

DE MILITARES A POLICÍAS

JUAN GABRIEL TOKATLIAN
MARCELO FABIÁN SAIN
GERMÁN MONTENEGRO

DE MILITARES A POLICÍAS

*La “guerra contra las drogas”
y la militarización de Argentina*

Tokatlian, Juan Gabriel

De militares a policías : la guerra contra las drogas y la militarización de Argentina / Juan Gabriel Tokatlian ; Marcelo Fabián Saín ; Germán Montenegro ; dirigido por José Natanson ; editado por Carlos Alfieri. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Capital Intelectual, 2018. 280 p. ; 20 x 14 cm. - (Claves del siglo XXI)

ISBN 978-987-614-562-6

1. Seguridad. 2. Política Argentina. I. Saín, Marcelo Fabián II. Montenegro, Germán III. Natanson, José, dir. IV. Alfieri, Carlos, ed. V. Título.

CDD 355.6

Director: José Natanson

Coordinadora de la colección de libros de Capital Intelectual: Creusa Muñoz

Edición y corrección: Carlos Alfieri

Diseño de tapa: M.

Diagramación: Daniela Coduto

Comercialización y producción: Esteban Zabaljauregui

© Todos los autores por sus respectivos textos, 2018.

© Capital Intelectual, 2018.

Capital Intelectual S.A.

Paraguay 1535 (C1061ABC). Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Teléfono: (54-11) 4872-1300

www.editorialcapin.com.ar

Pedidos en Argentina: pedidos@capin.com.ar

Queda hecho el depósito que ordena la Ley 11.723. Impreso en Argentina. Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento sin el permiso escrito de la editorial.

Índice

Prólogo	9
I. Estados Unidos y la militarización del fenómeno de las drogas en América Latina <i>Juan Gabriel Tokatlian</i>	13
II. Las Fuerzas Armadas y la “guerra contra las drogas” en Argentina (2011-2018) <i>Marcelo Fabián Sain</i>	89
III. Antecedentes, estrategia y formas de intervención de la DEA <i>Germán Montenegro</i>	199
Conclusión	277

Prólogo

Este libro aborda dos cuestiones, una persistente desde la época de la Guerra Fría y otra resurgida desde comienzos de este siglo, que se entrecruzan y refuerzan en la agenda entre Estados Unidos y América Latina: la cuestión de las drogas ilícitas y la de los militares. La primera ha estado presente por años y ha logrado una centralidad notoria en las relaciones interamericanas, a pesar de los repetidos fracasos de la llamada “guerra contra las drogas” a lo largo y ancho del continente. La segunda cuestión ha reaparecido después de las transiciones a la democracia en la región. En materia de drogas, la prohibición, en su versión militante, ha recorrido los países, aunque en tiempos recientes hay un conjunto de iniciativas y movilizaciones que la impugnan por los elevados costos sufridos por las sociedades latinoamericanas. En materia militar, las exigencias de Washington, las ambivalencias de las elites y las ansiedades domésticas han abierto el espacio para una decidida participación de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico.

Esto último, que fue evidente en México, Centroamérica y el arco andino, se ha ido expandiendo hacia el Cono Sur: el ejemplo de Brasil es en la actualidad el más elocuente. En ese sentido, es posible afirmar que la Argentina ha sido una suerte de “última frontera” que ya se estaba agrietando en los últimos años, pero que tiende a perforarse hoy por el doble proceso de

incidencia estadounidense y de convicción gubernamental de que los militares deben involucrarse en el combate contra las llamadas “nuevas amenazas”.

En esa dirección, nos interesa ubicar el caso argentino en un marco histórico y comparativo más amplio. Los tres escritos sitúan la cuestión de las drogas a partir de la política internacional y regional antinarcóticos de Estados Unidos, de su manifestación concreta en países claves de Latinoamérica y de su especificidad respecto a la Argentina. Hay suficiente evidencia que muestra, una y otra vez y en tantos ejemplos, el fiasco de la cruzada contra las drogas. Sin embargo, entendemos que a esta altura y respecto al país y los sectores que quieren empujar a los militares en asuntos de seguridad interior, los datos disponibles en cuanto a la fallida “guerra contra las drogas” parecen poco persuasivos. Es que hay una matriz interpretativa del fenómeno de las drogas que tienen ciertos actores que es difícil de modificar o revertir. No pretendemos afirmar, a lo largo del libro, que nuestras fuentes empíricas hablan por sí solas. Toda evaluación de los elementos fácticos que se utilizan está influida por valores, identidades e intereses; lo cual refleja, asimismo, relaciones de poder y modos de construcción de la realidad. Pero sí aspiramos a que este texto aporte a una deliberación informada y razonada sobre el tema de las fuerzas armadas y su rol en la lucha antinarcóticos.

Paralelamente, la cuestión militar nos interesa y preocupa por su impacto sobre la situación de los derechos humanos y la democracia en la Argentina y América Latina. Concebimos la cuestión militar en un sentido acotado y que remite a la centralidad alcanzada por los asuntos que implican la amenaza y el uso de la fuerza, así como a la importancia de un control civil y democrático de las fuerzas armadas. El resurgimiento de la cuestión militar se da no solo por su vínculo con el tema de las drogas. Detectamos tendencias inquietantes en varios frentes.

Por ejemplo, se puede advertir la presencia de un *neogolpismo* en Latinoamérica. Usualmente el golpe de Estado tradicional se desplegaba de manera violenta por parte de las fuerzas armadas (apoyado por sectores sociales y políticos), con impulso o tolerancia externa (por ejemplo, de Washington), se dirigía a reorganizar las ramas del poder y apuntaba a fundar un orden alterno. El “nuevo golpismo” es formalmente menos virulento, lo lideran los civiles (con soporte implícito o complicidad explícita de los militares), mantiene una cierta semblanza institucional, no implica necesariamente a una potencia (Estados Unidos), y pretende resolver, al menos de entrada, un *impasse* social o político potencialmente ruinoso.

Adicionalmente, se observa el creciente papel de las fuerzas armadas en la vida institucional de los países. El caso actual de Venezuela es el más emblemático, ya que cubre una amplia gama de funciones y una incidencia clave para sostener el régimen político. En Centroamérica es evidente el empleo de las fuerzas armadas en el combate contra la delincuencia. Además, ha aumentado lo que uno de los autores de este libro ha denominado la “diplomacia de la escaramuza” en las relaciones intra-latinoamericanas. Esa forma de diplomacia se caracteriza por la reiterada aparición de “malentendidos”, “incidentes”, “entredichos” y “discordias” que, aunque parecen intrascendentes, pueden conducir a disputas efectivas. Eso en un contexto en que algunos países han incrementado sus presupuestos y, por lo tanto, los gastos militares en América del Sur han vuelto a crecer por primera vez desde 2014.

A lo anterior se debe sumar el despliegue militar de Estados Unidos en la región. Washington volvió a restablecer en 2008 la IV Flota, que había sido disuelta en 1950 y que ahora tiene como misión principal combatir el crimen organizado transnacional. Los efectivos latinoamericanos siguen siendo entrenados en Estados Unidos, mientras la gran potencia del

Norte ha consolidado su sistema de bases en Centroamérica y el Caribe y ha ampliado sus operaciones contra las drogas en esa zona próxima, que Washington considera su “tercera frontera”. Por más diversificación de la asistencia militar que han buscado los estados latinoamericanos, la ayuda total a la región de Estados Unidos sigue siendo superior a la suma de otras potencias occidentales y emergentes como Rusia y China. Si bien la región apuntó a tener fuentes distintas en cuanto a la provisión de armamentos, las ventas de armas de Estados Unidos a Latinoamérica continúan superando a la de otros proveedores. En síntesis, la proyección de poder e influencia del Comando Sur en América Latina es elocuente e inigualable.

El entrelazamiento entre la cuestión de las drogas y la militar es actualmente de gran trascendencia. Por ello nos parece fundamental abordar el enlace entre dichos ámbitos y la gravitación de Estados Unidos, tanto respecto a América Latina, en general, como en cuanto a la Argentina, en particular.

Juan Gabriel Tokatlian,
Marcelo Fabián Sain
y Germán Montenegro
Buenos Aires, agosto de 2018.

I. Estados Unidos y la militarización del fenómeno de las drogas en América Latina

Juan Gabriel Tokatlian

Vigilar y castigar

La prohibición de drogas es un asunto que se ha construido y desplegado históricamente y que ha tenido un alcance global.¹ También es evidente que el centenario y punitivo régimen internacional de drogas ilícitas (RIDDI) está, en esencia, basado en castigos y se aplica a nivel mundial. Sin embargo, contemporáneamente el prohibicionismo estadounidense –más militante y disciplinario que el europeo en Occidente– ha tenido un impacto significativo en América Latina.²

En su expresión más usual la *drug war* (“guerra contra las drogas”)³ encabezada por Washington y que refleja sus perspectivas, prioridades y prácticas, ha gravitado de modo decisivo, mas no exclusivo, en la adopción de esa política represiva por parte de América Latina. La cruzada antinarcóticos en la región debe entonces ser entendida como el producto simultáneo, contradictorio y complejo de factores que la “empujan” y factores que la “atraen”.

En clave teórica y anglosajona se trata de la combinación de *push-pull factors*. De acuerdo con los estudios sobre migración⁴ y las investigaciones económicas⁵ que recurren a ese modelo, existe un conjunto de factores internacionales y domésticos que interactúan y que aportan a la comprensión de diversos asuntos: en algunos temas, en ciertas ocasiones y/o respecto a determinados

países con poderes disímiles se produce una preeminencia de unos u otros factores, mientras que en tópicos y circunstancias distintas y respecto a naciones más semejantes en su poderío puede observarse una incidencia más recíproca y equilibrada.

Los factores que empujan son externos y los que atraen son internos. En este caso, se hará hincapié en los externos –el papel de Estados Unidos– sin desconocer la relevancia⁶ de los internos –en los países de Latinoamérica que, a su turno, están marcados por notorias diferencias geográficas, históricas, políticas, económicas, militares, internacionales y sociales, entre otras–.

La disparidad de poder entre las partes (en este ejemplo, Estados Unidos y cada país de la región) es una condición evidente que se debe reconocer pero que no impide que, como bien indica Brantly Womack, la asimetría pueda ser, eventualmente, renegociada.⁷ En esencia, el más dotado moldea y condiciona, pero no determina ni dicta siempre sobre el menos poderoso la política sobre un asunto específico. Sintéticamente, y de acuerdo con Sebastián Cutrona, abrazar y aplicar la lógica de la guerra contra las drogas no ha sido –y es posible agregar, ni debiera ser– inexorable.⁸ Adicionalmente, es bueno recordar la existencia de lo que se denomina “política de enlazamiento” (*linkage politics*): “Un Estado adopta un curso de acción sobre un tema dado de modo contingente al comportamiento de otro Estado en otra área temática”.⁹ Así, por ejemplo, Washington puede no presionar públicamente ni tomar represalias, al menos por un tiempo, contra un determinado país de la región por sus resultados mediocres respecto a las drogas, pues ese país resulta clave para Estados Unidos en otras cuestiones (comercio, seguridad, etc.); en particular, en ciertas coyunturas domésticas e internacionales.

En forma concomitante, resulta clave ubicar el fenómeno de las drogas y su centralidad en las relaciones estadounidense-

latinoamericanas mediante un marco conceptual delimitado. Para ello es importante precisar la gran estrategia¹⁰ de Washington y su evolución en el tiempo. En lo que hace a las grandes potencias, la *grand strategy* remite a la posesión y al uso de distintos recursos (tangibles e intangibles) para respaldar la acción del Estado; a la voluntad de emplearlos y proyectarlos en el terreno internacional; a la presencia de determinadas amenazas consideradas vitales que necesitan abordarse con diferentes instrumentos e iniciativas; a la decisión de mantener o maximizar poder, y a la existencia de un sentido de misión en el plano mundial fundado en motivos prácticos y morales: “ordenar el mundo”, “asegurar el orden establecido”, “construir un nuevo mundo”, son algunas de las consignas que suelen acompañar la configuración de una gran estrategia de los principales actores del sistema. De allí que una *grand strategy* combina diplomacia y defensa, atributos militares y materiales, ideas y *praxis*, persuasión y coerción, resolución y oportunidad.

Así, y a los fines de situar la diplomacia interamericana en el frente de los narcóticos con una perspectiva que sea simultáneamente amplia (en el tiempo) y concreta (en su contenido), es primordial remitirse a la gran estrategia estadounidense. Ello hace indispensable distinguir los pilares y métodos que han caracterizado en el último medio siglo el ascendiente de Washington sobre Latinoamérica en materia de lucha antinarcóticos. De ese modo se podrá apreciar la combinación de “zanahorias” y “garrotes” que Estados Unidos despliega en su diplomacia de las drogas.

Ahora bien, hay tres elementos que constituyen el telón de fondo que subyace, por un lado, a la *grand strategy* estadounidense; por el otro, a la política exterior de Estados Unidos hacia Latinoamérica, especialmente en materia de narcóticos; y, por último, al fenómeno de las drogas propiamente dicho.

La “metafísica militar”

Respecto a la gran estrategia es fundamental tener en cuenta lo que C. Wright Mills describiera y explicara (cinco años antes del famoso discurso de despedida del presidente Dwight Eisenhower en que denunciara la existencia de un “complejo militar-industrial”) con el término “metafísica militar”.¹¹ Esto remite a la creencia extendida entre la dirigencia estadounidense a través de los tiempos de que la guerra es la condición constante y normal de la vida internacional y que la paz es un intervalo momentáneo. Así, una coalición de miembros de las fuerzas armadas, importantes sectores políticos y empresariales, diversos especialistas en las cuestiones de seguridad, figuras influyentes y buena parte de los medios de comunicación siguen pensando que Estados Unidos debe estar presto para mantener una estructura vasta de recursos y gastos militares, para aumentar su proyección de poder bélico en el exterior, y para usar la fuerza en cualquier lugar del mundo contra todo tipo de amenaza y cuando Washington lo determine.¹²

La centralidad (presupuestaria, decisoria, burocrática, corporativa, económica) alcanzada por las fuerzas armadas en Estados Unidos ha sido y es de enormes proporciones.¹³ En ese contexto, la llamada “guerra contra el terrorismo” ha reforzado, a nivel interno, aún más el papel, la influencia y el poder de los militares,¹⁴ mientras que en materia de política exterior se les ha asignado un rol cada vez más preponderante en lo que Christopher Coyne llama las “3 D”: defensa, desarrollo y diplomacia.¹⁵ Todo lo anterior conlleva ciertos interrogantes en torno a la sociedad estadounidense: ¿Qué hace que el país se haya acostumbrado tanto a las guerras y cada vez las cuestione menos? ¿Qué válida socialmente la acumulación de guerras –contra el terrorismo, contra las drogas, contra los países que constituyen el “eje del mal”, contra los “Estados

parias” – que son permanentes y no parecen tener fin a la vista? ¿Qué explica la poca sensibilidad, en general, de la ciudadanía frente a las muertes, el caos y destrucción que produce Estados Unidos allende sus fronteras? La habituación a los conflictos armados prolongados y la indiferencia frente a las víctimas no estadounidenses exigen un análisis sociológico, político, antropológico, psicológico e histórico profundo y ponderado que no es el propósito de este trabajo. Sin embargo, como indica John Tirman,¹⁶ esa combinación de desdén, ignorancia y pasividad de la sociedad estadounidense conduce a una suerte de “permiso” para que las fuerzas armadas y civiles militaristas emprendan más aventuras bélicas alrededor del mundo; incluido, por supuesto, el invariado combate contra los narcóticos.

Respecto a la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina, particularmente en materia de narcóticos y siguiendo a Martha Cottam, resulta fundamental introducir la noción de la “imagen del dependiente” (*dependent image*).¹⁷ Para ella, la percepción dominante en la política latinoamericana de Washington durante la Guerra Fría y en la Posguerra Fría ha sido la del dependiente¹⁸; la imagen de un inepto, ineficiente que necesita permanentemente de guía y consejo. Ella asevera que una vez que la *dependent image* se ha afianzado, “se extiende como la visión prevaleciente entre la burocracia y en el público”.¹⁹ Hay algo infantil en el dependiente pues no alcanza a precisar sus preferencias y objetivos y, en consecuencia, necesita, de algún modo, ser advertido y tutelado. Washington sí sabe qué es bueno para sus intereses y metas y, por ende, asume que eso también es bueno para los otros (en este caso, los latinoamericanos). Esto último justifica, entonces, intervenir en los asuntos internos del dependiente. Básicamente, frente a él es más fácil y menos costoso desplegar una diplomacia coercitiva.²⁰

En esencia, la imagen del dependiente²¹ es distinta de la del enemigo que, de algún modo, está en una situación de simetría, que implica una amenaza seria, con quien se está en franca competencia y a quien es difícil imponer decisiones unilaterales. Por ello, para Cottam el tema de las drogas refleja nítidamente cómo opera la política exterior estadounidense frente a América Latina. Ella señala, finalmente, que un cambio de auto-imagen (la de Estados Unidos) y un fracaso estrepitoso (para el caso, el colapso del prohibicionismo) pueden conducir a una redefinición de la política exterior estadounidense hacia América Latina.

Respecto al fenómeno de las drogas es esencial introducir lo que se denomina “pánico moral” (*moral panic*). Stanley Cohen, quien acuñó el término en los años setenta, lo caracterizó así: “Las sociedades parecen sujetas, de tiempo en tiempo, a períodos de pánico moral. Una condición, un episodio, una persona o un grupo de personas emerge para ser definido(s) como una amenaza a valores e intereses de la sociedad; su naturaleza se presenta en una forma estilizada y estereotipada en los medios de comunicación; las trincheras morales están a cargo de editores, obispos, políticos y otras personas bien-pensantes; expertos socialmente acreditados pronuncian sus diagnósticos y soluciones... A veces, el objeto del pánico es bastante novedoso y otras veces es algo que ha existido por mucho tiempo pero que de repente aparece en el centro de la atención. A veces el pánico pasa y se olvida;...en otras ocasiones tiene repercusiones más graves y de larga duración y podría producir cambios...en el ámbito legal, en la política social o incluso en la forma en que la sociedad se concibe a sí misma”²²

En esa dirección, Estados Unidos ha vivido sucesivos pánicos morales en relación a los narcóticos epitomizados por lo que usualmente se definen como epidemias: en la década de 1970 fue la combinación de heroína (consumida, en particular, por combatientes y después veteranos de la guerra en Vietnam), LSD y

marihuana (consumidas por los jóvenes, en especial en centros metropolitanos); en la primera parte de los años ochenta fue la cocaína (entre los sectores medios y también en segmentos altos) y el crack (entre los grupos más vulnerables y en situación de riesgo); en la segunda parte de esa década fueron el vínculo entre crimen y drogas y entre VIH/SIDA y drogas; en los años noventa fueron las meta-anfetaminas (en especial, el *ice* que es fumable) mientras se fue estabilizando el consumo de cocaína en la segunda parte de la década; en los años más recientes han sido los opioides (junto a un resurgimiento del consumo de marihuana y cocaína), tanto en ámbitos urbanos como rurales.

Ante cada pánico por el uso y abuso de drogas se produjo (y produce) una secuencia habitual: preocupación social, reclamo ciudadano para “hacer algo”, reacción de los políticos y funcionarios con anuncios de “mano dura”, reafirmación de batallas morales internas y externas, estigmatización de algunos grupos (étnicos, raciales, sociales, generacionales, migrantes, foráneos, etc.)²³ y la implantación de medidas de distinto tipo centradas más en el control de la oferta que en el de la demanda.²⁴ Lo anterior ha alimentado y continúa estimulando la idea y la *praxis* de un combate antinarcóticos *sine die* que tiene, además, dos características peculiares y un resultado repetido: es desproporcionado y volátil y ha sido un estruendoso fracaso interno e internacional.

De hecho, la combinación de metafísica militar, imagen de dependiente y pánico moral genera una paradoja tenaz. Por un lado, el gobierno estadounidense empuja, con el visto bueno de la ciudadanía, a los países de América Latina –aunque también a naciones extra regionales– a asumir y participar en la guerra contra las drogas. Una vez que esos países han internalizado la lógica de la guerra y la han aplicado se exagera, domésticamente, la violencia, el caos y la inestabilidad. Esa situación explosiva alarma a Washington, tiene efectos en Estados Unidos (por ejemplo,

mayores flujos migratorios) y convierte a los países –no ya a las drogas– en un problema de seguridad nacional para la Casa Blanca; todo lo cual refuerza en los tomadores de decisión estadounidenses la determinación de profundizar aún más la guerra contra las drogas en aquellas naciones. Eso, a su turno, perpetúa un círculo vicioso que hace de aquellos países latinoamericanos una fuente de peligro constante e inminente para Washington; lo cual robustece la influencia de los “halcones” militares y civiles en la lucha antidrogas.

Los ejemplos son múltiples. En la década de 1990, cuando ya Colombia se había sumado vivamente a la guerra contra las drogas, se presentaba al país andino en Estados Unidos como el epítome de un “Estado fallido” que amenazaba seriamente la seguridad estadounidense.²⁵ México, que desde comienzos del siglo XXI había abrazado más intensamente la guerra contra las drogas, se convirtió en la *number one threat* de su vecino, según James Farwell y Rafal Rohozinski.²⁶ Después de que la lucha antinarcoóticos auspiciada por Washington y con participación activa del Comando Sur alcanzara proporciones explosivas en América Central, el entonces Comandante del *US Southcom*, general John Kelly, afirmó que “la guerra contra las drogas en Centroamérica constituye una amenaza grave a la seguridad nacional estadounidense”.²⁷

Es, por lo tanto, con ese triple telón de fondo (metafísica militar, imagen de dependiente y pánico moral), con el enfoque que destaca el papel de la gran estrategia de Washington –y en ella, el lugar de la guerra contra las drogas– y a partir de una mirada que contempla, en particular, los factores externos que empujan desde Estados Unidos al pertinaz combate contra las sustancias psicoactivas ilícitas en América Latina, que este trabajo se centrará en la llamada “militarización” del fenómeno de las drogas.

En esa dirección, es pertinente hacer tres precisiones. Primero, está la cuestión de la definición. En el terreno de las drogas se

podría entender la militarización como algo que se vincula a las fuerzas de seguridad; esto es, a la adopción por parte de ellas de entrenamiento, material y tácticas de tipo militar para enfrentar el narcotráfico. También es posible referirse a la militarización de las bandas de narcotraficantes; esto es, a la incorporación a sus filas, y para llevar a cabo sus negocios, de militares retirados. Asimismo, la militarización puede aproximarse en tanto proceso discursivo que apunta a legitimar el uso de la fuerza frente a los diversos componentes, eslabones y actores del fenómeno de los narcóticos.²⁸ Acá, y en materia de drogas, se usa la siguiente definición: se entiende la militarización como la decisión política de expandir las misiones y prerrogativas de las fuerzas armadas a un ámbito no tradicional; de movilizarlas y dotarlas para un tipo de conflicto que involucra una variedad difusa de actores no estatales; de transformarlas en el principal recurso para combatir un fenómeno no originado en una cuestión de seguridad, y de eludir conscientemente el examen de las causas básicas que permitieron el surgimiento y desarrollo de dicho fenómeno.

Segundo, está la cuestión del proceso que conduce a la militarización. Mark Shaw enfatiza tres factores que inciden para dar una respuesta militar a determinados ilícitos.²⁹ Por un lado, él menciona el uso del “discurso de guerra” (*war talk*) que apunta a la identificación y demonización de un “enemigo”; lo cual, a su turno, facilita focalizar la atención de la opinión pública contra dicho mal. Palabras típicas en esa configuración del enemigo son, por ejemplo, “combatir”, “destruir”. En el campo de las drogas específicamente son comunes expresiones como erradicación, eliminación, derrota. Por otro lado, Shaw destaca la “sincronización estratégica” (*strategic timing*) que consiste en la invocación de una situación de “urgencia”: hay que actuar con rapidez, brindar vastos fondos a los militares y no limitar su capacidad de acción inmediata. En el terreno de las drogas lo anterior se manifiesta mediante la creación de un

clima apocalíptico: si no se procede de manera expeditiva el narcotráfico impondrá un “narco-Estado” o una “narco-democracia”.

Por último, Mark Shaw alude a los “intereses institucionales” (*institutional interests*) de los propios militares para involucrarse activamente en la lucha contra negocios ilícitos. En el tema de las drogas el impulso a su combate no tiende a ser mayoritario entre los miembros activos de las fuerzas armadas, ya sea en Estados Unidos como en muchos países de América Latina. Pero el compromiso activo y decidido de pocos puede ser decisivo para militarizar la estrategia antinarcóticos promovida por los civiles. El mecanismo es conocido y funciona así: una fracción cohesionada y beligerante de la elite está dispuesta a aumentar la gravitación de los militares en tareas antidrogas. Los tomadores de decisión advierten que se debe generar un clima favorable para “vender” su propuesta. Para eso se sirven de eventos externos y/o internos impactantes y los usan como pretexto para alcanzar su propósito.

Tercero, está la cuestión de lo que se podría llamar dinámicas sucesivas y entrelazadas; en especial en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. En el caso específico de las drogas se fue madurando y consolidando una evolución que contempla cuatro dinámicas: a) la “securitización”, mediante la cual un asunto de salud pública se convirtió en un problema de seguridad nacional; b) la militarización, ya descrita, consistente en involucrar directamente a las fuerzas armadas en la lucha contra los narcóticos; c) la “americanización” a través de la cual se desplegó un conjunto amplio de iniciativas y prácticas represivas a la espera de alcanzar la quimera de la abstinencia; y d) la “privatización”, expresada por el avance de contratistas privados en tareas antidrogas en países receptores de asistencia estadounidense.

En síntesis, este trabajo procura analizar y evaluar el rol clave de Estados Unidos en cuanto a la militarización del fenómeno de las drogas en América Latina.³⁰

La prolongada Guerra Fría

Tal como se indicó, es importante detenerse en Estados Unidos y su gran estrategia como punto de partida. Washington la ha ido modificando y actualizando. Lo anterior conduce a reconocer el nivel global y el continental en los que se ha ido expresando la *grand strategy*. En ese marco, a su vez, se puede localizar la guerra contra las drogas y su manifestación en América Latina. (ver cuadro)

Gran estrategia de Estados Unidos y la cuestión de las drogas

	Guerra Fría/ Posguerra Fría	Pos 11 de Septiembre de 2001
Estrategia	<p>Contención</p> <p>(básicamente de la Unión Soviética)</p> <p>Compromiso más Ampliación (Clinton)</p>	<p>Primacía</p> <p>(agresiva=Bush calibrada=Obama ofuscada=Trump)</p> <p>Contención/Hedging (crecientemente de China)</p>
Doctrina	<p>Disuasión</p> <p>(frente a la URSS y otros potenciales agresores)</p>	<p>Disuasión</p> <p>(frente a distintos potenciales agresores de origen estatal)</p> <p>Guerra preventiva</p> <p>(condiciones de legalidad, legitimidad y moralidad son relativas o poco significativas)</p>

<p>Diplomacia</p>	<p>Sistema de Alianzas</p> <p>(principio de uno para todos y todos para uno presente en OTAN, TIAR, ANZUS)</p>	<p>Sistema de Alianzas</p> <p>Coalición Ad Hoc</p> <p>(Washington fija la misión y luego establece la coalición, como en Irak y contra Daesh, por ejemplo)</p>
<p>Lógica Subalterna</p> <p>(en relación a América Latina)</p>	<p>Doctrina de Seguridad Nacional</p> <p>(principal enemigo interno: comunismo)</p> <p>(incipiente: Nuevas Amenazas)</p>	<p>Doctrina de Inseguridad Nacional</p> <p>(reforzamiento de Nuevas Amenazas: proliferación de peligros entrelazados tales como terrorismo, narcotráfico, crimen organizado, migraciones descontroladas y "Estados fallidos")</p>
<p>Guerra contra las drogas</p> <p>(con un epicentro en América Latina)</p>	<p>Conflicto de baja intensidad/Operaciones militares distintas a la guerra</p> <p>(enmiendas legislativas, mayor rol del Pentágono, más asistencia antinarcóticos, operaciones militares en el exterior)</p>	<p>Nexos entre distintas "guerras"</p> <p>(contra las drogas, contra el terrorismo, contra la criminalidad transnacional)</p>

Así, al calor de la Guerra Fría, Washington desplegó, en el terreno inter-estatal, la estrategia de la contención. En dicho contexto era fundamental frenar la expansión de la Unión Soviética y, de ser factible, revertir tanto su proyección de poder en la periferia como la afirmación de su área de influencia. La estrategia

básica era el *containment* y la manifestación más ambiciosa era el *roll back*: contener a Moscú, por un lado, y/o revertir sus avances en el otrora Tercer Mundo.³¹ En el campo no estatal y, en particular en las naciones periféricas, de modo directo o indirecto, Washington recurrió a la contra-insurgencia: una modalidad de confrontación destinada a socavar la legitimidad del oponente armado (por ejemplo, los grupos guerrilleros y los movimientos de liberación nacional), interrumpir el acceso a recursos para impedirles librar su lucha, debilitar las oportunidades políticas del adversario y lograr adhesión social (por ejemplo, en áreas rurales y centros urbanos) en el territorio ocupado.

La principal doctrina militar que primó fue la disuasión; esto es, dejarle en claro a la Unión Soviética que los costos de atacar a Europa occidental y de usar armas nucleares contra Estados Unidos y sus aliados serían exorbitantes, pues la respuesta de Washington sería aniquiladora. La dinámica de la “destrucción mutua asegurada” subyacía a una doctrina que tenía su espejo en el mismo tipo de mensaje que la URSS le enviaba a Estados Unidos.

La estrategia y la doctrina señaladas eran acompañadas por el establecimiento de alianzas político-militares firmes.³² La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y el Tratado ANZUS (Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos), entre otros compromisos, eran, bajo la premisa de la bipolaridad, los acuerdos que aseguraban el mantenimiento de las zonas de influencia de Washington y su proyección de poder.

Asimismo, en el ámbito latinoamericano la *grand strategy* estadounidense remitía a una doctrina subalterna. La eventual y definitiva gran confrontación Este-Oeste tenía unos protagonistas principales (Estados Unidos y Europa occidental por un lado, y la Unión Soviética y Europa oriental, por el otro), mientras que las fuerzas armadas de Latinoamérica no eran contempladas como

un actor decisivo en el hipotético combate directo contra la URSS. El papel de los militares latinoamericanos era, en clave de la gran estrategia de Washington, prioritariamente doméstico: luchar y doblegar al “enemigo interno” –el “comunismo” local– que era concebido como la extensión en la región del expansionismo soviético. En ese marco, la contra-insurgencia era, en lo doméstico, la estrategia principal de las fuerzas armadas. Para ello se contaba con el respaldo de Estados Unidos y, si fuese del caso, con su participación. Lo anterior se inscribía en una doctrina subalterna: la de la Seguridad Nacional.³³

Incluso el tema de las drogas –como vinculado a la cuestión de la “subversión”– se localizó en algunos países en el marco de la seguridad nacional. Por ejemplo, como señala Valeria Manzano en el caso de la Argentina, “la Ley 20.771 (de 1974) representa el primer marco legislativo totalmente dedicado a los narcóticos [...] la ley incluía tres novedades cruciales. En primer lugar, todos los delitos relacionados con las drogas pasaban a ser sujetos de la Justicia federal, es decir, a ser tratados por el sistema judicial más alto del país. Esa decisión se ligaba a una interpretación básica que situaba el problema de las drogas como un asunto de ‘seguridad nacional’ [...] La ley 20.771 estableció fuertes lazos entre juventud, drogas y subversión [...] [situando el] problema de las drogas en la esfera de la seguridad nacional [...] En la Argentina fueron el consumo y los consumidores quienes supuestamente desafiaban la seguridad nacional [...] El ‘adicto’ devenía, entonces, en una las muchas caras del enemigo interno”.³⁴

La obsesión por las drogas

La “primera” guerra contra las drogas que lanzara el presidente Richard Nixon cobró más vigor y alcance en la década de 1980 en

circunstancias en que se produjo el auge de los llamados “conflictos de baja intensidad”³⁵ y de las “operaciones militares distintas a la guerra”³⁶. Simbólicamente, el extenso mensaje al Congreso del 17 de junio de 1971 en el que Nixon utiliza en 120 ocasiones la palabra *drug*, en 40 ocasiones la palabra *narcotic* y en 3 ocasiones la palabra *war*, epitomiza la declaración formal y fuerte de la guerra contra las drogas.³⁷ Un año más tarde, el 18 de septiembre de 1972, en el marco de la conferencia internacional sobre control de drogas, el mandatario estadounidense fue aún más enfático: su invocación a una guerra contra las drogas no era “limitada; se trata de una *total war* (usó dos veces esa expresión) contra los narcóticos”.³⁸ El uso de la heroína, en particular, alentó la idea de la droga como enfermedad y cumplió un lugar clave en la declaración de guerra de Nixon.³⁹ En esos años setenta, el consumo simultáneo de LSD y marihuana⁴⁰ se agregó a la sensación de la mayor epidemia estadounidense en materia de drogas desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

De acuerdo con un informe secreto de 1976 (conocido en 2015) del Departamento de Justicia sobre las actividades de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) vinculadas con la vigilancia electrónica, el presidente Nixon estableció en 1969 un *task force* sobre la supresión de la heroína, y en agosto de 1971 creó el Comité del Gabinete sobre Control Internacional de Drogas como un modo de elevar la prioridad otorgada a la lucha antinarcóticos. La CIA era parte de aquel comité y, a su vez, encabezaba el Subcomité del Grupo de Trabajo sobre Inteligencia. La agencia llevó a cabo tareas de vigilancia electrónica de transmisiones radiales de alta frecuencia entre América Latina y Estados Unidos, comenzando en octubre de 1972 y hasta enero de 1973 cuando un concepto legal interno determinó que ese tipo de labor era ilegal.⁴¹

Así, en esa etapa, el fenómeno de los narcóticos fue transformándose de manera gradual, en Estados Unidos, de un asunto

esencialmente de salud en uno en el que primaba la sensación de inseguridad. Comenzó así la *securitización*: las drogas pasaban a ser una amenaza a la seguridad nacional de Washington.

La “segunda” guerra contra las drogas, proclamada por el presidente Reagan, fue, sin embargo, más decisiva por sus consecuencias legales, políticas, militares, sociales e internacionales. En su alocución radial del 2 de octubre de 1982 el mandatario afirmó: “Las drogas son malas y las vamos a perseguir... Derribamos la bandera de la rendición e izamos la bandera del combate. Y vamos a ganar la guerra contra las drogas”.⁴² Tiempo más tarde, el 14 de septiembre de 1986, Reagan fue más lejos y anunció una “cruzada” contra las drogas. En esa oportunidad y durante una alocución radial y televisiva usó la palabra *drug* 49 veces y la palabra *crusade* 7 veces.⁴³ La epidemia de *crack*,⁴⁴ especialmente, facilitó el contexto para un nuevo pánico moral; lo cual contribuyó a que la ciudadanía respaldara los anuncios de guerra del poder ejecutivo y los políticos impusieran una agenda legislativa cada vez más punitiva. Una encuesta de opinión del *New York Times* y CBS News de marzo de 1988 revelaba que ante la pregunta de cuáles eran los cinco principales temas internacionales, la primera respuesta –48% de los entrevistados– fue el narcotráfico.⁴⁵

Para entonces ya se habían introducido enmiendas a la Ley de *Posse Comitatus*⁴⁶ de 1878 que establecía linderos precisos entre la participación militar para la defensa y las cuestiones de orden público interno a cargo de los cuerpos de seguridad.⁴⁷ Además, en abril de 1986, el presidente Ronald Reagan firmó la Directiva de Seguridad Nacional 221, que declaró que las drogas constituían una amenaza letal a la seguridad de Estados Unidos; lo cual amplió el papel de los militares.⁴⁸

A su turno, en agosto de 1989, el presidente George Bush firmó la Directiva de Seguridad Nacional 18, mediante la cual se indicó que la ayuda internacional antidrogas debía concentrarse

en los países andinos, al tiempo que estableció que el Pentágono debía redefinir el combate contra las drogas como una de sus misiones prioritarias.⁴⁹ Asimismo, el 5 de septiembre de ese año, en una alocución televisiva anunció una nueva estrategia antidrogas nacional: recurrió 7 veces a la palabra guerra para destacar que Estados Unidos atravesaba un momento que demandaba aún más severidad en el abordaje del fenómeno de las drogas.⁵⁰

La respuesta de los demócratas la dio el entonces senador Joseph Biden (Delaware): “Señor Presidente, usted afirma que quiere una guerra contra las drogas, pero si eso es lo que quiere necesitamos un nuevo día D. Sin embargo, usted nos está ofreciendo otro Vietnam –una guerra limitada, peleada de manera barata, financiada a hurtadillas, sin objetivos claros, y en última instancia destinada al estancamiento y a la tragedia humana.”⁵¹ Al parecer, Biden (quien años después fuera el vicepresidente de Barack Obama) quería una guerra más belicosa.

En la segunda mitad de la década de 1980 la cruzada antinarcótics ganó en recursos, intensidad y despliegue. Así, se incrementó gradualmente la ayuda en materia de lucha antidrogas.⁵² Además, se realizaron operativos militares en el exterior, tales los casos de la operación *Blast Furnace* en Bolivia en 1986⁵³ y de la invasión de Panamá en 1989 para capturar al presidente Manuel Antonio Noriega, acusado del delito de narcotráfico.⁵⁴ En el caso de Noriega es pertinente recordar un acontecimiento que refleja la duplicidad y opacidad que en muchos momentos encierra el combate contra las drogas. En el marco de lo que fue conocido como el *Iran-Contra Affair* durante la administración del presidente Reagan, el Consejero de Seguridad Nacional John Poindexter autorizó al teniente coronel Oliver North a que se encontrara con Manuel Antonio Noriega en un hotel en Londres el 22 de septiembre de 1986, para que Panamá se sumara a un múltiple operativo de sabotaje contra Nicaragua a cambio de que Estados Unidos no lo

presionara más con cargos de narcotráfico y ayudara a limpiar su imagen.⁵⁵ Todo lo anterior se inscribía en una racionalidad que colocaba el problema mayor y la hipotética solución del fenómeno de las drogas en una política centrada en la represión de la oferta de narcóticos.⁵⁶

Adicionalmente, hacia el final de la Guerra Fría varios especialistas reflexionaban sobre la creciente amenaza del narcoterrorismo.⁵⁷ En la región, el principal caso de referencia de la época fue Colombia y el vínculo guerrilla-drogas, aunque también el conflicto armado interno en Perú generó creciente inquietud entre funcionarios y especialistas. Ahora bien, un memorándum de inteligencia secreto elaborado en 1992 (y conocido en 2002) por la CIA acerca de los vínculos de la insurgencia y el narcotráfico en Colombia y Perú reflejaba que ese lazo se caracterizaba por lo ocasional y ambiguo, pues podían existir instancias esporádicas de colaboración y de habitual confrontación. A su vez, “afirmaciones de los gobiernos andinos acerca de que un aumento en los ataques contra la insurgencia podía afectar el comercio de las drogas eran, básicamente, un intento para convencer a Estados Unidos de que permitiera el uso de asistencia antinarcóticos para operaciones anti-insurgentes; de hecho, muchos narcotraficantes apoyaban operaciones gubernamentales contra la insurgencia”.⁵⁸

Así, en los años ochenta el fenómeno de las drogas ingresó al sendero de la militarización. Al mismo tiempo, la diplomacia antinarcóticos estadounidense comenzó la exportación de su catálogo de iniciativas punitivas y con ello se fue consolidando la *americanización* del combate contra las drogas. Washington, que domésticamente había sentado las bases de la securitización del fenómeno de los narcóticos, y que en algún momento encontró reticencia y aún resistencia en algunos países de la región, logró a partir de aquella década que se instalara gradual pero firmemente

la lógica de la guerra contra las drogas en algunos países de Latinoamérica. De allí en más, la narco-diplomacia ocuparía un lugar significativo en las relaciones interamericanas.

La breve Posguerra Fría

En la inmediata Posguerra Fría se mantuvo, respecto a la estrategia, la contención⁵⁹ tanto frente a un potencial resurgimiento de Rusia como ante el emergente poder de China, al tiempo que se ensayó lo que se conoció como el *engagement plus enlargement* de la administración del presidente William Clinton.⁶⁰ Persistió la disuasión como doctrina en relación a contrapartes estatales, mientras se recurrió a respuestas misilísticas contra actores no estatales como Al Qaeda: por ejemplo, en 1998 y después de acciones terroristas contra las embajadas estadounidenses en Kenia y Tanzania, Estados Unidos lanzó misiles contra objetivos ligados al terrorismo en Afganistán y Sudán. No hubo cambios en el sistema de alianzas⁶¹: Washington tuvo un comportamiento internacional en el que combinó multilateralismo episódico y unilateralismo recurrente.

En cuanto a la lógica subalterna, y una vez terminada la Guerra Fría, comenzó una nueva etapa en las relaciones militares entre Estados Unidos y América Latina. A comienzos de la década de 1990, el mensaje del Pentágono se podía sintetizar así: reinstitucionalizar las fuerzas armadas bajo control civil; estimular la participación de los ejércitos en misiones de paz; preservar la separación entre funciones policiales y militares; reducir los presupuestos de defensa ante la disminución de las fricciones con los vecinos y frente a los avances de la democracia interna; modernizar los ministerios de defensa; reformar los planes educativos de los militares y precisar misiones a raíz de los cambios mundiales.