscaba distinguir la adicción como problema de salud pública, y el tráfico como problema de seguridad, “la primera etapa de ese proceso de militarización se llevó a cabo durante la última administración presidencial de Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015) y bajo la conducción del teniente general César Milani, jefe del Ejército Argentino”, quien “impulsó y desarrolló la intervención de esta fuerza en labores de patrullamiento y vigilancia en la frontera norte del país para conjurar el narcotráfico” (Souto, Et. al., 2019), ambos escenarios

---

<sup>35</sup> A partir del año 2008 se aumentaron las regulaciones, y con ello disminuyó la demanda de estos.

no tuvieron éxitos contundentes, y parte de ello permitió el ascenso de Macri, según nos dice el portal InSight Crime, “Tras la posesión de Macri iniciaron cambios importantes en la política de Argentina frente a la seguridad y las drogas.

La nueva administración buscó rápidamente implementar políticas más duras frente a los grupos criminales —algunas de las cuales fueron criticadas por su tinte militarizado.”, así las cosas, “En el mismo año, el presidente argentino recién electo, Mauricio Macri (2015-2019), declaró la extinción del tráfico de drogas como uno de los tres objetivos principales de su presidencia.

En enero de 2016, como una de las primeras medidas, Macri legalizó por decreto el derribo de aviones utilizados para el tráfico de drogas (Cué, 2016). Poco tiempo después, envió alrededor de 3.000 tropas adicionales de la Gendarmería Nacional —una fuerza policial de estilo militar— a la provincia de Santa Fe, una de las áreas más afectadas por el tráfico de drogas. También lanzó un plan llamado Argentina sin Tráfico de Drogas, que propuso aumentar las penas para los narcotraficantes y especializar a las fuerzas policiales federales y provinciales en la lucha contra las drogas” (Beckmann, 2021).

Alberto Fernández ha intentado hacer cambios en las estructuras del poder judicial y en instituciones como la Policía Federal, a pesar de lo anterior, el encarcelamiento en el país por temas relacionados con drogas sigue siendo la segunda causa de prisión.

### *Uruguay*

Es el segundo país más pequeño de Sudamérica, y el primer país del mundo en legalizar el cannabis con fines recreativos; ya desde comienzos del siglo XXI, con el mandato de Jorge Batlle (2000-2005), fue el primer presidente que le habló al mundo directamente de la necesidad de legalizar las drogas.

“En la 56° Asamblea General de la Asociación Interamericana de Prensa en Chile, en octubre de 2000, Batlle declaró que el narcotráfico era el principal instigador de violencia en la región y que en el futuro las drogas se producirían en laboratorios y el problema se resolvería”. (Beckmann, 2021), aunque en ese momento no se concretó, y pasaría al menos casi una década, sería la base para que en el gobierno de José Mujica (2010-2015) se impulsara la Ley 19.172/2013, lo que convertiría al país a partir de julio de 2017 en el primer país en Sudamérica y en América Latina en general en

establecer las arquitecturas para la legalización, distribución y venta del cannabis (marihuana)<sup>36</sup>.

El éxito de dicha ley ha sido moderado, eleva al Uruguay como un país de avanzada, que asume riesgos innovadores, estas reformas no revirtieron ciertos indicadores, y el país incluso vivió un aumento del delito, lo que en el 2019 trajo bajo una plataforma de orden y legalidad a la derecha en cabeza de Luis Lacalle Pou:

Basó su campaña en una plataforma de ley y orden que hacía énfasis en la represión del narcotráfico y los crímenes en las cárceles. Su administración militarizó la lucha contra el crimen organizado, un cambio significativo con respecto a sus predecesores, que recurrían sobre todo a la policía profesional de Uruguay para mantener la violencia en niveles bajos. (InSight Crime)

### ***Paraguay***

Es el mayor productor de marihuana de Sudamericana, “Analysis of the various indicators for the period 2010–2020 suggests that in the following countries there is a sizable cultivation of cannabis that is (a) exported or (b) produced for domestic consumption (listed by order of importance in each subregion): South America: Paraguay, Brazil, Colombia”<sup>37</sup> (United Nations Office on Drugs and Crime, 2021)

Su posición geográfica en medio de los dos más grandes mercados de drogas (Brasil y Argentina), y su frontera con Bolivia (tercer productor de cocaína) no hace del territorio paraguayo un terreno despreciable para las actividades de tráfico de drogas.

Es importante tener en cuenta que aunque el país ya lleva más de 30 años con gobiernos democráticos, la dictadura de Stroessner fue la más larga de Sudamérica, y que su partido de gobierno (el partido colorado) ha permanecido vigente en el poder.

En el año 2014 con la asunción de Horacio Cartes el congreso le otorgo importantes poderes en temas de seguridad “el Congreso aprobó una ley que facultaba a las autoridades a abatir aviones sospechosos de llevar drogas y una ley más que autorizaba la creación de un sistema nacional de inteligencia” (InSight Crime), con el ascenso de Mario Abdo en el 2018, su política antidrogas no daba claridad, pero con el paso de su gobierno, se ha develado que la política antidrogas de su gobierno tiene una orientación más cercana al combate de dicho

---

<sup>36</sup> Instituto para la Regulación y Control del Cannabis (IRCCA), el cual se encarga de regular y supervisar la implementación de esta nueva política.

<sup>37</sup> El análisis de los diversos indicadores para el período 2010-2020 sugiere que en los siguientes países existe un cultivo considerable de cannabis que (a) se exporta o (b) se produce para el consumo interno (enumerados por orden de importancia en cada subregión): Sur América: Paraguay, Brasil, Colombia.

flagelo, esto se evidencia en el aumento de los operativos antidrogas que han conducido a los más grandes golpes al narcotráfico en el país<sup>38</sup>

### ***República Bolivariana de Venezuela***

El país siempre ha sido una importante ruta en el tráfico de estupefacientes, no en vano comparte una frontera de más de 2000 mil kilómetros con el mayor productor de cocaína del mundo (Colombia), con el ascenso de Hugo Chávez al poder (1999-2013), la postura venezolana ha sido ambivalente, en el 2005 expulsó a la Agencia antidrogas estadounidense (DEA), y ese mismo año, al igual que en el 2010, “emitió dos nuevas leyes, cada una de las cuales amplió el alcance de las actividades punibles relacionadas con las drogas y aumentó significativamente las penas por delitos de drogas.

Según la nueva legislación, los narcotraficantes podrían ser penalizados con hasta 45 años de prisión, por formas agravadas (Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela 2010, artículos 149, 150, 151, 152 y 163).

Estos cambios legales han estado acompañados por un fuerte aumento de arrestos relacionados con drogas, de solo 3.374 en 2001 a 112.010 en 2011 (Antillano, Zubillaga y Ávila 2016, 111)” (Beckmann, 2021); con la muerte de Chávez, y la llegada al poder de Nicolas Maduro, este creó una división especial de la policía para el combate a las drogas, y ha puesto a las fuerzas armadas en campañas para la lucha contra el flagelo<sup>39</sup>, en la actualidad, y según cifras de la Superintendencia Nacional Antidrogas (SUNAD)<sup>40</sup>, el país incautó en el año 2021, 51 toneladas de drogas, en palabras del superintendente antidrogas “uno de los factores más importantes para un militar en la guerra es la sorpresa.

En estas operaciones, un 90% es inteligencia, procesamiento de información; y un 10% la interdicción, el choque. Todo se basa en la investigación” (Cano, 2021), dicho lo anterior, se infiere que la política antidrogas Venezolana se alinea más a una política confrontacional y de lucha en el sentido clásico de la palabra.

---

<sup>38</sup> Operación A Ultranza PY iniciada el 22 de Febrero del 2022 (incautaron 16 toneladas en Europa y 4,5 toneladas en Paraguay), y anterior a ello, la operación Turf, otra gran operación internacional que vincula a Paraguay también en el 2022

<sup>39</sup> En el año 2015 se lanzó la “Operación Liberación y Protección del Pueblo” (OLP)

<sup>40</sup> Organismo creado en Enero del 2021, y que reemplazó la Oficina Nacional Antidrogas (ONA).

## **Análisis comparativo entre la Comunidad Andina y el Mercosur**

Cabe destacar que a partir de los años 90 se avanzó de manera sistemática en la resolución de los conflictos limítrofes<sup>41</sup> que históricamente ponían en vilo la tranquilidad de la región, y que afectaban de manera real la consolidación de la soberanía en los países Latino Americanos, y por extensión Sudamericanos. Dicho lo anterior, esto dio pie, a la consolidación de los procesos de integración sobre los que se asienta esta investigación (y otros); lo que conduce a afirmar que el subcontinente es una zona de paz, libre de armas nucleares, y de gastos militares excesivos, lo que no significa, que sea una zona libre de problemas.

Con el fin de la guerra fría y con ello el fin de la bipolaridad, inicia un nuevo marco de época que trajo aparejados una serie de cambios en el contexto internacional, a los cuales, tuvo que adaptarse el subcontinente sudamericano, estos cambios vinieron acompañados de un reacomodo en las relaciones de poder, y por consiguiente en los tipos y naturalezas de amenazas que a partir de ese momento iban a enfrentar los Estados, la emergencia y velocidad con la que estas amenazas fueron emergiendo, llevo a que en el año 2003 se realizara la Conferencia Especial Hemisférica en México, que finalizó con la Declaración sobre la Seguridad en las Américas<sup>42</sup>.

De ella se desprende una nueva y amplia conceptualización de la seguridad basada en un concepto articulador: la multidimensionalidad. Este factor con lleva ampliar el concepto y enfoques tradicionales para abarcar nuevas y no tradicionales amenazas que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. Estas no implican la desaparición de los tradicionales. (Rojas, 2013).

A partir del año 2005 la OEA instituyó una serie de reuniones a través de la Secretaría de Seguridad Multidimensional SSM, este proceso de reuniones de Ministros de Seguridad Pública de las Américas son conocidas como reuniones MISPA<sup>43</sup>, que se consideran como precedente en la intención de establecer un organismo internacional que le diera a Sudamérica una plataforma más fuerte.

---

<sup>41</sup> Es importante aclarar que no es que los conflictos se hayan resuelto en su totalidad, se pueden contar casi 40 contenciosos de origen limítrofe; a lo que hace referencia el escrito es a la forma de resolución, pues ya la amenaza de la fuerza militar perdió vigencia en esta zona del mundo

<sup>42</sup> Esta declaración se hizo con el fin de fortalecer los mecanismos del Sistema Interamericano con miras a generar mayor coordinación y cooperación entre ellos.

<sup>43</sup> En la MISPA I de 2008, se suscribió el 'Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas', en la MISPA II de 2009, se firmó el 'Consenso de Santo Domingo sobre Seguridad Pública', en la MISPA III de 2011 se aprobaron las 'Recomendaciones de Puerto España sobre Gestión de Policía' y en la MISPA IV de 2013 Convocada por el Consejo Permanente de la OEA mediante CP/RES. 1014 (1915/13), este foro aspira promover el diálogo ministerial en materia de cooperación internacional.

Bajo esta lógica se conformó la Unión de Naciones Suramericanas UNASUR en el año 2008, y al año siguiente se creó el Consejo de Defensa Sudamericano CDS, con la participación de la mayoría de los ministros o encargados sobre los temas de defensa en sus países<sup>44</sup>.

Dicho lo anterior, surgen diferentes herramientas metodológicas para analizar los procesos de integración, siendo para el caso de esta investigación el método comparado el más acertado, pues permitirá identificar las diferencias y similitudes entre los procesos antes mencionados, especialmente, en lo concerniente al combate al tráfico de drogas, y sus delitos conexos.

La comunidad Andina crea el Grupo de Alto Nivel, con el fin de definir la visión de la CAN en cuanto al tema de seguridad, como resultado se adopta la Decisión 587/2004: ‘Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina’ PSEC, que tiene como base fundamental, la coordinación en materia de combate a las amenazas a la seguridad de los países del bloque, y la consolidación de una zona Andina de Paz; lo anterior en consonancia con el enfoque de seguridad multidimensional de carácter hemisférico, “como es posible apreciar, hasta el momento, la manera de operacionalizar la Política de Seguridad Externa Común ha sido conducida preferentemente en el ámbito de la seguridad interna –con mecanismos de cooperación en el ámbito de la lucha contra las drogas” (Riquelme, 2018), ciertamente lo anterior, tiene su origen en la afectación a la que se han visto sometidos los países del área andina con el tráfico de drogas, más que con un hipotético conflicto entre Estados.

Con respecto al Mercosur sobre el año 98 se firmaría la Declaración Política del Mercosur, con la idea de establecer una zona de paz, y desactivar de una vez y por todas, las históricas hipótesis de conflictos que tensionaron las relaciones entre Argentina, Brasil e incluso Chile, “En marzo de ese mismo año se elaboró el Plan de Seguridad para la Triple Frontera y, un mes más tarde, el Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional. Sin embargo, ambas iniciativas se centraron en afrontar problemáticas consideradas mayormente como asuntos de seguridad pública, tales como narcotráfico” (Frenkel, 2019)

Visto lo anterior, podemos decir que ambos procesos de integración para finales de la década del noventa y primeros del siglo XXI se establecieron como zonas de paz,

---

<sup>44</sup> Ambas instancias actualmente (2022) están inoperativas.

desactivaron las hipótesis de conflicto interestatales e incrementaron su interés por el fenómeno del tráfico de drogas, y de las nuevas amenazas en general; teniendo un avance superior la CAN al establecer una política de Seguridad Externa Común.

La Comunidad Andina a su vez, y como lo analizamos anteriormente, fue creando un compendio normativo que le diera soporte a su problema de seguridad principal, es así como a lo largo de la primera década del Siglo XXI, se crea por Decisión 505: “Plan andino de cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos”.

Posteriormente se adopta la Decisión 602: “Norma Andina para el Control de Sustancias Químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas”, aparece la Decisión 589: “Incorporación del Instrumento Andino de Cooperación entre los Fiscales Generales de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela al Sistema Andino de Integración”, esta acción busca afianzar de una mejor manera la cooperación judicial en la lucha contra las drogas y sus delitos conexos; por último la Decisión 604: “estrategia andina de desarrollo alternativo”.

Por su parte el Mercosur fue mejorando y actualizando su Plan para la Seguridad Regional, para mediados de la primera década del siglo XXI, hace una revisión de su plan delictual, y con ello una mejora en cuanto a tópicos institucionales e instrumentales para el combate al flagelo del narcotráfico, sus delitos conexos, y de más amenazas a la seguridad regional, también desarrolla un instrumento tecnológico de intercambio de información (SISME), y crea un Centro de Coordinación de Capacitación Policial del MERCOSUR CCCP.

Comparando el devenir en cuanto a la instrumentalización normativa y la creación de arquitecturas, ambos procesos iniciaron de manera paralela el fortalecimiento de sus respectivos grupos para mejorar su accionar ante el flagelo del narcotráfico, la CAN ha segmentando más el flagelo y sus delitos, mientras que el Mercosur lo ha sintetizado en un solo plan, este último ha dado un paso importante con la constitución de una herramienta tecnológica que mejora la comunicación y la toma decisiones de los Estados parte.

Otra de las similitudes más relevantes entre los países de los dos procesos ha sido la postura histórica de casi todos con respecto al prohibicionismo y la denominada guerra contra las drogas, “llama la atención la persistencia o el regreso a políticas prohibicionistas y represivas en países tan diversos como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela, a pesar del evidente fracaso y los altos costos sociales de este enfoque.”(Beckmann, 2021), sin embargo, y sin excepción, todos han empezado de manera



tímida a experimentar con posturas más liberales, y menos castigadoras, entendiendo que la excesiva represión no es una manera efectiva.

Uruguay para el análisis, es el caso aparte, pues es el único de los países que no tiene una política prohibicionista como los demás:

La experiencia uruguaya demostró que la liberalización total no elimina o neutraliza completamente los efectos derivados del fenómeno al no existir normatividad clara respecto de todos los aspectos de la dinámica de las drogas. La especificidad de la normatividad, como sucede con la normatividad uruguaya dirigida al uso de la marihuana, puede tener efectos positivos en la regulación de esa sustancia específica, pero fallar al atender circunstancias derivadas de otro tipo de sustancias (Hernández Avendaño & Parra Álvarez, 2016)

Cabe destacar que en el año 2015, ocurrió una situación inédita, por intermedio del Consejo Suramericano Sobre el Problema Mundial de las Drogas, se aprobó una resolución en la que firmaron todos los países adscritos a la UNASUR (todos los que integran los dos procesos regionales que se han venido estudiando), y emitieron un documento llamado “Visión Regional del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la UNASUR para UNGASS 2016”, en este se observa consenso en cuanto a darle cabida a los enfoques alternativos en la lucha contra las drogas.

Un punto de vital importancia, pero sensible, y sobre el cual no hay una postura homogénea dentro de los procesos de integración, es el uso de las fuerzas militares en cuanto a temas de seguridad, específicamente y en lo que concierne a esta investigación, en el combate al tráfico de narcóticos; es por ello, que se hace pertinente revisar los marcos normativos de los países de cada bloque de integración: con respecto a la CAN, el Estado Colombiano dentro de su marco normativo faculta la utilización de sus Fuerzas Militares y la Policía Nacional para combatir las diferentes amenazas internas, siendo el negocio de las drogas ilícitas una de estas amenazas, y quizá la más importante, “aunque la lucha contra el negocio de las drogas ilícitas ha recaído en la Policía Nacional, en especial a través de su Dirección Antinarcóticos, las Fuerzas Armadas también se han visto involucradas en esa lucha” (Bartolomé, 2009).

Ecuador mediante su Ley Orgánica de la Defensa Nacional, constituye a la Policía Nacional como fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas, para la defensa de la soberanía, seguridad nacional y la defensa interna del país (República de Ecuador, 2007), así las cosas,

de acuerdo con lo anteriormente establecido, se infiere que el gobierno puede utilizar sus fuerzas militares en tareas de combate a la criminalidad al interior del país.

Con respecto al Perú manifiesta en el libro blanco que “las nuevas amenazas y otros desafíos a la seguridad constituyen problemas complejos que requieren respuestas multisectoriales”, y cuando hace la identificación de amenazas, tanto en las amenazas externas, como en las amenazas internas está el narcotráfico y el tráfico ilícito de drogas respectivamente (República de Perú, 2005), dicho lo anterior, es claro el involucramiento de las Fuerzas Militares en el combate al narcotráfico.

Bolivia según su libro blanco “está ligada estrechamente a las amenazas que pueden obstaculizar el desarrollo y la seguridad interna entre las que se encuentran la corrupción, delincuencia, inestabilidad política, tráfico de armas, narcotráfico, terrorismo, etc. La Policía Nacional es la institución designada por orden constituyente a preservar el orden público. Las Fuerzas Armadas de acuerdo a lo establecido en la Ley Organiza de las Fuerzas Armadas a solicitud del ejecutivo, colaboran con esta institución, cuando sus posibilidades de control han sido rebasadas” (República de Bolivia, 2004), siguiendo esta línea argumental, claramente hay un involucramiento de las Fuerzas Armadas en la guerra contra el narcotráfico, “a partir de esta visión ampliada, desde fines de los ochenta y principios de los noventa las Fuerzas Armadas bolivianas tuvieron una activa participación en operaciones contra el narcotráfico” (Frenkel, 2019).

Con respecto al Mercosur podemos decir que la Argentina, finalizada la última dictadura militar, estableció una diferencia sólida entre seguridad y defensa , y con ello las funciones entre las Fuerzas Militares y las Fuerzas Policiales, “Tal vez en ningún otro país de América del Sur se registre una división tan tajante entre defensa y seguridad, entre el campo de acción correspondiente a las Fuerzas Armadas y el que ocupan las instituciones de seguridad y policiales como se observa en Argentina.” (Bartolomé, 2009); se infiere por lo anteriormente descrito, que las Fuerzas Militares tienen estrictamente prohibido su involucramiento en el combate al narcotráfico, solo pueden participar en aspectos de seguridad interna en situaciones excepcionales.

Por otro lado Brasil expone a diferencia de la Argentina una dicotomía difícil de entender, y como lo expresa Vitelli, “el país constituye un caso híbrido que combina la ponderación de la amenaza convencional -de tipo westfaliana, preocupada por la soberanía y la integridad territorial- con la participación de las fuerzas armadas en operaciones de seguridad pública y apoyo activo en el combate contra las nuevas amenazas.” (Vitelli, 2015),

lo anterior se ha evidenciado en el involucramiento de las Fuerzas Armadas en los dos eventos más importantes que albergo Brasil en el Siglo XXI, esto es, el Mundial de Fútbol de 2014, y los Juegos Olímpicos de 2016, donde prácticamente la seguridad de los eventos estuvo a cargo de las FF.AA.

El Estado Paraguayo, similar al brasilero, muestran un marco normativo donde la defensa y la seguridad están estrictamente separadas, y donde los roles de las Fuerzas Militares y de las Fuerzas policiales y de seguridad también, aunque en la práctica eso no se cumple “no obstante, en la práctica no se produciría ninguna distinción entre amenazas externas e internas y la institución castrense tendría un accionar permanente en la lucha contra el narcotráfico”(Frenkel, 2019).

Uruguay expone en su marco normativo distinciones claras entre Defensa Nacional y seguridad, y aunque no cierra la vía para la participación de las Fuerzas Militares, si las limita a situaciones excepcionales.

Por su parte, la República Bolivariana de Venezuela con el ascenso al poder de Hugo Chávez, promulga la constitución en 1999, y posteriormente la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación en 2002, esta en su artículo 20 expresa claramente que las fuerzas Armadas “cooperaran en el mantenimiento del orden interno”, dicho lo anterior, y como se ha podido evidenciar a lo largo de dos décadas de chavismo en Venezuela, la participación de la FANB<sup>45</sup>excede el ámbito militar, y se ha proyectado a todos los ámbitos de la Nación (cultural, social, económico, político, entre otras.). Como lo explica Andrei Serbin Pont<sup>46</sup> en entrevista para el País de España

En un extremo podemos ubicar aquellos países que hacen una demarcación muy tajante entre lo que es la defensa nacional y la seguridad interior. En el otro, aquellos donde las Fuerzas Armadas están involucradas también en la seguridad de los ciudadanos (...). Un ejemplo radical del primero es Argentina: las Fuerzas Armadas no participan de ninguna manera —o no deberían—, en instancias de seguridad interior, no pueden luchar contra el narcotráfico (...) Del otro lado hay países “como Venezuela, como Colombia, donde esa diferenciación prácticamente no existe. O sea: la Policía Nacional colombiana está bajo el Ministerio de Defensa”. Y en Venezuela, añade, las Fuerzas Armadas abarcan a la Guardia Nacional, un cuerpo orientado “sobre todo a la seguridad interior (Serbin Pont, 2022)

---

<sup>45</sup> Fuerza Armada Nacional Bolivariana

<sup>46</sup> Director de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

De acuerdo con lo anterior, son varios los elementos que se pueden concluir, i) existe mas homogeneidad en cuanto a la posición de los países de la CAN en el involucramiento de los FF.AA en cuestiones de seguridad interna, que en el Mercosur, ii) Hay un abismo normativo sobre la posición de las FF.AA en cuanto a temas de seguridad entre los dos principales socios del Mercosur (Brasil y Argentina), iii) en términos generales las posiciones sobre las FF.AA en el Mercosur son disimiles, más antagónicas, que similares, iv) existe una pérdida de identidad en cuanto a la verdadera función y naturaleza de las FF.AA.

Un punto que paralelo a los acuerdos alcanzados dentro de los procesos de integración ha continuado, e incluso se ha fortalecido son los acuerdos, alianzas o asistencias bilaterales; sobre este particular, según el JIFE 2021, de los últimos que se tenga noticia fueron, la operación alianza 24, en marzo de 2021, entre Brasil y Paraguay en las que se erradicaron 490 Ha de cultivos de cannabis y se incautaron más de 14 mil kilos de Marihuana, también, en julio del 2021.

La Argentina con Paraguay firmaron un acuerdo de cooperación para mejoramiento e intercambio de buenas prácticas y experiencias en temas relacionados con el combate al crimen organizado; este cariz bilateral, en una región que tiene procesos de integración consolidados, lo que sugiere, como lo expone Alda Mejías:

Esto indicaría de nuevo una considerable desconfianza, que impide dar respuesta a conflictos que ya no son ni entre Estados ni bilaterales. El combate de las nuevas amenazas, bajo una visión local o nacional, está abocado al fracaso y, a lo sumo, a desplazar el problema a los países vecinos, pero no a resolverlo. (Alda Mejías, 2017)

## Conclusiones

La globalización produce una reevaluación de las principales matrices teóricas con las que históricamente se evaluaron los fenómenos internacionales, dando como resultado la aparición de nuevos paradigmas<sup>47</sup> (economía, mercados, procesos productivos, comunicaciones, entre otros). América Latina en su extensión y singularidad ha sido insertada al proceso globalizador mediante una internacionalización dependiente, enmarcada dentro de un contexto de proveedor de materias primas, donde la inserción - integración al sistema internacional depende de los recursos naturales que cada país puede aportar; asociado a una serie de rasgos estructurales que encuentran su génesis en la raíz colonial, pero que han sido potenciados por el modelo económico; en este sentido, la desigualdad, la pobreza, las disparidades internas, el desempleo, la escasa cohesión social, y el acelerado proceso de urbanización han conducido a situaciones disfuncionales para nuestro desarrollo que tienen como colofón la seguridad.

En este sentido no era previsible que los cambios operados en el contexto internacional en los últimos años tuvieran efectos en el tema de la seguridad; hasta hace poco tiempo, dichos cambios generaban sensaciones optimistas, se asumió la idea de que el crecimiento económico, la integración comercial, el manejo eficiente de los recursos, y la asignación de los mismos por parte del mercado tenían como propósito mejorar la calidad de vida y aumentar el bienestar en la sociedad; aunque en los últimos años –desde la crisis económica del 2008– se destaparon las zonas grises del modelo mostrando la ascensión sin par de los mercados financieros globales, y su influencia dominante sobre la economía y la política, saliendo a relucir el lado más oscuro del modelo, en cuanto a los perjuicios sociales y materiales ocasionados a las personas y a los países menos desarrollados. Este proceso ha incrementado los niveles de desempleo y empleo informal, en especial entre los habitantes más pobres, que ven la emigración como una solución, pero también ha influido en la transformación hacia conductas delincuenciales y violentas. Dicho lo anterior, es indicado cuestionarse en torno a, sí los cambios operados en el contexto internacional se han desdoblado, y extendido sus peores efectos hacia la criminalidad.

En este contexto, un nuevo paradigma comenzó a cobrar fuerza con respecto al tema de la seguridad, tradicionalmente enfocado en la perspectiva estatal (seguridad internacional,

---

<sup>47</sup> Se entiende como paradigma una forma de observar, advertir y analizar la realidad. Una concepción del mundo, modelo o perspectiva que nos permite comprender las nociones básicas que manejan los autores para interpretar y describir el mundo que nos rodea.

amenaza, confrontación, seguridad del estado, militarización); en el periodo de posguerra fría surgió con fuerza la dimensión de la seguridad humana como concepto clave, y con ello América Latina en la Declaración sobre seguridad en las Américas, OEA/2003, interioriza este concepto, repensando las estrategias que hasta ese momento se habían priorizado y redireccionando las mismas hacia esta nueva área. En América Latina en general, y en Sudamérica particularmente se han estudiado los problemas de seguridad a partir de los aportes teóricos de las escuelas norteamericanas, sin desestimar muchos de esos estudios, se reconoce que presentan vacíos conceptuales producto de las particularidades de la región. En parte y como acertadamente apunta Saín<sup>48</sup>, tiene que ver con el histórico desdén –seguido de una profunda ignorancia– de los sectores intelectuales y políticos en los temas de seguridad.

Según la Organización Panamericana de la Salud, en el último cuarto de siglo la criminalidad en la región (ampliada) se ha duplicado, este dato se relaciona con el auge del narcotráfico en México y la confrontación con el Estado, el inacabado conflicto interno colombiano (guerrillas, pequeños carteles, violencia institucional, entre otras), el aumento de las operaciones internas de venta de drogas y la violencia social en Brasil, el accionar de las pandillas en América Central (que se financian prestando servicio a los carteles), el tránsito y la consolidación de operaciones de narcotráfico en Argentina y el aumento del crimen en Uruguay y Chile, que históricamente han estado “blindados” ante estos flagelos. Abreu<sup>49</sup> indica que este es, probablemente, el único objetivo realista que responde a un conflicto activo; sin embargo, las posiciones de los países no son uniformes, lo que limita irremediablemente el combate al flagelo de las drogas y el llevar posiciones conjuntas sobre la materia a los ámbitos internacionales (reuniones multilaterales, reuniones al interior de los procesos de integración). Por ejemplo Bolivia defiende su producción de coca por considerarla ancestral de los pueblos indígenas, mientras Perú y Colombia están empeñados en un combate frontal siguiendo los lineamientos de la guerra contra las drogas de la política estadounidense, Argentina y Brasil están preocupados por el tráfico local, el tránsito, y la pacificación de las favelas en el caso brasilero, Uruguay y Chile mejoran la operatividad de sus fuerzas y se adecúan a la nueva realidad, mientras que otros no tienen ningún empeño real en el tema.

Aunque la solución de la problemática no ha sido posible, es importante remarcar la disposición de los gobiernos Sudamericanos desde hace un tiempo por dilucidar las

---

<sup>48</sup> Ex viceministro de Seguridad en la Provincia de Buenos Aires e interventor de la Policía de Seguridad Aeroportuaria.

<sup>49</sup> Sergio Abreu ex ministro de Relaciones exteriores del Uruguay, y senador de la Republica.

alternativas que se pueden plantear desde el marco regional, y aprovechar el entorno favorable que plantea la integración.

La seguridad (en cualquiera de sus dimensiones), es la que más puede incidir en la consolidación de los proyectos integracionistas, porque las ‘amenazas emergentes’, y en el caso particular de este trabajo el tráfico de drogas actúa a doble cara, influyen y favorecen el clima de la integración, pero lo debilitan y perjudican.

En este ámbito el surgimiento de organizaciones regionales como la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) y el CDS (Consejo de Defensa Suramericano), representaron un esfuerzo por recuperar una vocería internacional en un tema de importancia estratégica como la seguridad. Además del activismo importante que ha tenido la CAN en cuanto al tema de la seguridad, y la gran normatividad emanada del proyecto en cuanto al flagelo que representa el fenómeno del tráfico de estupefacientes y sus delitos conexos; también el Mercosur ha producido un número importante de acuerdos y mecanismos normativos para combatir dicha problemática.

Sudamérica está en una fase de maduración, que le permite diseñar sus propias políticas de seguridad, situación que solo es posible con la inserción de enfoques no tradicionales como lo es el constructivismo, por esto, organismos e iniciativas al interior de los proyectos de integración como los anteriormente mencionados, no deben ser vistos como una demostración de competencia con otros organismos internacionales, sino como una evolución necesaria hacia una realidad tangible.

En relación con lo anteriormente mencionado, gracias a la teoría constructivista se pudieron demostrar cambios en los enfoques que originalmente motivaron la creación de los proyectos mencionados, la inclusión de factores ideacionales como la guerra contra las drogas, ha permitido dar forma a las identidades estatales actuales, eje fundamental para dar respuesta a la hipótesis, resulta evidente que los proyectos de integración regional a los que hemos hecho referencia han tenido una función económica y comercial, pero de acuerdo con los hechos, si estos proyectos quieren sostenerse en el tiempo, deben continuar emprendiendo acciones que el mercado en su lógica no toca, y que en las agendas ganan protagonismo, porque es indubitable que en la actualidad las agendas de comercio y seguridad no se corresponden; lo anterior, se expresa dentro de la línea del binomio seguridad y desarrollo.

Se espera que las democracias latinoamericanas inicien una serie de reformas internas que se correspondan con la nueva dimensión regional que le quieren dar a la temática, estas reformas irían desde la actualización del sistema penal, pasando por un enfoque más

moderado respecto a la política antidrogas, hasta una reforma profunda a la institución policial; no como un recambio de nombres, si no como una política de Estado que necesariamente edifique una nueva institucionalidad, eficiente, respetuosa de los derechos humanos, y consiente de su función civil y del respeto a la democracia; “en este sentido, se reafirma la visión constructivista que las regiones son construcciones sociales y por lo tanto este enfoque brinda la posibilidad de analizar la evolución en el tiempo del proceso regional y de determinadas ideas centrales en la construcción regional” (Gómez Kort, 2016)

Es necesario mejorar la operatividad de las fuerzas armadas en cuanto a los procesos de inteligencia y contrainteligencia, específicamente abocada al análisis y seguimiento del flagelo de las drogas (narcotráfico, lavado de activos y control de precursores químicos); en esta gran reforma se requiere tocar un punto sensible en muchas democracias sudamericanas, y son sus fuerzas militares.

En la región sobran ejemplos, el caso colombiano es el más emblemático pues sus fuerzas llevan años combatiendo el crimen organizado (carteles, guerrillas), pero no es el único, en un entendimiento ampliado, el Estado mexicano tuvo que sacar de sus cuarteles al ejército y a la marina para combatir al ‘narco’, y últimamente Brasil utilizó sus fuerzas armadas para combatir la comercialización de droga en las favelas, en consecuencia, se puede seguir discutiendo sobre lo peligroso que es el involucramiento de las FF.AA en tareas de orden público y de seguridad interna, o hablarse de un rol moderno de las Fuerzas Armadas. Ante estos desafíos es necesario repensar el presente, para afrontar lo que ha de venir, el futuro dependerá de hacer un uso eficiente, transparente, pero también real de las diferentes fuerzas y actores domésticos, también de la preparación a conciencia de la influencia de las mutaciones globales que han venido sucediendo, en este sentido los Estados Sudamericanos deberán crear los mecanismos apropiados para la cohabitación con fuerzas no estatales; de no hacerse las consecuencias en cuanto al desarrollo de las naciones Sudamericanas se vería seriamente afectado, pues actualmente los costos derivados del crimen en la región rondan el 3% del PIB por año, es tan delicada la situación, que incluso, la propia democracia Sudamericana está en juego, está demostrado que el aumento en los niveles de percepción ciudadana sobre inseguridad, golpea las instituciones democráticas, y le abren paso a procesos autoritarios de gobierno.

Con Todo lo expresado hasta aquí, recomendamos:

**1. Desnarcotizar los flagelos.** Aunque el flagelo del narcotráfico ha sido la principal manifestación de los grupos de crimen organizado en Sudamérica y en la región, es cuando



menos peligroso desconocer la formación y expansión de otras actividades ilegales. “No es difícil entender que el tráfico de drogas constituya la principal manifestación de la criminalidad en tierras latinoamericanas, si se recuerda que en estas latitudes se produce el 100 % de la cocaína que se consume en el globo, amén de significativas cantidades de heroína, cannabis y, cada vez más, drogas sintéticas.” (Bartolomé, 2012, p. 2).

**2. Contención de los MIE (Mercados Ilegales Emergentes).** El aumento de las operaciones transnacionales para interrumpir y desarticular las operaciones de crimen organizado, sumado al aumento de las clases medias en América latina, han forzado a las organizaciones de crimen organizado a configurar circuitos de comercialización al interior de los países. El informe sobre el consumo de drogas en las Américas 2019 refiere que “La cocaína es la cuarta más comúnmente consumida sustancia controlada a nivel global, pero está relativamente concentrado en las Américas, Europa y Oceanía. En las Américas se encuentran 8,5 millones de personas (1,3% de la población) que consumieron cocaína en el último año, representando la mitad de los consumidores a nivel global.”(negritas del autor), dicho lo anterior, es necesario aumentar las operaciones internas a todos los niveles (policiales, inteligencia, sociales, psicosociales, entre otras)

**3. Atención a los trabajadores informales.** América Latina sigue presentando niveles alarmantes de empleo informal, pero más aun de pérdida de trabajos y de horas laborales, según la OIT, “la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que América Latina y el Caribe ha sido la región con la mayor contracción de las horas de trabajo en todo el mundo; se estima que entre 2020 y 2019 se ha producido una pérdida del orden del 16,2%. Esta cifra casi duplica la estimada a nivel mundial, del 8,8% ” (2021)<sup>50</sup> esto significa que miles de personas que constituyen la fuerza laboral están en condiciones subnormales; situación que es aprovechada por los grupos de crimen organizado, pues estos sectores sociales vulnerables son los que proporcionan los operadores de base de las facciones criminales, y a la vez parte de su propio mercado. Es por ello, que se hace imprescindible el mejoramiento en las políticas de empleo de tal manera que se busque un funcionamiento eficiente del mercado de trabajo y la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores.

**4. Monitoreo de miembros de la fuerza pública.** Los miembros de la fuerza pública activos o retirados por sus conocimientos, entrenamiento y experiencia se convierten en

---

<sup>50</sup> Tomado del estudio Económico para América Latina y el Caribe “dinámica laboral y políticas de empleo para una recuperación sostenible e inclusiva más allá de la crisis del covid-19”, CEPAL, 2021

material atractivo para las organizaciones criminales, un ejemplo de ello lo describe bien la BBC:

Militares colombianos retirados, que hablan inglés y poseen entrenamiento en armas sofisticadas, inteligencia y operaciones internacionales. Que fueron parte de unidades contra guerrilleras, muchas de ellas financiadas por Estados Unidos. Ese es, en términos generales, el perfil de los 26 colombianos —18 detenidos, tres abatidos y cinco prófugos— que, según las autoridades haitianas, están implicados en el asesinato del presidente de ese país Jovenel Moïse. (Pardo, 2021)

Es por ello por lo que se debe estructurar un programa de incentivos, mejoramientos de condiciones laborales, así como oportunidades para cuando pasen a retiro.

**5. Replantear los esquemas soberanos.** A partir de los espacios abiertos en el marco de los procesos de integración, así como de otros que se han abierto desde la multilateralidad, es menester romper los viejos y rígidos esquemas que giran en torno a la soberanía estatal, ante la necesidad de contener estos fenómenos que justamente no respetan fronteras, ni banderías.

**6. Fortalecimiento institucional en áreas sensibles.** Es importante en el marco de los procesos de integración aumentar la articulación y el fortalecimiento de áreas institucionales sensibles como migración, las superintendencias bancarias, y las direcciones de impuestos y aduanas; el aumento en la capacidad operativa de estos organismos y su coordinación con similares complementa la estrategia de lucha contra las drogas.

**7. Unidades de justicia especializada.** Aprovechar la experiencia de muchos países de la región para crear en donde no los haya, unidades de jueces y fiscales especializados en investigaciones contra el crimen organizado; donde ya están creadas, mejorar las herramientas y garantías para que puedan llevar a buen término las funciones para las que fueron creadas.

**8. Mercado negro de armas.** Con el “enforcement” que da la integración, es menester tomar medidas de regulación frente al gran flujo de armas procedentes de los países fabricantes, mínimo hasta que el Tratado sobre el comercio de armas sea ratificado y entre en funcionamiento:

La violencia ligada a la prohibición de drogas se puede medir a través del número de armas disponibles en la región. En 2017 la encuesta de Small Arms estimó que en el mundo había aproximadamente 857 millones de armas en poder de civiles. En América Latina los países que lideran la lista fueron: Brasil con 17,5 millones,

México con 16,8 millones, Venezuela con 5,8 millones y Colombia con 4,9 millones.  
(García Reyes, 2021)

**9. Internalización.** Agilizar la internalización de decisiones que se producen al interior de los procesos de integración, de tal forma que estas sean interiorizadas lo más rápido posible, por lo menos en lo que corresponde al tráfico de drogas y a los delitos conexos.

En general, esta investigación se guio bajo el argumento fundamental de que es la integración regional sudamericana la que mayores éxitos puede cosechar en el combate al tráfico de estupefacientes; con todo lo investigado, es de esperar que se haya concretado un nuevo aporte al tema, con la expectativa de que este flagelo social sea algún día erradicado como se presenta en su forma actual.

## Referencias

- Alda Mejías, S. (2017). Los desafíos de América Latina para proyectarse como un actor regional en el ámbito de la seguridad internacional. *Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. Recuperado el 20 de agosto de 2022, de <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/ries/article/view/2961/2791#toc>
- Anuario Brasileiro De Segurança Publica . (2022). Forum Brasileiro De Segurança Publica .
- Arias, D., & Cáceres, W. (2019). Bolivia, Colombia y Uruguay: Los países impulsores del cambio al tratamiento de las drogas ilícitas en América Latina. *Revista de Estudiantes de Ciencia Política*, 15-16, 11-26.
- Bagley, B. (2012). Tráfico de drogas y crimen organizado en las Américas: Tendencias principales del siglo veintiuno. En H. Mathieu, C. Niño Guarnizo, & F. E. Stiftung (Ed.), *Anuario 2012 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Fescol.
- Bartolomé, M. (2009). *Las fuerzas armadas sudamericanas y las perspectivas de cooperación en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado*. Santiago de Chile, Chile: Universidad de Chile.
- Bartolomé, M. (2012). *Más allá del crimen organizado: La reformulación del concepto de insurgencia y su impacto en el entorno estratégico sudamericano*.
- Basombrío, C. (2012). *¿Qué hemos hecho? Reflexiones sobre respuestas y políticas públicas frente al incremento de la violencia delincuenciales en América Latina*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Beckmann, N. A. (2021). Luces para entender el prohibicionismo: Los orígenes sudamericanos de la "guerra contra las drogas". *Revista de Estudios Sociales*(77), 21-39. Obtenido de <https://doi.org/10.7440/res77.2021.02>
- Bernal-Meza, R. (2005). *América Latina en el mundo: El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales*.
- Cano, H. (27 de diciembre de 2021). Jefe venezolano de lucha antinarcóticos: "En Venezuela no hay carteles de droga ni capos". *Sputnik News Latinoamérica* . Recuperado el 1 de julio de 2022, de <https://mundo.sputniknews.com/20211227/jefe-venezolano-de-lucha-antinarcoticos-en-venezuela-no-hay-carteles-de-droga-ni-capos-1119781860.html>

- Cebrián, J. (2005). *Drogas y el afán prohibidor: Un ensayo sobre las drogas, las prohibiciones y delirios colectivos*. Recuperado el 2011 de septiembre de 12, de <http://prohibicion.blogspot.com/2006/05/las-drogas-prohibidas-cmo-empez-todo.html>
- CEPAL. (2021). *Dinámica laboral y políticas de empleo para una recuperación sostenible e inclusiva más allá de la crisis del covid-19*. Estudio Económico para América Latina y el Caribe.
- Charris, S. (Diciembre de 2008). La agenda de la política de seguridad externa común Andina frente a los compromisos de los países miembros en materia de cooperación en la lucha contra el crimen organizado. *Revista de la Integración No. 3 Apostando por la paz y seguridad en la Comunidad Andina*(3).
- Comunidad Andina. (2002). *Compromiso de Lima. Carta Andina para la Paz y la Seguridad: Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa*. Lima: Secretaría General de la Comunidad Andina. Recuperado el 20 de agosto de 2022, de <https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/DINFORMATIVO419.pdf>
- Comunidad Andina de Naciones. (2001). *Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delicios Conexos*.
- Comunidad Andina. (s.f.). *Seguridad*. Recuperado el 7 de octubre de 2012, de <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=81&tipo=TE&title=seguridad>
- Coporación Latinobarómetro. (2021). *Informe 2021 . Adiós a Macondo*.
- Cruz, J. (2011). *La sombra del narcotráfico*. Buenos Aires, Argentina: Capital Intelectual Editores.
- Cruz, J., & Pastorino, A. (2018). Marcos teóricos de la integración europea: El papel de las estructuras políticas infraestatales. *Rivista semestrale di Storia e Politica Internazionale*, VII(2).
- Deutsch, K. (1988). *The Analysis of International Relations*.
- Diario El Espectador. (23 de abril de 2012). Crimen organizado, el negocio más rentable del mundo. *Diario El Espectador*. Recuperado el 24 de abril de 2012, de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/crimen-organizado-el-negocio-mas-rentable-del-mundo-articulo-340796>
- Diario El Espectador. (26 de julio de 2012). Lavado de dinero va más allá del narcotráfico, dice Asobancaria. *Diario El Espectador*. Recuperado el 27 de julio de 2013, de <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/lavado-de-dinero-va-mas-alla-del-narcotrafico-dice-asobancaria-article-362961/>

- Dodoupe, K. (2003). La teoría de las relaciones internacionales a comienzos del siglo XXI. *Universidad del País Vasco*.
- Embajada de EE.UU. en Colombia. (2021). *La ONDCP publica datos sobre el cultivo y la producción de coca en la región Andina*. Bogotá: Embajada de EE.UU. en Colombia. Recuperado el 30 de julio de 2022, de <https://co.usembassy.gov/es/la-ondcp-publica-datos-sobre-el-cultivo-y-la-produccion-de-coca-en-la-region-andina/>
- Ferré, J. (2002). Corrupción, crimen organizado y blanqueo de capitales en el mercado financiero. *Blanqueo de dinero y corrupción en el sistema bancario*.
- Flórez, C., & González, S. (2008). Democracia y crimen organizado. (L. G. Solís, & F. Rojas Aravena, Edits.) *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*.
- Frenkel, A. (2019). Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e, VIII(15)*, 213-240.
- Gacitúa, E., & Davis, S. (2000). Pobreza y exclusión social en América Latina y el Caribe. *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y El Caribe*.
- Garay, L., & Salcedo, E. (2012). Narcotráfico, corrupción y Estados.
- García Reyes, K. G. (2 de junio de 2021). América latina: más que la droga, el tráfico de armas. *Mercado*. Recuperado el 20 de agosto de 2022, de <https://mercado.com.ar/geopolitica/america-latina-mas-que-la-droga-el-trafico-de-armas/>
- Gayraud, J. (2012). ) Intervention devant la commission spéciale du parlement européen sur la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux . *CRIM*.
- Gómez Kort, M. (2016). Las ideas fuerza en la construcción de la región. La Unasur en el regionalismo actual. (J. G. Tokatlian, Ed.) *Universidad Torcuato di Tella*.
- Hass, E. (1958). *The uniting of Europe*.
- Hernández Avendaño, J., & Parra Álvarez, D. (2016). *De política y drogas: análisis comparativo del modelo colombiano* (Vol. 14). Bogotá, Colombia: Universidad Javeriana. Obtenido de <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/44407>
- Hirst, M. (julio-agosto de 2003). Los claroscuros de la seguridad regional en las Américas. *Nueva Sociedad*(186).
- Hirst, M. (2003). Seguridad regional en las Américas: Enfoques críticos y conceptos alternativos. *Nueva Sociedad*(186).
- InSight Crime. (20 de julio de 2016). Perfil de Perú. *InSight Crime*. Recuperado el 7 de agosto de 2022, de <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-peru/peru/>

- InSight Crime. (11 de agosto de 2017). Perfil de Ecuador. *InSight Crime*. Recuperado el 2 de agosto de 2022, de <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-ecuador/ecuador/>
- InSight Crime. (s.f.). Perfil de Argentina. *InSight Crime*. Recuperado el 29 de junio de 2022, de <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-argentina/perfil-de-argentina/>
- InSight Crime. (s.f.). Perfil de Paraguay. *InSight Crime*. Recuperado el 16 de agosto de 2022, de <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-paraguay/perfil-de-paraguay/>
- InSight Crime. (s.f.). Perfil de Uruguay. *InSight Crime*. Recuperado el 30 de junio de 2022, de <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-uruguay/uruguay/>
- Kliksberg, B. (julio de 2016). Desigualdades indignantes. El caso de América Latina. *Revista Perseo*(41). Recuperado el 22 de julio de 2022, de <http://www.pudh.unam.mx/perseo/14965/>
- La Vanguardia. (3 de diciembre de 2021). La suspensión de Venezuela por el Mercosur es reversible. *Diario La Vanguardia*. Recuperado el 9 de agosto de 2022, de <https://www.lavanguardia.com/vida/20211203/7908858/suspension-venezuela-mercosur-reversible.html>
- López, A. (2011). Los acuerdos de cooperación fronteriza en el marco de la Comunidad Andina. (F. E. Stiftung, Ed.) *Crimen organizado en la región Andina*.
- Lorduy, J. (26 de junio de 2019). Colombia es el mayor productor de drogas de acuerdo con un informe realizado por la ONU. *Diario La República*. Recuperado el 30 de junio de 2022, de <https://www.larepublica.co/economia/colombia-el-mayor-productor-de-drogas-de-acuerdo-con-un-informe-de-la-onu-2878057>
- Macowics, A. (marzo-abril de 2008). América Latina en el mundo: Globalización, regionalización y fragmentación. *Nueva Sociedad*(214).
- Maingot, A. (2008). Entre lo legal y lo ilegal: Los paraísos fiscales y los flujos inagotables de capital. (Solís, & Rojas, Edits.) *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*.
- Márquez Mina, F. (junio de 2022). La alianza Pacto Histórico es una síntesis de las resistencias de las mayorías oprimidas. (E. Delgado, Entrevistador) *Diario Le Monde Diplomatique*. Obtenido de <https://www.eldiplo.org/276-el-peligro-avanza/la-alianza-pacto-historico-es-una-sintesis-de-las-resistencias-de-las-mayorias-oprimidas/>

- McDermott, J. (2013). 20 años después de Pablo: La evolución del comercio de drogas en Colombia. *InSight Crime*. Recuperado el 24 de marzo de 2014, de <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/20-anos-despues-de-pablo-la-evolucion-del-comercio-de-drogas-de-colombia/>
- McDermott, J., & Dudley, S. (14 de mayo de 2014). Crimen organizado en las Américas: ¿Qué esperar en 2014? *InSight Crime*. Recuperado el 24 de marzo de 2014, de <http://es.insightcrime.org/analisis/crimen-organizado-en-las-americas-que-esperar-en-el-2014>
- Mercosur. (s.f.). ¿Qué es el Mercosur? ¿*Qué es Mercosur?* Recuperado el 5 de octubre de 2013, de [http://www.mercosur.int/t\\_generic.jsp?contentid=3862&site=1&channel=secretaria&seccion=3](http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=3862&site=1&channel=secretaria&seccion=3)
- Mercosur. (31 de diciembre de 1994). Tratado de Asunción. *Tratado de Asunción*. Red Académica Uruguaya. Obtenido de <https://www.rau.edu.uy/mercosur/tratasp.htm>
- Mercosur. (2017). Actualización del Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del Mercosur (SISME). *Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y las Decisiones No. 07/96, 36/04 y 30/07 del Consejo del Mercado Común*.
- Moravcsik, A. (1993). *Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach*.
- Nelsen, B., & Stubb, A. (2003). *The European Union*.
- Newsweek. (19 de diciembre de 2004). Justicia por mano propia. *El Tiempo*. Recuperado el 1 de junio de 2022, de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1550823>
- Observatorio Venezolano de la Violencia. (2021). *Informe Anual de Violencia*. Observatorio Venezolano de la Violencia. Caracas: Lacso. Recuperado el 11 de julio de 2022, de <https://observatoriodeviolencia.org.ve/wp-content/uploads/2021/12/INFORME-ANUAL-DE-VIOLENCIA-2021.pdf>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2019). *Estudio Mundial sobre el Homicidio*. Viena: UNODC. Recuperado el 20 de agosto de 2022, de [https://www.unodc.org/documents/ropan/2021/HOMICIOS\\_EN\\_ESPANOL.pdf](https://www.unodc.org/documents/ropan/2021/HOMICIOS_EN_ESPANOL.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas. (2021). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes*.



- Organización de las Naciones Unidas. (s.f.). Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia transnacional. *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia transnacional*.
- Organización de los Estados Americanos. (2003). Declaración sobre seguridad en las Américas. *Declaración sobre seguridad en las Américas*.
- Organización de los Estados Americanos. (s.f.). *Químicos Utilizados en la Producción Ilícita de Drogas*. CICAD.
- Organización Internacional del Trabajo. (2022). *Trabajo forzoso, formas modernas de esclavitud y trata de seres humanos*. Ginebra. Obtenido de <https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/lang--es/index.htm>
- Orso, J. (junio de 2017). Resolución de conflictos en la teoría de las relaciones internacionales el aporte del enfoque constructivista. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*(3), 221-240.
- Oszlak, O. (2007). El Estado democrático en América Latina. *Nueva Sociedad*.
- Oyarzun, J. (2008). Sobre la naturaleza de la integración regional: Teorías y debates. *Revista de ciencia política*(2).
- Pardo, D. (9 de julio de 2021). Jovenel Moïse: la vieja industria de mercenarios colombianos que presuntamente está detrás del asesinato del presidente de Haití. *BBC News Mundo*. Recuperado el 20 de agosto de 2022, de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57784827>
- Pedrosa, F. (3 de junio de 2019). La democracia e América Latina. En la contraola. *Demo AMLAT*. Recuperado el 11 de julio de 2022, de <https://demoamlat.com/la-democracia-en-america-latina-en-la-contraola/>
- Quintana, J. (1995). *Instituciones básicas de derecho internacional público*. Santa Fe de Bogotá: Biblioteca de San Carlos.
- Quiñones, I., Pinilla, J., Grajales, C., Melo, J., & Pit, T. (21 de febrero de 2022). Narcotráfico y desigualdad. (A. Benson, Ed.) *Diario El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/re-imaginemos/narcotrafico-y-desigualdad/>
- República Bolivariana de Venezuela. (31 de julio de 2008). Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional. *Modificada por decreto No 6.239, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana(LOFAN)*. Venezuela: Extraordinario de la Gaceta Oficial de la RBV No. 5981.

- República de Bolivia. (2004). Libro Blanco de la Defensa. *Libro Blanco de la Defensa*. La Paz, Bolivia: República de Bolivia.
- República de Ecuador. (19 de enero de 2007). Ley Orgánica de la Defensa Nacional. *Ley Orgánica de la Defensa Nacional, Título V, Capítulo I, Artículo 64*. Quito, Ecuador: República de Ecuador.
- República de Perú. (2005). Libro Blanco de la Defensa Nacional. *Libro Blanco de la Defensa Nacional, Capítulo III, 62-63*. Lima, Perú: República de Perú.
- Revista Perspectiva. (2012). La noción de la seguridad. *Revista Perspectiva*.
- Riquelme, J. (2018). Integración Regional y Comunidades de Seguridad: Una perspectiva desde América del Sur. *Universidad Nacional de la Plata*.
- Rodrigues, T. (25 de septiembre de 2019). La política antidrogas de Bolsonaro. *Blog REDESDAL*. Recuperado el 30 de junio de 2022, de <https://redesdal.org/blog/f/la-politica-antidrogas-de-bolsonaro-thiago-rodrigues>
- Rodrigues, T. (2020). Narcotráfico, militarización y democracia en el Brasil Contemporáneo. *Fundación Carolina*.
- Rojas, F. (abril-junio de 2000). Repensando la seguridad en América Latina: Nuevas demandas conceptuales. *Fasoc*(2).
- Rojas, F. (enero-febrero de 2008). El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad. *Nueva Sociedad*(213).
- Rojas, F. (2008). Globalización y violencia en América Latina: Debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo humano.
- Rojas, F. (2013). Transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder: Impactos en América Latina y el Caribe.
- Ronderos, M. T., & Bermúdez Liévano, A. (14 de junio de 2021). El glifosato en Colombia, una receta para volverse locos. *The Washington Post*. Recuperado el 4 de agosto de 2022, de <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/06/14/colombia-glifosato-narcotrafico-farc-coca/>
- Sain, M. (2010). La criminalidad común y la criminalidad organizada en la Provincia de Buenos Aires. *Crimen común y crimen organizado en ciudades de América Latina: Intesercciones y diferencias*. Washington D.C: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

- Salomón, M. (2002). La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: Diálogo, disidencia y aproximaciones. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*.
- Serbin Pont, A. (14 de agosto de 2022). Las fuerzas armadas de América Latina no han sido capaces de explicar cuál es su función y su relevancia. *Diario El País*. (E. Budasoff, Entrevistador) Diario El País. Obtenido de <https://elpais.com/internacional/2022-08-14/andrei-serbin-pont-las-fuerzas-armadas-de-america-latina-no-han-sido-capaces-de-explicar-cual-es-su-funcion-y-su-relevancia.html>
- Solís, L. (2008). Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe. *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*.
- Solís, L., & Rojas, F. (2008). Crimen organizado en América Latina.
- Souto, D., Delfino, P., & Sarti, S. (2019). Consideraciones críticas sobre el abordaje del problema del narcotráfico en Argentina. *Revista UIS*, 13(44), 51-88. Obtenido de <https://www.redalyc.org/journal/2932/293261227004/html/>
- Statista Research Department. (2021). *Desigualdad en la distribución de ingresos basado en el coeficiente Gini en América Latina y el Caribe en 2018, por país*. Statista. Recuperado el 23 de julio de 2022, de <https://es.statista.com/estadisticas/1267584/latinoamerica-coeficiente-gini-desigualdad-de-ingresos-por-pais/>
- Tanaka, M. (1998). La integración en la agenda política latinoamericana. *Comunidad Andina y Mercosur. Desafíos Pendientes de la Integración en América Latina*. Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia.
- Thoumi, F. (julio-agosto de 2009). La normatividad internacional como camisa de fuerza. *Nueva Sociedad*(222).
- Tokatlian, J. (2009). La guerra contra las drogas en el mundo andino: Hacia un cambio de paradigma.
- Transparency International. (2009). *Guía del lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción*. Transparency International. Obtenido de [https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2009\\_plainlanguageguide\\_es?e=2496456/2886204](https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2009_plainlanguageguide_es?e=2496456/2886204)
- Troitino, D., Kerimae, T., & Chochia. (2015). *Pasado, presente y futuro de la Unión Europea*.

- U.S Mission Ecuador. (21 de septiembre de 2021). Los Estados Unidos y el Ecuador firmaron un memorando de entendimiento regional de intercambio de información para combatir el tráfico de drogas. *Embajada y Consulado de EE.UU. en Ecuador*. Recuperado el 2 de agosto de 2022, de <https://ec.usembassy.gov/es/los-estados-unidos-y-el-ecuador-firmaron-un-memorando-de-entendimiento-regional-de-intercambio-de-informacion-para-combatir-el-trafico-de-drogas/>
- Ugarte, J. (2008). Integración subregional en seguridad pública y defensa, del Mercosur a Unasur. (Martínez, Peña, & Vásquez, Edits.) *Anuario de la integración regional de América Latina y el gran Caribe*.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2021). *World Drug Report*. UNODC. Obtenido de <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr2021.html>
- United Nations Office on Drugs and Crime. (s.f.). Crimen organizado y convenciones. *United Nations Office on Drugs and Crime*. Obtenido de <http://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/index.html>
- UNODC. (2019). *Informe Mundial sobre las Drogas*. Viena: UNODC. Obtenido de [https://wdr.unodc.org/wdr2019/field/B2\\_S.pdf](https://wdr.unodc.org/wdr2019/field/B2_S.pdf)
- Vergara, J. (2012). La rebelión de las redes criminales: El crimen organizado en América Latina y las fuerzas que lo modifican. (W. Woodrow, Ed.) *Center Update on the Americas*.
- Villaveces, S. (2013). Redes criminales y ejercicio de la política en América Latina: Una mirada tentativa. (C. Niño, & F. E. Stiftung, Edits.) *Anuario 2013 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*.
- Vitelli, M. (julio-septiembre de 2015). Argentina, Brasil y la defensa en América del Sur: Las identidades estratégicas y la seguridad regional. *Cuadernos Política Exterior Argentina*(121).
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what state make of it. The social construction of powers politics. *International Organization*, 42(2).
- Youngers, & Rosin. (2005). Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of U.S policy. *A Wola Special Report*.
- Zambrano, J., Zambrano, D., Ospina, G., Perilla, J., & Ortiz, S. (2018). Colombia y la política de drogas: del policy-taking al policy- making a través de una aproximación desde la geopolítica crítica y el constructivismo en la política exterior. (D. Molina, Ed.) *Universidad del Rosario*. Recuperado el 2022, de

<https://www.urosario.edu.co/facultad-de-estudios-internacionales/Programas/Maestrias/Maestria-en-Estudios-Policos-e-Internacionales/Documentos/TPD-Colombia-y-la-Politica-de-Drogas/>