

PAZ Y SEGURIDAD EN LAS AMÉRICAS



Nº 15, DICIEMBRE, 1997

NARCOTRÁFICO Y SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

INFORME ESPECIAL

PAZ V. MILET, EDITORA



FLACSO
CHILE



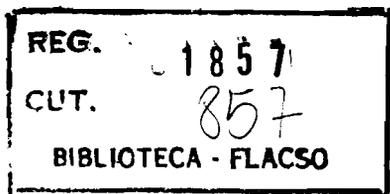
W. Wilson Center

La publicación de este libro y la elaboración de las tendencias regionales, las estadísticas y algunos de los artículos aquí publicados, ha sido realizada gracias al apoyo de la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur para el Proyecto Paz y Seguridad en las Américas.

El Programa *Paz y Seguridad en las Américas* (P&SA) es una actividad académica conjunta del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center for Scholars, el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile y el Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme (CLADDE).

Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las Instituciones a las cuales se encuentran involucradas.

364
M598me



Milet, Paz V. (Editora)

**Narcotráfico, Fuerzas Armadas y seguridad en América Latina y el Caribe.
Informe especial**

Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1997

68 p.

ISBN: 956-205-109-9

1. NARCOTRÁFICO 2. SEGURIDAD HEMISFÉRICA
3. FUERZAS ARMADAS 4. BOLIVIA 5. CANADA 6. COSTA RICA 7. CUBA 8. MÉXICO 9. AMÉRICA LATINA
10. CARIBE 11. PERÚ 12. VENEZUELA 13. CHILE.

© 1997, FLACSO-Chile. Inscripción N° 102.475. Prohibida su reproducción.

Editado por FLACSO-Chile, Área de Relaciones Internacionales y Militares.

Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa. Teléfonos: (562) 225 7357-2259938 - 2256955 Fax: (562) 225 4687

Diseño de portada: Vesna Sekulovic

Diagramación interior: Claudia Gutiérrez G., FLACSO-Chile

Impresión: LOM Ediciones

INDICE

• Introducción	5
<i>Francisco Rojas Aravena y Paz V. Milet</i>	
• El narcotráfico y la seguridad hemisférica	9
<i>Joseph Tulchin</i>	
Narcotráfico y seguridad: la experiencia canadiense	13
<i>Harold Klepak</i>	
Narcotráfico y seguridad nacional en México	17
<i>Raúl Benítez</i>	
El narcotráfico como una cuestión de seguridad en el Caribe	23
<i>Ivelaw L. Griffith</i>	
La experiencia cubana en el ámbito del narcotráfico	27
<i>Isabel Jaramillo Edwards</i>	
La problemática del narcotráfico en Costa Rica	31
<i>Carlos Sojo</i>	
• Narcotráfico y fuerzas armadas en América Latina y Brasil	35
<i>Alcides Costa Vaz</i>	
• Seguridad, fuerzas armadas y narcotráfico. Una problemática de Estado	39
<i>Lic. Luis Tibiletti</i>	
<i>Vicealmte. (R) Fernando García</i>	
Seguridad y defensa en Bolivia: las fuerzas armadas y la lucha contra el narcotráfico	47
<i>Eduardo A. Gamarra</i>	
La lucha contra el narcotráfico desde la perspectiva chilena	53
<i>Paz V. Milet</i>	
El desafío del narcotráfico en el Perú	59
<i>Juan A. Velít Granda</i>	
Narcotráfico, seguridad y fuerzas armadas venezolanas	63
<i>Gisela Gómez Sucre</i>	

Introducción

Los temas globales y transnacionales ocupan un lugar privilegiado de la agenda internacional de pos guerra fría; el narcotráfico es uno de ellos. Analizar este fenómeno requiere una mirada global y a la vez específica; multilateral y simultáneamente nacional. También es necesario considerar el conjunto de la cadena involucrada en el fenómeno denominado narcotráfico: producción, elaboración, tráfico y consumo. Este es un tema de alta complejidad y afecta de manera directa la soberanía nacional, los vínculos interestatales, las condiciones sociales y de salud de diferentes pueblos, así como el uso de la fuerza doméstico e internacional. El narcotráfico involucra una cantidad muy importante de recursos, haciendo circular miles de millones de dólares en el planeta.

El tema del tráfico ilícito de estupefacientes posee una dimensión de seguridad crecientemente importante. Posee diferentes manifestaciones, una de ellas se expresa en el control territorial por parte de bandas armadas al interior del Estado nacional, llegando a confrontarlo por medio del uso de medios de fuerza equivalentes. Otra es la capacidad de afectar el desenvolvimiento de la economía por el lavado de dinero. El narcotráfico tiene devastadores efectos sociales que se evidencian con particular fuerza en el ámbito de la salud.

Sin una perspectiva global se tenderán a generar recomendaciones y decisiones sectorizadas, que serán incapaces de resolver problemas que plantea el narcotráfico. En esta línea de pensamiento se pueden señalar aquellas visiones que tienden a militarizar el problema, olvidando otras dimensiones significativas. Si bien el tráfico ilícito de estupefacientes puede constituirse en un problema de seguridad, está lejos de haberse transformado en una amenaza militar en las Américas.

El rol de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico ha sido un tema crucial en los debates a nivel hemisféricos y globales. Las dimensiones y ámbitos de participación de las fuerzas armadas difieren de

manera radical en las distintas subregiones y casos nacionales. Algunas experiencias han mostrado operaciones exitosas en el uso de las fuerzas armadas en operaciones de control, mientras en otras se han evidenciado fracasos rotundos.

La nueva agenda internacional, a diferencia de la antigua, ubica los temas de la cooperación y la asociación en un lugar central. Dado el carácter de la nueva agenda no es posible pensar en soluciones unilaterales. El enfrentamiento al narcotráfico requiere acciones cada vez más significativas de cooperación internacional. Sólo la asociación permitirá generar respuestas comprensivas.

El Programa Paz y Seguridad en las Américas ha decidido dedicar este informe especial a uno de los temas emergentes de la seguridad hemisférica, como es el narcotráfico. Lo hace desde la perspectiva de la relación - o carencia de ella - con las fuerzas armadas en su control y combate. El narcotráfico genera inseguridad en América Latina. Resolver los problemas planteados en esta dimensión nos llevó al análisis de la temática desde algunas preguntas orientadoras centrales: ¿exige el concurso de las fuerzas armadas?. Si la respuesta es positiva, ¿qué roles deberían cumplir?. Si la respuesta es negativa, ¿qué acciones policiales u otras aparecen como las más efectivas?.

Este informe especial del Programa Paz y Seguridad en las Américas tiene por objetivo analizar desde distintas ópticas nacionales la relación existente entre seguridad, fuerzas armadas y narcotráfico. El conocimiento generado y las recomendaciones que de los trabajos emergen corresponden a una contribución desde el ámbito académico.

Narcotráfico, fuerzas armadas y seguridad en América Latina y el Caribe es el resultado de un esfuerzo de colaboración académica en el hemisferio; los análisis, estudios y opiniones se organizaron en torno a las siguientes preguntas fundamentales:

¿El narcotráfico es un tema de la agenda de seguridad y de defensa en cada uno de los casos nacionales analizados?, ¿cuál es el rol de las fuerzas armadas frente al narcotráfico en cada caso nacional? ¿es el narcotráfico una prioridad para las fuerzas armadas en todos los países?, ¿qué otras dimensiones del desarrollo nacional se ven afectadas por el narcotráfico?, ¿de qué forma afecta a otras áreas del desarrollo nacional?.

Este informe especial del programa Paz y Seguridad en las Américas, por medio del aporte de cada uno de los autores, permite tener una visión global de la situación en América Latina. También conocer con mayor detalle los desafíos que enfrentan cada una de las subregiones y cada uno de los países en la lucha contra el narcotráfico, así como sobre el papel que les compete a las fuerzas armadas en esta.

En cada uno de los casos analizados se describe brevemente la estrategia que se ha adoptado a nivel gubernamental para prevenir y controlar el tráfico ilícito de drogas.

La situación que existe a nivel regional, se sintetiza en el siguiente cuadro:

Pais	Es el narcotráfico un problema de seguridad nacional	Están las fuerzas armadas involucradas en la lucha contra el narcotráfico
Argentina	Es un problema a la seguridad	Existe un debate en curso sobre el rol de las fuerzas armadas en este campo
Bolivia	Es un problema de seguridad nacional	Sí, con ayuda de Estados Unidos
Brasil	Es un problema de seguridad nacional	Las fuerzas armadas no están consideradas en actividades represivas, sin embargo en la política de defensa se dice que deben estar preparadas para responder a posibles amenazas
Canadá	Es un problema multilateral, que no debe ser tratado sólo a nivel nacional	Estarían preparadas, pero no es su prioridad. Si lo es la participación en las operaciones de paz de la ONU
Caribe	Es un problema de seguridad nacional	Es visto como una prioridad por las fuerzas armadas, pero éstas no consideran que sean el único organismo que debe combatirlo
Chile	Es un fenómeno delictual que abarca múltiples ámbitos, como la economía, la salud y la educación	No, sólo los organismos policiales
Costa Rica	Es un problema de seguridad nacional	No, esa función la desarrollan las fuerzas policiales. No existen fuerzas armadas
Cuba	Es un problema económico-social	No, sólo actuarían si fuera necesario
Estados Unidos	El narcotráfico es un problema para la seguridad nacional y regional	La estrategia de lucha debe involucrar a las fuerzas armadas y también plantearse como una acción coordinada de éstas a nivel hemisférico
México	Es un problema de seguridad nacional	Sí, por la imposibilidad de los organismos policiales de combatirlo
Perú	Es un problema de seguridad nacional	Sí, intervienen en su lucha
Venezuela	Es un problema de seguridad nacional	Las fuerzas armadas participan en la represión de este delito

En este informe especial sobre *Narcotráfico, Seguridad y Fuerzas Armadas en América Latina y El Caribe*, los trabajos se encuentran ordenados sobre la base de un criterio geográfico subregional, de acuerdo a la siguiente estructura:

I Narcotráfico, fuerzas armadas y sociedad en América del Norte. En esta sección se incluyen los trabajos *El narcotráfico y la Seguridad Hemisférica* de Joseph Tulchin, *Narcotráfico y Seguridad: la experiencia canadiense* de Hal Klepak y *Narcotráfico y Seguridad Nacional en México* de Raúl Benítez.

II en la Cuenca del Caribe. En esta sección se incluyen los trabajos *El narcotráfico como una cuestión de seguridad en el Caribe* de Ivelaw Griffith, *La experiencia cubana en el ámbito del narcotráfico* de Isabel Jaramillo y *La problemática del narcotráfico en Costa Rica* de Carlos Sojo.

III América del Sur. En esta sección se incluyen los trabajos *Narcotráfico y Fuerzas Armadas en América Latina y Brasil* de Alcides Costa Vaz, *Argentina: Seguridad, Fuerzas Armadas y narcotráfico* de Luis Tibiletti y el Vicealmte (R) Fernando García, *Seguridad y defensa en Bolivia: las fuerzas armadas y la lucha contra el narcotráfico* de Eduardo Gamarra, *La lucha contra el narcotráfico desde la perspectiva chilena* de Paz V. Milet, *El desafío del narcotráfico en el Perú* de Juan Velit y *Narcotráfico, seguridad y fuerzas armadas venezolanas* de Gisela Gómez Sucre. Por razones ajenas a nuestra voluntad no hemos podido incluir en este informe un análisis que haga referencia a la situación colombiana.

Este informe especial de P&SA contribuirá a un debate más amplio e informado sobre este tema de la nueva agenda de seguridad global.

Francisco Rojas Aravena
Paz Verónica Milet

El narcotráfico y la seguridad hemisférica

Joseph. S. Tulchin¹

El punto crucial para entender el singular rol del tráfico de drogas ilícitas en los asuntos hemisféricos, es que el narcotráfico es un asunto doméstico e internacional. Desde el punto de vista de Estados Unidos, las drogas ilícitas son más un asunto doméstico. De hecho, no es una exageración decir que la importancia de las drogas en la agenda doméstica, política y social, es tan grande que determina como el gobierno trata con las dimensiones internacionales del narcotráfico. Por lo tanto, es correcto decir que la batalla para contener o limitar la entrada de drogas a Estados Unidos, es una cuestión de seguridad nacional.

Por otro lado, no es correcto decir que es un asunto de la política de defensa, aunque elementos de las fuerzas armadas son involucrados en los esfuerzos contra el narcotráfico. Esta aparente paradoja es el centro de la tensión en el debate hemisférico sobre la política frente a la droga.

En un hemisferio ideal, la lucha para terminar con el narcotráfico involucraría a la policía y a los sistemas jurídicos de todas las naciones de la región. En dicho mundo, las fuerzas armadas proveerían apoyo logístico cuando fuera necesario- y siempre bajo el mando de las fuerzas civiles de ley y orden. La información, la observación, el cumplimiento de la ley y la consecución de leyes comunes o similares fluiría fácil y cordialmente por las fronteras nacionales. Pero no vivimos en un mundo ideal. La lucha contra el narcotráfico se ha militarizado, y ha hecho conflictivo parte del debate sobre seguridad y defensa.

La realidad con que tenemos que tratar no alcanza lo ideal en, por lo menos, tres aspectos importantes:

1 Director, Latin American Program, The Woodrow Wilson Center. Co-Director, P&SA, Washington, United States.

- En muchos países de la región, las instituciones civiles de ley y orden no son capaces de hacer frente a algunos elementos del narcotráfico que ocurren en sus fronteras;

Las implicancias políticas son que esas instituciones que deben ser homólogas a las de Estados Unidos, no existen, no tienen recursos adecuados o están seriamente comprometidas en sus esfuerzos para tratar con la producción, exportación y consumo de drogas. Esto inhibe la construcción de la confianza mutua, necesaria para la colaboración.

- Las instituciones de ley y orden en Estados Unidos que son responsables de tratar con el problema del consumo de drogas, no tienen mandato para operar fuera de su territorio, ni tienen los recursos presupuestarios para tal actividad internacional;

Las implicancias políticas son que las instituciones domésticas crean alianzas con instituciones que tienen dicho mandato y que tienen más recursos. Específicamente, significa que el DEA y el Departamento de Justicia cuenta con la Guardia Costera y con el Comando Sur, recién consolidado, para efectuar sus políticas y lograr cooperación en la batalla contra el narcotráfico.

- Los militares estadounidenses, bajo el mando de los civiles, operan en América Latina a través de sus contrapartes en las fuerzas armadas latinoamericanas para tratar con el tráfico de drogas entre las fronteras de naciones individuales, debilitando así los esfuerzos para fortalecer las instituciones civiles en esos países y complicando el difícil proceso de establecer control civil sobre los militares;

Las implicancias políticas son que lo que es claramente un asunto doméstico y civil en Estados Unidos, se convierte en un asunto militar en América del Sur, por el contacto directo entre los militares estadounidenses y sus homólogos en la región. Los esfuerzos para crear eslabones asimétricos entre el Comando Sur, la policía local y las instituciones judiciales, no son considerados apropiados.

El resultado de lo anterior, es que los países de la región no están listos para colaborar en términos operacionales, para luchar contra los elementos del narcotráfico que involucran actividad internacional. Esto inhibe aún más los esfuerzos para hacer "civil" la lucha contra la droga. De hecho, viéndolo desde esta perspectiva, la militarización de la guerra contra el narcotráfico no es sorprendente. El establecimiento de supremacía civil habría sido extraordinario. No hay mecanismos que faciliten la colaboración internacional en la campaña contra la droga, excepto los mecanismos militares bajo el control de Estados Unidos.

La respuesta política a esta situación es bastante clara. En primer lugar, es necesario establecer mecanismos internacionales para la colaboración entre las instituciones civiles de ley y orden. En segundo lugar, es necesario establecer mecanismos a través de los cuales los

gobiernos de América latina puedan tratar con el gobierno estadounidense en una manera colaborativa para lograr el objetivo de contener el tráfico de drogas y enfatizar el control civil sobre el proceso. A Estados Unidos le agradecería trabajar de dicha manera, pues manda militares para tratar con sus similares solamente porque la respuesta latinoamericana nunca ha sido bastante fuerte como para establecer un control civil nacional o multilateral. La colaboración para tratar con el lavado de dinero es una manera de comenzar. La cooperación policial es otra. La cooperación multilateral para la extradición es una tercera iniciativa posible. La cuarta iniciativa es crear una policía civil para operar internacionalmente -con el apoyo de los militares- en un esfuerzo para limitar el narcotráfico. Finalmente, sería bueno establecer medidas judiciales, sean bilaterales o regionales para ayudar a los gobiernos democráticos en su lucha contra el enemigo común, el tráfico internacional de droga.

Narcotráfico y seguridad: la experiencia canadiense

Harold Klepak²

Este breve ensayo tiene como objetivo abordar las siguientes preguntas:

- ¿Pertenece el tema del narcotráfico a la agenda de defensa y seguridad y, de ser así, cuál es el rol de las fuerzas armadas?
- ¿Es la lucha contra el narcotráfico una prioridad para las fuerzas armadas canadienses y en que sentido afecta el desarrollo nacional?

En la opinión de este autor el narcotráfico es un problema internacional y debe ser tratado a un nivel multinacional y no sólo marginalmente en el ámbito nacional o doméstico. Se tiene que reconocer también, que el impacto del comercio de drogas es variado en cada país y en cada región y no podemos tener la expectativa de que cada país trate del problema de igual forma o con la misma urgencia. Esto es natural y los intentos de tratar el problema de la misma manera por parte de la comunidad internacional, seguramente están destinados a no ser exitosos.

No creo que este sea, fundamentalmente, un problema de defensa en el sentido tradicional. Es mucho más un fenómeno de salud, social y de crimen civil y tiene que ser asumido, y encargado a las agencias que

2 Director del Programa de Seguridad de la Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL).

proporcionan servicios médicos, sociales y policiales a la sociedad. Sin embargo, hay aspectos del problema del narcotráfico que tienen que ver con la seguridad nacional -en el sentido tradicional- de algunos países y por eso es necesario incluir este tema en la discusión sobre seguridad, tanto en lo que se refiere a estos países, como en aquello que hace referencia al sistema de seguridad internacional, que es cada vez más interdependiente. En efecto, con la globalización el problema del narcotráfico, será un factor que crecerá en importancia en vez de disminuir.

Hay una característica del comercio y su represión que tiene un impacto dramático en la seguridad nacional de algunos de los países productores y que podría tener impacto en los asuntos más tradicionales de la defensa nacional. Me refiero al hecho que Estados Unidos, la única superpotencia actual desde el colapso de la Unión Soviética y el rechazo de Japón y Europa de ser sus competidores, ha considerado en los últimos diez años que el narcotráfico es la amenaza más importante a su seguridad. Es decir, el más influyente poder en el mundo, sin desafiantes en el ámbito militar, define el problema del narcotráfico como una amenaza de seguridad. Otros países deben reconocer que esta actitud tiene consecuencias de seguridad para ellos y los países productores. Especialmente en América Latina, deben darse cuenta que no debe excluirse un riesgo de intervención, sea indirecto o directo, dado que quienes planean la defensa, lo hacen "según el peor de los casos posibles".

Los países pequeños o los que están más expuestos al narcotráfico, podrían ver amenazada su soberanía y ver sus gobiernos socavados o afectados por los intereses del narcotráfico. Las tendencias en Colombia y México son las más preocupantes, pero las pequeñas islas y Estados son también particularmente vulnerables a las presiones de los carteles, que muchas veces pueden influir de una manera mucho más fuerte a la que el Estado puede resistir. Este escenario definitivamente tiene un impacto en la seguridad nacional, en la defensa de la soberanía y los valores. Pequeños Estados en el Caribe ya han experimentado esta situación, debido a sus ubicaciones en las más importantes rutas entre los países productores y los consumidores.

Los países que no son productores ni grandes consumidores de la droga, no tendrán el mismo nivel de preocupación a menos que estén en dichas rutas. Hemos visto hasta el cansancio, que los Estados productores echan la culpa a las naciones consumidores mientras éstos culpan a los productores. Aunque hemos notado más cooperación en los últimos tiempos, esta tensión sigue presente -bajo la apariencia de la mayor cooperación- y continúa destruyendo los esfuerzos para alcanzar un acuerdo sobre cuales son las mejores maneras de combatir la producción, el procesamiento, la distribución y el lavado de dinero.

¿Cómo pueden ayudar las fuerzas armadas? Depende de que país estamos considerando. Las fuerzas armadas son una parte del personal

del Estado. Son organizadas jerárquicamente, son disciplinadas, están en buena forma, son móviles y flexibles y tienen a su disposición equipamiento de comunicación. Además, están armadas. De este modo, es una tentación usarlas contra el desafío del narcotráfico. Al hacerlo, los gobiernos aparecen como que están tratando el problema en serio y están realmente actuando para resolver el asunto. Esta sola apariencia puede tener efectos significativos, no sólo en el ámbito doméstico, sino también en las relaciones con los poderes mayores, en particular con Estados Unidos.

En algunos países productores es posible usar las fuerzas armadas para ayudar en la erradicación de cultivos, para asaltar las fábricas procesadoras, para vigilar las fronteras, para inspeccionar desde el aire los puntos claves en el sistema de producción, para ayudar a la policía en el rol de prohibición y en las operaciones de inteligencia. En los países consumidores, puede ser que existe un rol para las fuerzas armadas en la suministración de inteligencia a la policía, en la entrega de apoyo para búsquedas, en el control de las fronteras, el aire y el mar. No obstante, es difícil imaginar que todos estos esfuerzos pueden ser particularmente efectivos.

La realidad es que estos años de serios esfuerzos han tenido poco efecto en las actividades de los narcotraficantes. No han sido exitosos en disminuir el suministro o demanda y han contribuido a la violencia en vez de reducirla. La erradicación de cultivos ha probado ser inútil, (como la sustitución de cultivos debido a la falta de fondos), el control de las rutas de acceso a los países consumidores ha probado ser elusivo y la represión global ha probado ser imposible de lograr. El resultado ha sido una gran frustración para las fuerzas armadas involucradas.

Parece que la solución debe existir fuera de la vía de las fuerzas armadas. La batalla tendrá que ser ganada en los niveles sociales y médicos. Los gobiernos civiles y las fuerzas armadas en los países en desarrollo deben evitar el uso de los militares en esta área, dada la posibilidad que sean corrompidos y para no exagerar el rol de las fuerzas armadas en temas domésticos.

Las fuerzas armadas canadienses y otras cuestiones de desarrollo

Las fuerzas armadas canadienses no creen que el rol anti narcotráfico tiene una alta prioridad. Esto no significa, por supuesto, que no están tomando parte. El Memorándum de Entendimiento con la Aduana y la Real Policía Montada de Canadá asegura que la Real Armada de Canadá, los aviones militares y otros recursos estén disponibles cuando sean requeridos para apoyar a la policía nacional, provincial y municipal. Hay capacitación para asegurar que esto sea provisto cuando sea necesario.

La participación de Canadá en NORAD (Defensa Aeroespacial Norteamericana) con Estados Unidos, ha estado más relacionada con la lucha contra la droga. Radares, interceptares y otros recursos que se usaban en la época de la guerra fría, ahora son utilizados para ayudar a esto. Aunque es un modo más estadounidense que canadiense de tratar el problema.

Con la explosión de la demanda por misiones de paz en la era post guerra fría, un rol que es tradicional de las fuerzas armadas canadienses, no ha existido una razón poderosa para involucrar las fuerzas armadas en el rol anti droga. Mientras en Estados Unidos y muchos otros países, algunos militares ven este trabajo como una justificación para aumentar presupuestos y como un nuevo rol para las fuerzas armadas, lo que en Canadá no ocurre esto. En la opinión de este autor, el rol en la lucha antidrogas ha permanecido sin mucha importancia debido a las dificultades y, porque las fuerzas armadas no han reconocido la necesidad de intervenir.

Canadá ya es un país desarrollado. Aunque el consumo de la droga es un problema serio para Ottawa, el tema no está considerado tan importante como en Estados Unidos. Los expertos dicen que el 85% del total del crimen está relacionado con la droga, pero el nivel es mucho menor que en los Estados Unidos y en la práctica cuestiones de ley y orden no han recibido tanta atención en Canadá como en Estados Unidos. Por lo tanto, como factor influyente en el futuro y específicamente en el desarrollo nacional, sería fácil exagerar la posición del comercio de la droga.

Ottawa ha estado mucho más interesado por el potencial comercio de drogas y su capacidad para envenenar relaciones políticas en el hemisférico occidental y así, hacer más daño a cuestiones importantes- a menudo las que incluyen los intereses de seguridad. Asimismo, los canadienses han estado preocupados por los efectos del fenómeno en los asuntos domésticos de los Estados con los cuales están estableciendo relaciones cercanas- Colombia y Perú, pero especialmente México. Por último, están interesados por la influencia del comercio de drogas, en la seguridad de los Estados caribeños-Commonwealth, con quienes Canadá ha tenido durante mucho tiempo una estrecha y especial relación.

Narco tráfico y seguridad nacional en México

Raúl Benítez³

Historia

La producción y consumo de drogas en México data de la época prehispánica, período en que se usaban drogas con dos propósitos: medicinales y para festividades religiosas. Posteriormente, el consumo de marihuana se comenzó a emplear en círculos diversos de manera similar al alcohol. Entre las drogas que se utilizan por grupos indígenas para festividades están el “peyote” y los “hongos alucinógenos”. La marihuana nunca fue prohibida en México y se vendía como una planta más en los mercados.

Drogas y guerra

Durante la segunda guerra mundial (retomando experiencias de la primera guerra mundial, donde se emplearon drogas para aliviar el dolor de los soldados), como parte del programa de cooperación entre México y Estados Unidos, el ejército estadounidense introdujo en México el cultivo de la Amapola (opiáceo para producir heroína) en los Estados de Sinaloa, Sonora y Baja California para ser usada, junto con la marihuana, como sedante en los frentes de guerra. Cuando terminó la guerra, se prohibió su cultivo y venta en ambos países. Formalmente la prohibición se inicia en 1948. Sin embargo, se habían creado dos sectores nuevos dependientes entre sí: los agricultores mexicanos que fueron estimulados (se les entregó semilla, fertilizantes y crédito) a producir un cultivo muchas veces más rentable que los tradicionales, provocando un gran boom económico

3 Investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidad, Universidad Nacional Autónoma de México.

en las regiones donde se cultivó durante casi diez años, y los consumidores estadounidenses demandantes de droga. Tanto productores como consumidores no pudieron abandonar la droga.

Operación Cóndor

El ejército mexicano inició campañas de erradicación de cultivos, principalmente de marihuana y amapola, y la armada inició la intercepción por mar. Al mismo tiempo, en las fronteras del norte con Estados Unidos, se inició la especialización de agentes aduaneros de ambos lados, para evitar el tránsito de dichas drogas.

En los años sesenta se desarrolla una subcultura en Estados Unidos, entre sectores de la juventud, valorando las drogas. En México en esa época también aparece el consumo como un problema cultural y de salud. Sin embargo, la marihuana, que es la droga de mayor consumo en México, se considera “blanda”, por lo que los esfuerzos gubernamentales se centraron en evitar la expansión del opio.

A la par de ello, en otras regiones del país se expande el cultivo de marihuana (Guerrero, Michoacán), y el ejército comienza a especializar unidades militares para las campañas de erradicación, principalmente en la temporada de recolección: septiembre-enero.

El crecimiento de la demanda revaloró a estas drogas incrementándose su valor en el mercado y naciendo “carteles” locales en el occidente mexicano y en la costa pacífico: Sinaloa, Sonora, Baja California, Chihuahua, Jalisco, Michoacán y Guerrero. Se calcula que a mediados de los setenta, en Estados Unidos habían 500,000 adictos a la heroína y 15 millones de consumidores (regulares o casuales) de marihuana.

Esta demanda de Estados Unidos generó mafias que comenzaron a desarrollar, al igual que las colombianas, grupos de poder primero locales, luego estatales y, en los ochenta, a nivel nacional e internacional. A la par, la corrupción de oficiales de gobierno -tanto mexicanos como estadounidenses- comienza a crecer.

Desde fines de los años sesenta aparecen los primeros conflictos entre México y Estados Unidos por el tráfico transfronterizo de drogas, poniendo en evidencia desacuerdos en la forma de entender y contener el problema. En septiembre de 1969 se implementa el primer programa de intercepción fronteriza. Se buscó, después, que el esfuerzo fuera binacional, y de la “Operación Intercepción”, se pasó, por el conflicto diplomático que se desprendió de ésta operación, a la “Operación Cooperación” (octubre de 1969).

Así, en las fuerzas armadas de México se inician regularmente en los años setenta las operaciones de erradicación, sustentadas en el plan militar contra los cultivos, conocido como Operación Cóndor. Durante los setenta, el problema de las drogas fue un problema militar, pero no de seguridad nacional. En México, legalmente, la institución responsable de

controlar el tráfico de drogas es la Procuraduría General de la República (PGR), a través de la Policía Judicial Federal (PJF). El ejército realiza las funciones de erradicación de plantíos en las montañas debido a que la PGR no tiene elementos y recursos para ello. De esta forma, las fuerzas armadas formalmente desarrollan actividades de “apoyo”.

Cocaína, carteles y seguridad nacional

El problema comienza a percibirse como un problema de “seguridad nacional” desde los años ochenta. Esta percepción se da a la par de una percepción similar en Estados Unidos, cuando a mediados de los años ochenta, como parte de la estrategia de la guerra de baja intensidad, se compara al narcotráfico con el terrorismo y se inicia la preparación de las fuerzas armadas para su control.

En México, la aparición de la “cocaína” en los ochenta se da a la par del vínculo que los carteles locales desarrollan con grupos internacionales, sobre todo con el primer cartel colombiano: el de Medellín. Son famosos dos acontecimientos que describen esta situación: la persecución y captura en Costa Rica del primer narcotraficante mexicano que se asocia al Cartel de Medellín, Rafael Caro Quintero, y el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena, en 1985 en la ciudad de Guadalajara.

La aparición de la cocaína en México cambia la importancia de las drogas en la seguridad del país. Se vuelve un negocio multimillonario, los carteles mexicanos pasan a ser “socios menores” (intermediarios) de los colombianos, el narcotráfico inicia su penetración en el sistema financiero, y transnacionaliza la conflictividad que se deriva de él. Pasa a ser uno de los puntos decisivos de la agenda de las relaciones entre México y Estados Unidos.

En los años setenta, la Operación Cóndor se realizaba con aproximadamente 5,000 soldados al año. En los noventa llega a concentrar, de forma casi permanente, entre 25,000 y 30,000 mil. La guerra contra el narcotráfico es la que le ha dado experiencia de combate a las fuerzas armadas. En los discursos oficiales (del presidente de la República, del Procurador General y del Ministro de la Defensa) comienza a transmitirse la idea de que es un problema de seguridad nacional desde mediados de los años ochenta.

Narcocorrupción

También desde esa época, comienza a desarrollarse el cáncer asociado a la guerra contra el narcotráfico: la corrupción. Ahora la corrupción de oficiales de gobierno amplía su radio de acción. Pasa de corrupción menor, a nivel casi local, de policías municipales, presidentes municipales y miembros de las fuerzas armadas de bajo rango, en el

“campo de batalla”, a la corrupción propia de un negocio transnacional, donde pueden participar desde empleados de la Secretaría de Relaciones Exteriores que autorizan visas de entrada a México en Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú y Centroamérica; oficiales de migración en fronteras terrestres, marinas y aeropuertos; oficiales de aduanas; oficiales recaudadores de impuestos para facilitar el lavado de dinero; etcétera. La corrupción ha provocado en México el fenómeno de la “narcopolítica”, que también se dirige de lo local (en Sinaloa en los años cuarenta) a lo nacional (años noventa).

Además, la corrupción es transfronteriza, pues el argumento de muchos altos responsables de la guerra contra las drogas en México, tanto militares como civiles, sostiene que en la frontera se pierde el rastro del narcotráfico, y que el fenómeno involucra una doble direccionalidad: cocaína de Colombia que emplea subcarteles mexicanos en el tránsito de sur a norte; heroína y marihuana mexicana en la misma dirección; y dólares que regresan de norte a sur producto de las transacciones en territorio estadounidense. Además, la mayoría de los estudios señalan que a Colombia o México sólo regresa entre el 10 y el 20 por ciento de las ganancias.

En el caso de México, desde fines de los ochenta y durante los noventa, el narcotráfico se incrementa entre otros factores por la grave crisis institucional que se vive en la PGR y la PJF. Diversos procuradores han intentado realizar reformas a fondo sin éxito, y han sostenido que el narcotráfico ha tenido más éxito en penetrar la PGR que la PGR en combatirlo. Incluso ha habido procuradores que sostuvieron -Antonio Lozano en 1996- que de los mandos territoriales de la PJF, el 30 por ciento de ellos, principalmente los del norte del país, estaban contaminados con el narcotráfico.

Ello ha derivado que en distintos momentos desde inicios de los años noventa, los máximos responsables de la guerra contra las drogas en la PGR provengan del ejército. El supuesto que justifica la ocupación de puestos civiles por militares en la guerra contra las drogas es el compromiso institucional y la solidez moral de las fuerzas armadas, vis a vis, los civiles. Estos últimos se consideran no profesionales y corruptibles.

Dada la expansión de la cocaína, los esfuerzos institucionales también han derivado en la modificación de las prioridades del Estado. Pasa a ser un fenómeno transnacional y traspasa la frontera de actividades rurales clandestinas, hasta emplear altas tecnologías, ser un negocio con organización empresarial y participar en los sistemas bancario y comercial del país. Igualmente, a nivel territorial ocupa prácticamente todo el territorio del país, formándose carteles en Tamaulipas y Veracruz (Cartel del Golfo) e incluso en la frontera sur. Es importante tener presente que el narcotráfico también tiene un alto desarrollo en Centroamérica desde los años ochenta y que actualmente Belice es considerado por la DEA uno de los países más penetrados por el fenómeno.

Entre México y Estados Unidos se ha desarrollado colaboración en distintos niveles para la contención del narcotráfico. Esta colaboración va desde la instalación de un radar de intercepción aérea y naval en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, con capacidad de detección hasta Belice, Honduras, El Salvador, y parte del Caribe mexicano y el Pacífico, operado por la fuerza aérea mexicana, hasta la dotación de helicópteros a la PGR -operados por las fuerzas armadas-, y el apoyo a sistemas de inteligencia moderna. Esta cooperación incluye apoyar reformas legales en el nivel fiscal -a la Secretaría de Hacienda para evitar el lavado de dinero-, entre los aspectos más relevantes. Otros países como Francia e Italia han otorgado y ofrecido cooperación especializada al gobierno de México en el mismo nivel, básicamente para la profesionalización de los cuerpos policiacos.

En la PGR fue fundado a inicios de los noventa el Centro Nacional para el Control de Drogas (CENDRO), como el organismo responsable de la inteligencia especializada contra el narcotráfico, y se intentó, de forma frustrada, crear una fuerza operativa especializada para el combate: el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), disuelto en el primer semestre de 1997. En distintos momentos estas instituciones han estado dirigidas por miembros de las fuerzas armadas.

Las fuerzas armadas mexicanas han pasado de una participación especializada de apoyo -erradicación rural e intercepción naval y aérea-, a ser las máximas responsables en el combate a las drogas. Se considera a la PGR y a las policías estatales y locales ineficaces y en algunos lugares penetradas por los carteles. En muchos Estados del país, de forma cíclica, la Policía Judicial Estatal (versión estatal de la PGR) ha estado encabezada por militares en retiro, e incluso las policías preventivas municipales de igual manera son comandadas por miembros de las fuerzas armadas. Esto se justifica por la grave crisis en los sistemas preventivos de seguridad pública y en los organismos de investigación para el combate al crimen. Incluso la Secretaría de Seguridad Pública del Departamento del Distrito Federal (SSP-DDF), el cuerpo policiaco más grande del país (70,000 integrantes) desde mayo de 1996 está bajo la responsabilidad de un general de División en actividad.

El desafío de fin de siglo

1997 representa una año clave para la participación de las fuerzas armadas en la guerra contra el narcotráfico. El nombramiento durante 1996 de un general, Tito Valencia, al frente del CENDRO y a fines de 1996 del general de División Jesús Gutiérrez Rebollo en el INCD, fue visto como la militarización total de las instituciones que en el país combaten al narcotráfico en los niveles de inteligencia y operatividad. El general Gutiérrez Rebollo fue durante casi una década jefe de la Región V del ejército (con cobertura en Sinaloa y Jalisco) y se le consideraba el militar

más capaz e implacable contra el narcotráfico. A inicios de 1997, a la par del proceso de "Certificación" que otorga el Departamento de Estado del gobierno de Estados Unidos a los países que colaboran en la guerra contra la droga, por primera vez en México el ejército reconoce que uno de sus integrantes de la más alta jerarquía (general de División y comandante de Región) se ha asociado con uno de los carteles más poderosos (el cartel de Ciudad Juárez, encabezado por Amado Carrillo, el "señor de los cielos"). El general Gutiérrez es considerado el caso ejemplar de narcocorrupción, y a raíz de su detención, han aflorado comentarios sobre los límites de la participación de las fuerzas armadas en el narcotráfico y los peligros que conlleva ésta misión militar.

En conclusión, la creciente participación de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico se considera asunto de seguridad nacional, como el empleo del recurso estratégico del Estado, dado el fracaso de las instituciones para combatir en términos legales. Para el Estado mexicano el narcotráfico es prioridad de seguridad nacional, y para Estados Unidos su contención en México es una de sus principales prioridades. De esta doble percepción se desprende el acuerdo de colaboración binacional más ambicioso en la guerra contra el narcotráfico, firmado en mayo de 1997 durante la visita del presidente Clinton a México.

En el seno de las fuerzas armadas hay un cuestionamiento creciente a su participación en ésta misión. Se considera que fueron llevados a ella principalmente por dos causas. En primer lugar, la incapacidad de las instituciones civiles responsables: la PGR-PJF; las Policías Judiciales Estatales; y las policías preventivas municipales; así como el resto del aparato del Estado responsable: jueces federales y estatales, fracaso de la Secretaría de Hacienda en el control de actividades económicas paralelas y la aparición de una clase narcopolítica que protege a los carteles en todos los niveles. En segundo lugar, a una presión muy fuerte de Estados Unidos hacia el gobierno mexicano, para que la guerra la encabece el ejército y la armada. Desde el "affaire" de Gutiérrez Rebollo son crecientes las expresiones, tanto en el ámbito civil como en el militar, de que esta no es una misión propia de las fuerzas armadas y que puede afectar su cohesión institucional y desviar su acción fundamental de defensa de la nación.

¿Cómo se puede contener y erradicar con éxito el cáncer y quién puede hacerlo?, es la pregunta que se plantea de cara al fin de siglo.

El narcotráfico como una cuestión de seguridad en el Caribe

Ivelaw L. Griffith⁴

El asunto de si el narcotráfico es un cuestión de seguridad en el Caribe y si debe ser una prioridad para las fuerzas armadas, solamente puede ser examinado en un contexto amplio. Este contexto requiere conocer que se considera como seguridad en el Caribe, el ámbito y las consecuencias del narcotráfico, y los de los desafíos que se presentan al combatirlo.

Los formuladores de la política de seguridad, militares y académicos que estudian asuntos de seguridad en el Caribe, comparten el punto de vista de que la seguridad va más allá de las fuerzas armadas. Seguridad no es simplemente protección de amenazas militares. No es armamento, aunque considera este tema; no es simplemente fuerza militar, aunque podría involucrarla; y no es simplemente la actividad tradicional de las fuerzas armadas, aunque también la abarca. La seguridad es multidimensional, tiene dimensiones militares, económicas y políticas. Además, la seguridad no es vista solamente como protección de amenazas externas sino también como protección frente a amenazas internas. En otras palabras, el punto de vista predominante en el Caribe no considera la seguridad en términos tradicionales.

Esto no es porque no hay amenazas tradicionales en el región. Las disputas sobre territorio, la geopolítica y la compra de armamento son asuntos de preocupación en el Caribe. Por ejemplo, existen disputas territoriales entre Guyana y Venezuela, entre Surinam y Guyana y entre Surinam y Francia (sobre Guyana francesa), entre otros. Sin embargo, las preocupaciones tradicionales son de una prioridad baja, básicamente porque no hay temas tradicionales de alta importancia. Las áreas más

4 Department of Political Science, Florida International University, Miami, United States.

destacadas no son tradicionales y el asunto del narcotráfico está en el punto más alto de la jerarquía de los temas de la seguridad no tradicional.

El dilema de la droga no es simplemente una cuestión de seguridad, pues en él están involucradas múltiples operaciones (producción, consumo, abuso, tráfico y lavado de dinero), Este es un tema de amplias repercusiones porque:

1. Estas operaciones tienen múltiples consecuencias, como incrementos dramáticos en el crimen, en el tráfico de armas y en la corrupción sistémica e institucional.
2. Las operaciones y sus consecuencias han incrementado su ámbito de desarrollo y su gravedad en la última década.
3. Tienen un impacto directo en los agentes y agencias de seguridad nacional.
4. La soberanía de muchos países caribeños está sujeta a ser infringida por actores estatales y no estatales, debido a la droga.

Se obtiene una real dimensión del drama de la droga con las siguientes cifras:

- La incautación de cocaína en 1993 en solamente cinco países del Caribe- las Bahamas, Belice, la República Dominicana, Haití y Jamaica- sumó aproximadamente 3,000 kilos. En 1995, las incautaciones sumaron 6,000 kilos, lo que significa un incremento de 45 por ciento.
- En 1995, Puerto Rico tuvo el nivel más alto de homicidio per cápita en los Estados Unidos, con 64 por ciento de los 680 homicidios estuvieron relacionados con la droga. Los homicidios en 1996 sumaron 868 y 80 por ciento tuvieron relación con la droga.
- Este año el embajador de Holanda en Surinam reportó al Ministro del Exterior de Surinam, que 195 mensajeros surinameses habían sido arrestados en 1996 en el aeropuerto internacional Schipol, cerca de Amsterdam, en comparación con 51 que fueron apresados en 1995.

Seguramente, el narcotráfico no afecta a todos los países caribeños en la misma manera, pero es una amenaza de amplio alcance a nivel regional, con costos y consecuencias económicas, políticas y militares. Es un asunto al que los líderes políticos y las agencias de seguridad han dado una alta prioridad. Por ejemplo, en una reunión realizada en Barbados el 16 de diciembre de 1996, con el objetivo de discutir la disputa contra-narcotráfico marítimo con Estados Unidos, los presidentes caribeños dijeron que el "Narcotráfico y sus males asociados, el lavado de dinero, contrabando de armas, corrupción de oficiales públicos, criminalidad y abuso de drogas, constituyen el mayor atentado contra la seguridad del Caribe hoy". Los líderes también destacaron "la vulnerabilidad de la región al comercio ilícito a través de la destrucción de la sociedad civil." Estas posiciones fueron aprobadas por los jefes militares y policiales de la región cuando se encontraron por su reunión anual para la planificación

de estrategia. La Conferencia sobre Seguridad de las Naciones e Islas del Caribe se realizó en 1997 en Trinidad y Tobago (Algunos países caribeños no tienen fuerzas armadas permanentes, sino policía y fuerzas paramilitares).

La alta prioridad dada al tema del narcotráfico no se debe solamente a la amplitud y gravedad de la amenaza, sino también a las limitaciones de las fuerzas armadas y policiales para enfrentar la situación. Las naciones caribeñas no pueden enfrentar solas el narcotráfico. Tienen limitaciones financieras, técnicas, equipamiento, capacitación y armamentos, que impiden que obtengan individualmente resultados exitosos. Además, las capacidades varían entre cada país. En síntesis, la colaboración es una necesidad práctica, aunque no siempre un deseo político.

La necesidad de colaboración no debe esconder que en el ámbito de la cooperación existen algunos desafíos. Uno de los desafíos proviene de las limitaciones mencionadas anteriormente. Pero, además deben considerarse otros, que provienen del hecho que países con menos capacidades tienen que esforzarse más y eso no siempre lo pueden lograr. A veces, los líderes políticos de los países más ricos no están dispuestos a comprometer al esfuerzo colectivo porque no están seguros que los resultados serán favorables para su interés nacional. A menudo, factores domésticos como cambios electorales u opinión pública, hacen difícil para los países cumplir promesas o hacer nuevos compromisos.

Más allá del desafío a la capacidad de cooperación, hay uno que afecta a la soberanía. Las diferencias en cuanto a capacidades entre países vecinos son un reflejo de las asimetrías del poder en el grupo. La soberanía es más resguardada por los Estados más pequeños y menos poderosos. Entonces, es muy beneficioso que los Estados grandes sean sensibles a la cuestión de soberanía en el grupo, con respeto a la toma de decisiones y a la ejecución de los planes. Este factor no es tan importante entre los Estados caribeños, sino en la relación entre los Estados caribeños y los Estados Unidos.

En resumen, en el área de seguridad del Caribe es considerado el narcotráfico como un peligro claro y presente, en un contexto donde las fuerzas armadas y otras agencias de seguridad nacional no consideran la seguridad solamente en términos militares. Las fuerzas armadas en el Caribe ven al narcotráfico como prioridad, pero no se perciben como los únicos organismos con la responsabilidad de combatirlo, dado que sus recursos no se lo permiten y porque la lucha contra las drogas no es su única misión.

La experiencia cubana en el ámbito del narcotráfico

Isabel Jaramillo Edwards⁵

En la post guerra fría el concepto de seguridad no se reduce a lo estratégico militar, sino que se relaciona con un contexto mas amplio que incluye aspectos económicos, sociales y políticos. Es en la lógica de la seguridad colectiva que en el contexto hemisférico, la droga y el narcotráfico son considerados parte de la agenda de seguridad. En lo que se refiere al narcotráfico, los ejes centrales se ubican en la demanda, la producción, el tránsito y los problemas derivados como el lavado de dinero, la corrupción, el trafico de armamento y la delincuencia.

Desde la perspectiva de la política exterior de Estados Unidos, el narcotráfico es identificado como problema de seguridad nacional y utilizado instrumentalmente. En la lógica del argumento del control del trafico de drogas, Estados Unidos implementa políticas que implican una injerencia en los asuntos internos de los países del área. En esta esfera los problemas han girado en torno a dos aristas principales: la militarización de la lucha contra el narcotráfico y el intervencionismo implícito en la aplicación de la política de "certificaciones" y su uso como instrumento político de presión y hostigamiento hacia gobiernos determinados que no cumplen con los parámetros de comportamiento establecidos desde Estados Unidos y que en la mayoría de los casos nada tienen que ver con el enfrentamiento al problema de la droga y en el intento de obtener libre acceso a las aguas territoriales y puertos del área. Los problemas derivados del "Shiprider Agreement" se relacionan con la soberanía nacional y asuntos jurisdiccionales e implica, en última instancia, el peligro del intervencionismo estadounidense en la región. Por último, tanto esta

5 Investigadora titular, CEA.

iniciativa como las "certificaciones"⁶, desde ángulos diferentes, son la antítesis de lo que sería el establecimiento de medidas de confianza en un área donde la multiplicidad de fronteras y la confluencia de tráfico aéreo y marítimo requieren de comunicaciones eficientes entre los países y de reducción de tensiones y cooperación⁷.

Desde el punto de vista de Cuba, el rol principal de las fuerzas armadas está vinculado con la defensa del territorio nacional frente a una agresión externa, ya que para la isla no ha cesado la amenaza que representa Estados Unidos para su seguridad. La droga y el narcotráfico son problemas de orden económico social fundamentalmente, enfrentados desde las instituciones civiles y policiales, destinadas a estos fines y las fuerzas armadas solo participarían de ser necesario. El marco institucional a partir del cual se enfrenta el problema de la droga en Cuba está integrado por la Comisión Nacional de Drogas, encabezada por el Ministro de Justicia. Dicha entidad coordina la prevención y la aplicación de la ley, incluyendo el control de drogas ilícitas. Están representados en esta Comisión, los Ministerios del Interior (el Departamento Nacional Antidrogas), Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud, la Aduana General, y el Fiscal General de la República. El Departamento AntiNarcóticos del Ministerio del Interior es el que se ocupa del enfrentamiento y la aplicación de la ley en relación a materias vinculadas a la droga y el narcotráfico.

Cuba, por su ubicación geográfica, está en la ruta del narcotráfico en el Caribe. La droga que llega a la isla lo hace fundamentalmente por medio de los alijos y recalos que llegan a sus costas⁸. El consumo interno no se ha detectado como alarma por el sistema de salud y la policía. No existe una cultura de la droga aunque hay un mercado: el del turismo. Actualmente se prepara una primera versión de una Ley Antidrogas, que probablemente quedara lista este año. Según el Ministro de Justicia, Roberto Díaz Sotolongo, el texto permitirá el control administrativo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, como parte de los esfuerzos de la isla por darle sustento jurídico a su batalla antinarcóticos ya que aunque el consumo interno es poco importante, en el caso del turismo es un factor de preocupación. Cuba ha reiterado estar dispuesta a suscribir convenios en esa materia con cualquier país, siempre que sean sustenta-

6 Sobre este tema ver: P. Hakim, "US Drug Certification Process Is In Serious Need of Reform", **The Christian Science Monitor**, 27-03-97.

7 Ver: J. Menéndez, "El Caribe, Medidas de confianza mutua y la verificación", en: **Medidas de Confianza Mutua: Verificación**, F. Rojas Aravena, Editor, FLACSO-Chile, FOCAL CANADA, Programa Paz y Seguridad en las Américas, W. Wilson Center, 1996.

8 Según la Comisión Nacional de Drogas, en 1996 llegaron hasta las costas cubanas 2.380 kilogramos de cocaína, marihuana y aceite de hashish en los alijos capturados en la isla.

dos en el respeto mutuo, actualmente existen 16 convenios suscritos, incluyendo Francia y Gran Bretaña⁹.

Al mismo tiempo, el Banco Nacional de Cuba ha promulgado una resolución contra el lavado de dinero por medio de la cual se pretende perfeccionar el control del sistema bancario de la isla para impedir que penetre el capital del narcotráfico y otros delitos. Aunque en el código penal vigente no está incluido el delito de lavado de dinero, en el caso de la detección de una persona en operaciones de ese tipo, la sanción sería de acuerdo con otras figuras consideradas en la legislación penal como robo, malversación o estafa. Se está considerando, además, la inclusión de esa figura en el código penal, de la cual este documento guía sobre el lavado de dinero es el primer paso.

Cuba ha incrementado las medidas de control del tráfico de drogas ilícitas. En este sentido han aumentado las necesidades de equipamiento de detección para aeropuertos, en correspondencia con el incremento del turismo y del número de aeropuertos internacionales en el país. En el terreno de la justicia, se ha incrementado el número de procesos de investigación y juicios por drogas; en el terreno de la salud y distribución de medicamentos se han incrementado las medidas de control de drogas lícitas. Todas estas medidas, implican los consiguientes costos y recursos.

La lógica de que los problemas globales derivados del tráfico de drogas requieren de cooperación entre países consumidores, productores y de tránsito, así como un sentido de responsabilidad compartida, no parece predominar por parte de Estados Unidos. Todo indica, que este país carece de una voluntad política en lo que se refiere a establecer acuerdos con Cuba en este terreno. De hecho no sería diferente a las conversaciones migratorias que, en tanto tema puntual, abrieron un espacio de acercamiento en base a un tema de interés mutuo y relacionado con la seguridad nacional. Cuba ha demostrado reiteradamente una voluntad política de avanzar en el tema. La cooperación puntual de Cuba con Estados Unidos se queda estrictamente ubicada en ese rango. Sin embargo parecería que la tendencia de los organismos técnicos de los Estados Unidos que se ocupan de este tema como la Drug Enforcement Administration (DEA), FBI, Guarda Costas, etc., tenderían a una aproximación diferente, ya que la cooperación entre profesionales y técnicos de la DEA de Estados Unidos y del CNA de Cuba, aunque puntual, genera un intercambio práctico sobre el terreno que sobrepasa las barreras de una política excluyente.

Desde el punto de vista de la política de Cuba, el incremento de las drogas y el desarrollo económico desigual representa un freno al

9 Ver: "Scotland Yard en Cuba". Cuba INFO, Vol.9 No.1, 1 15 Enero 1997, pág.7 y Cuba Very Active in the Field of Anti Narcotics Bilateral Agreements, **FOCUS on Drugs**, UNDCP, Caribbean Regional Office, Vol.4, January 1997, pág..15.

enfrentamiento del narcotráfico y enfrenta el problema a partir del principio de responsabilidad compartida¹⁰, incompatible con la injerencia en los asuntos internos y tendencias unilaterales. Al mismo tiempo considera como una necesidad que sea la Comisión de Estupefacientes de ONU el único órgano de fiscalización y evaluación internacional en este terreno. De hecho no sería diferente a las conversaciones migratorias que, en tanto tema puntual, abrieron un espacio de acercamiento sobre la base de un tema de interés mutuo y relacionado con la seguridad nacional. Cuba ha demostrado reiteradamente una voluntad política de avanzar en el tema. La cooperación puntual de Cuba con Estados Unidos se queda estrictamente ubicada en ese rango. Sin embargo parecería que la tendencia de los organismos técnicos de los Estados Unidos que se ocupan de este tema como la Drug Enforcement Administration (DEA)¹¹, FBI, Guarda Costas, etc., tenderían a una aproximación diferente, ya que la cooperación entre profesionales técnicos de la DEA de Estados Unidos y del CNA de Cuba, aunque puntual, genera un intercambio práctico sobre el terreno que sobrepasa las barreras de una política excluyente¹².

Desde el punto de vista de la política de Cuba, el incremento de las drogas y el desarrollo económico desigual representa un freno al enfrentamiento del narcotráfico y enfrenta el problema a partir del principio de responsabilidad compartida, incompatible con la injerencia en los asuntos internos y tendencias unilaterales. Al mismo tiempo considera como una necesidad que sea la Comisión de Estupefacientes de ONU el único órgano de fiscalización y evaluación internacional en este terreno¹³.

10 M. Falco, "Passing Grades", **Foreign Affairs**, Vol.74, No.5, Sept/Oct. 1995.

11 Funcionarios de alto nivel de la DEA, asistieron a la VII Reunión de Jefes de Organismos Nacionales encargados de combatir el tráfico ilícito de drogas (Heads of National Drug Law Enforcement Agencies HONLEA), correspondiente al grupo de países de América Latina y el Caribe, realizada en Cuba entre el 9 al 13 de octubre de 1995. HONLEA es convocada por ONU al ser estas un órgano auxiliar de la Comisión de Estupefacientes de la Comisión Económica y Social de Naciones Unidas.

12 Es lo que demuestra el caso del "Limerick" y la reciente testificación ante un Tribunal de La Florida de un oficial de inteligencia y tres guardia fronteras cubanos. Ver: "Ocupadas casi 2 Toneladas de Cocaína", **Granma** 81096 y "Cooperación Contra Drogas", **Cuba INFO**, Vol.9, No.4, 203 97, pág..8.

13 Granma, 2497, pág..8.

La problemática del narcotráfico en Costa Rica

Carlos Sojo¹⁴

Costa Rica forma parte de la ruta de tráfico de drogas ilegales desde los centros de producción hacia los principales mercados consumidores del mundo desarrollado. Recientemente tras el último proceso de "certificación" del gobierno de Estados Unidos respecto del avance de la lucha contra las distintas manifestaciones del narcodelito, se anunció un cambio de la situación del país desde una zona de tránsito hacia una de bodega, es decir un centro de distribución. Este cambio de "status" estaría señalando un agravamiento en la situación, debido a que significa una mayor implantación local de recursos asociados al mantenimiento de la red de distribución. Ese es tan solo uno de los últimos episodios de un drama que apenas comienza.

En los últimos años la magnitud de la problemática de las drogas en el país ha crecido. Los medios de comunicación informan regularmente de acciones conjuntas de la policía nacional y el gobierno de Estados Unidos para realizar capturas y decomisar material. Se conoce, además, de la ampliación del mercado interno como resultado de la proliferación de ventas de *crack*, un estimulante de precio relativamente bajo y con posibilidades de consumo más generalizadas que la cocaína.

Las implicaciones del narcodelito en el país pueden analizarse desde dos perspectivas: Primero en la formación de las políticas represivas, y segundo en el efecto de su expansión sobre distintos ámbitos de la vida nacional.

La maquinaria represiva instalada para el combate al narcotráfico ha sido resultado de la prioridad asignada al tema por el gobierno de Estados Unidos. En el pasado, durante la época de las insurrecciones militares en Centroamérica, Estados Unidos favoreció el desarrollo de un perfil policial claramente militarizado y con un marcado sesgo hacia las necesidades de

14 Investigador, FLACSO-Costa Rica.

contención fronteriza y acción contrainsurgente. Simultáneamente se empezó a desarrollar un sistema de monitoreo y represión de acciones narcocriminales vinculadas al tránsito de drogas e individuos, con énfasis en la recopilación de información de inteligencia y la detección de aeronaves y embarcaciones por medio de costosos sistemas de radar. Al terminar los conflictos militares desapareció la necesidad de una fuerza policial con capacidad de "reacción inmediata en la montaña" y defensa fronteriza, exacerbándose el sesgo antinarcóticos de la formación y disposición de recursos de las policías costarricenses. El resultado es un sistema policial híbrido y desequilibrado: un brazo de lucha antinarcóticos desarrollado, con adecuados equipos, posibilidades de profesionalización en el exterior y fuertes vínculos transnacionales, frente a una policía regular, encargada de la criminalidad común, malamente equipada y peor capacitada para atender las necesidades cotidianas de la seguridad civil. Sin embargo, tampoco debe dejar de mencionarse que las capacidades de la policía parecen limitadas frente a un fenómeno extraordinariamente poderoso. En 1995 se mencionaba que para hacer frente a un tráfico de cocaína calculado en 45 mil kilos al año sólo se disponía de 170 policías y cuatro fiscales.

El otro aspecto, se relaciona con la influencia creciente de las redes narcocriminales en ámbitos de la vida nacional. En el plano económico se sabe que al igual que en otros países de la región, existe un significativo nivel de lavado de dinero que se refleja en la expansión de negocios, en especial en la rama de la infraestructura inmobiliaria. También se ha denunciado que numerosas empresas exportadoras han sido investigadas por la policía en conexión con el lavado de dinero. Además muchos cargamentos de droga decomisados en los puertos de destino en Norteamérica y Europa se encuentran camuflados ingeniosamente dentro de mercadería de exportación legal. Se conocen casos de corporaciones que experimentaron un crecimiento acelerado propiciado por la inyección de recursos provenientes del negocio internacional de las drogas. Se sabe además de la multiplicación de crímenes contra la vida asociados a "vendettas" entre las distintas bandas que controlan el negocio de la droga en el país y sus actividades en el exterior.

Sin embargo, el nivel más significativo de incidencia de la narcocriminalidad en la sociedad costarricense se refiere a su capacidad de influencia sobre las redes establecidas del poder político. Dos casos saltan a la vista: un funcionario político de alto nivel, que ocupó la representación de Costa Rica ante el Banco Centroamericano de Integración Económica, fue condenado por actividades de lavado de dinero. El proceso judicial se complicó al punto que se requirieron varios juicios. Mientras tanto el individuo fue detenido en Florida, procesado y hallado culpable por tráfico internacional de cocaína. El otro caso es el de un ex-diputado detenido por las autoridades costarricenses al momento de realizar la venta de un kilo y medio de cocaína en San José. Durante su gestión como diputado este individuo aspiró con buenas posibilidades a ocupar la presidencia de la

Asamblea Legislativa. No lo logró y en su lugar debió defenderse de acusaciones que afirmaba eran injuriosas y falsas sobre su vinculación con el narcotráfico internacional, un tema al que había contribuido a "investigar" desde su posición en una de las comisiones especiales formadas por la Asamblea Legislativa para analizar la influencia del narcodelito en la política nacional.

Estos dos casos son los de mayor notoriedad en una cadena de acontecimientos desencadenados desde mediados de los años ochenta, entonces relacionados con el financiamiento a los partidos políticos por parte de personas ligadas a actividades criminales. Los informes derivados de tres comisiones especiales de la Asamblea Legislativa han reconocido la profunda implantación financiera y personal de los narcocriminales en las altas esferas de la política nacional que van desde el involucramiento directo de políticos en el narcotráfico o viceversa, hasta el financiamiento de campañas electorales con recursos originados en el ilícito.

Políticos y empresarios de primer rango han sido ligados con personas presuntamente relacionadas con el tráfico internacional de drogas y los delitos que le son adyacentes. Hasta ahora las acusaciones judiciales solo se han dirigido a funcionarios políticos y empresarios de tercera categoría, pero impera en el ambiente una sensación de que algunas autoridades "superiores" operan en la más completa impunidad.

La sensación de que no se ataca el problema desde su raíz y la evidencia que la ciudadanía dispone respecto de la expansión de las actividades criminales contribuye a erosionar la confianza en la política y en general la cuestión pública. El Estado costarricense desarrolla una estrategia de control de la problemática de las drogas fuertemente centrada en las necesidades represivas de Estados Unidos, la principal fuente de información de inteligencia para la captura de los implicados. En segundo término, vincula esa actividad a los esfuerzos subregionales para coordinar gestiones policiales en Centroamérica.

A mediano plazo la consolidación de la nueva condición de Costa Rica como país bodega posiblemente contribuya a dos órdenes de acontecimientos sumamente desfavorables: la ampliación de las redes de operación y los recursos personales de los narcotraficantes en el territorio nacional y, en segundo término, la mayor disposición de narcóticos ilegales que, con alta probabilidad incrementará la oferta local, facilitando el acceso nacional al producto y potenciando la multiplicación de los delitos asociados al mercado negro de las drogas. Tales procesos parecen irreversibles a la luz especialmente de los limitados avances en la estrategia estadounidense de disminución de la demanda por estimulantes ilegales.

En tales condiciones, la estrategia nacional de mediano y largo plazo debe incluir severos controles para evitar el lavado de dinero y la compra de influencias políticas. La disminución de la demanda local es tema mucho más complejo que requiere de atención integral. Se trata de una batería de medidas disuasivas que van desde la ampliación de las

actividades extracurriculares del sistema escolar público, hasta adecuadas políticas de empleo. Un cambio, finalmente en la orientación de la cultura nacional es imperativo para evitar la tentación por las fortunas fáciles, muy frecuentemente emparentadas con el tráfico ilegal de drogas.

El narcotráfico no conoce fronteras. Su expansión es inevitable especialmente cuando los países, preocupados por el acceso a la economía internacional, inician esfuerzos de apertura de fronteras. Las soluciones represivas ofrecen respuestas limitadas, porque sólo son capaces de actuar cuando el daño está hecho. La responsabilidad última del Estado es no solamente reprimir o concienciar a la población respecto de los efectos nefastos de la implantación aguda del narcodelito en el país, sino ofrecer a la población amplias oportunidades de satisfacción de sus necesidades humanas básicas: salud, vivienda, educación, alimentación, cultura y recreación. El ocio producto del desempleo y el desenfreno por el lucro personal, dos subproductos derivados del totalitarismo del mercado, deben ser atajados de forma integral. Parafraseando el apotema neoliberal según el cual la mejor política social es una buena política económica, puede argumentarse que la mejor política antinarcóticos es una buena política social.

Narcotráfico y fuerzas armadas en América Latina

Alcides Costa Vaz¹⁵

Las profundas transformaciones observadas en el escenario internacional en los últimos diez años, plantearon numerosos desafíos para América Latina, en términos de seguridad. Entre ellos, la necesidad de confrontar una nueva agenda de seguridad en la cual, a las amenazas tradicionales, se suman otras no propiamente identificadas con las de carácter militar, en especial los llamados ilícitos transnacionales. Dicha redefinición de la agenda de seguridad tuvo que considerar, además de los cambios en el entorno estratégico internacional y la presencia hegemónica estadounidense, procesos internos que ocurrían en el marco regional, como los esfuerzos por reformar el Estado, la apertura de las economías, la revitalización del regionalismo económico y el deterioro de las condiciones sociales.

Libres de las amarras de la guerra fría y en plena fase de consolidación de la democracia, las fuerzas armadas de la región se ven instadas a redefinir sus roles y estructuras en un ámbito en que el concepto de seguridad se vuelve cada vez más complejo en la medida que incorpora un conjunto amplio de intereses colectivos, y no solamente nacionales, sumando factores geoeconómicos y sociales a aquellos de orden geopolítico; mientras las políticas de defensa, orientadoras del empleo efectivo del aparato bélico de los Estados, se mantuvieron centradas en los mandatos constitucionales de preservación de la soberanía y de la integridad territorial frente a amenazas externas, así como en la preservación del orden interno. Aunque reconociendo la presencia de nuevas formas de amenaza, en particular las de carácter transnacional,

15 Profesor del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia (UNB).

las políticas de defensa no lograron, en general, traducir, frente a las mismas, orientaciones claras en cuanto a las condiciones y formas efectivas para el empleo de las fuerzas armadas. Se observa así que las relaciones entre políticas de seguridad y de defensa se volvieron más complejas, haciendo también difícil su tratamiento tanto en una perspectiva teórico-conceptual como desde el punto de vista práctico de la formulación e implementación de políticas, particularmente en lo que respecta a cuestiones como el narcotráfico y otros delitos transnacionales.

Dadas las características del narcotráfico, su carácter transnacional y su intensificación, son favorecidos por factores geográficos, políticos y socioeconómicos, así también sus consecuencias para las sociedades y para los gobiernos, aumentan cada vez más la percepción del mismo como amenaza a la seguridad de los Estados, en su sentido más general. Se trata, sin embargo de una amenaza que no se presenta de forma homogénea ni con la misma intensidad, generando percepciones también distintas que están en la raíz de muchas de las dificultades de la cooperación internacional en este ámbito. Es, por lo tanto, una amenaza común, pero con expresiones y respuestas marcadas por rasgos particulares en cada país.

Admitiendo la existencia de la amenaza, es necesario entonces reflexionar acerca de las estrategias posibles para su enfrentamiento. Dichas estrategias deben considerar algunos elementos esenciales para su éxito. En primer lugar, la obvia inexorabilidad de la cooperación internacional orientada por un principio de responsabilidad compartida; en segundo lugar, la imposibilidad de tratar el problema a partir de enfoques restrictivos o parciales (poniendo más énfasis en la represión o la prevención) y que no consideren todas las dimensiones del narcotráfico en sus sucesivas etapas (producción, procesamiento, comercialización, consumo, blanqueo de dinero); y por último, en tercer lugar y como consecuencia del anterior, la necesidad de disponer de instrumentos adecuados y que suelen ser ajustados o combinados según los requerimientos de cada situación particular.

Cabe, entonces, indagar que contribución pueden realizar las fuerzas armadas en el enfrentamiento del narcotráfico. Obviamente, aquí uno se encuentra con la dificultad de generalizaciones útiles, una vez que, como dicho anteriormente, el problema no se presenta de modo homogéneo ni con la misma intensidad en los países de la región. Como instrumentos exclusivos del Estado, las fuerzas armadas son parte de las opciones posibles, pero no necesariamente convenientes. La actuación del aparato de defensa en pro de los intereses de seguridad, en lo que respecta a amenazas como el narcotráfico, implica dificultades de orden jurídico-constitucional, político y material.

Así, a excepción de los países en los cuales el narcotráfico es parte de una situación de guerra civil, las sociedades encararan con desconfianza las propuestas de hacer que las fuerzas armadas asuman un rol activo en la represión al narcotráfico, una vez que dicho involucramiento implica

otorgarles un rol que, además de no estar inequívocamente expreso en el ordenamiento constitucional, podría justificar aumentos de gastos militares en detrimento de otras esferas más prioritarias y permitir violaciones de derechos humanos en nombre de la lucha contra el narcotráfico. Para muchos, incluso importantes líderes militares, promover la participación de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico significa rendirse a los intereses estadounidenses desviándolas de sus funciones fundamentales y exponiéndolas al poder de corrupción del narcotráfico, alcanzando no el fortalecimiento de la seguridad en términos nacionales y regionales, sino por el contrario, debilitándola.

Sin embargo, es necesario notar que, en la medida que el narcotráfico se expande, repercute de modo más intenso en el ámbito político y socioeconómico, llegando en algunos casos, a niveles críticos. Aumenta también la disposición de los segmentos sociales más afectados no solamente a aceptar, sino que a propugnar el empleo de medios represivos, incluso las fuerzas armadas, para el restablecimiento de niveles considerados razonables de seguridad. Esta ha sido, por ejemplo, la justificación de participación de las fuerzas armadas brasileñas en la represión a narcotraficantes en los suburbios de Río de Janeiro entre 1994 y 1995, conocidas como Operación Río, con el propósito de restituir la presencia de los instrumentos de Estado en áreas urbanas que habían quedado bajo control de los grupos narcotraficantes.

Por otro lado, es necesario considerar también que las políticas frente al narcotráfico en América Latina, así como la propia agenda de cooperación regional en el tema, han sido definidas, en gran medida, en términos de reacciones (favorables o no) a las políticas y presiones estadounidenses, lo que hace que la discusión sobre el involucramiento de las fuerzas armadas adquiera una connotación política adicional. Esto porque dichas reacciones no son uniformes. Los países andinos, por ejemplo, principales productores de coca, han sido los objetivos preferenciales de presiones estadounidenses con el objetivo de reducir la oferta a través de la erradicación de cultivos contando, incluso con el involucramiento directo de efectivos militares. Aunque reticentes, ellos han sido instados a una posición de alineamiento con las directrices políticas emanadas desde Washington. Los países de tránsito como el Brasil, a su vez, han logrado mantener mayores niveles de autonomía en la formulación de sus políticas, aunque también están sujetos a fuertes presiones para comprometerse con la represión al narcotráfico.

En lo que se refiere a la posición de las fuerzas armadas brasileñas frente al narcotráfico, es necesario tomar en cuenta, en primer lugar, las directrices políticas que las orientan en este ámbito. De particular relevancia son el Programa Nacional Antidrogas (PANAD), anunciado en marzo de 1996, basado en un conjunto de acciones de carácter preventivo, represivo y de recuperación y la Política de Defensa Nacional adoptada en octubre del mismo año. Cabe señalar que, los ministerios militares son, en conjunto con otros órganos gubernamentales, ejecutores

del PANAD, a pesar de que su participación en esta condición no sea detallada en documento oficial; por el contrario, no hay ninguna referencia a las fuerzas armadas en la ejecución de acciones represivas, solamente las fuerzas policiales son mencionadas, de lo que se desprende la disposición de asignar a las fuerzas armadas roles circunstanciales y subsidiarios.

En el ámbito de la política de defensa, hay referencias explícitas al narcotráfico como amenaza a la soberanía nacional y a la necesidad de que las fuerzas armadas sean preparadas para enfrentar lo que en el documento se denominan “amenazas globalizadas”. La posibilidad de participación de las fuerzas armadas brasileñas en el enfrentamiento a este tipo de amenaza ya no es, por fuerzas de directriz presidencial, objeto de discusión en el ámbito oficial. Esta posición expresa la voluntad política de enfrentar de forma más consistente el narcotráfico y es coincidente con las iniciativas regionales en el tema que, consideran el narcotráfico una amenaza a la seguridad de los Estados, individualmente, y a la región. Una amenaza que debe ser enfrentada con el fortalecimiento de las instituciones democráticas y con la observancia de los principios jurídicos internos e internacionales, sin dejar de considerar el empleo de acciones coercitivas de forma más intensa según las peculiaridades y exigencias de cada país.

Esta posición, en el caso brasileño, no significa, sin embargo, que el tema del narcotráfico sea considerado prioritario en el ámbito de las fuerzas armadas. Las prioridades están volcadas hacia la modernización y reestructuración con vistas a desempeñar sus funciones de defensa en un nuevo contexto estratégico global y en el marco cooperativo a nivel regional.

Sin embargo, uno no puede dejar de considerar el hecho de que, en términos oficiales, el enfrentamiento del narcotráfico sea una misión propia de las fuerzas policiales; la estructura policial está bajo fuertes cuestionamientos por la corrupción diseminada, por la incapacidad de responder de forma satisfactoria a las demandas por mayores niveles de seguridad y, principalmente, por las continuas violaciones de derechos humanos. Si, por un lado, las fuerzas armadas no pueden y no deben convertirse en sustituto a las fuerzas policiales, la crisis generalizada que estas últimas enfrentan pueden hacer que se asigne mayor prioridad a la cooperación de las fuerzas armadas con las fuerzas policiales en el futuro, lo que no implica, una opción por militarizar el enfrentamiento al narcotráfico.

En conclusión, aunque no es prioritario para las fuerzas armadas brasileñas el enfrentamiento al narcotráfico, tiende a adquirir mayor relevancia tanto en el marco de la cooperación regional como en lo que respecta al apoyo a los demás instrumentos del Estado en este ámbito.

Seguridad, fuerzas armadas y narcotráfico. Una problemática de Estado.

Lic. Luis Tibiletti¹⁶

Vicealte. (R) Fernando García¹⁷

La mera enunciación de este artículo implica una vinculación temática, que indicaría una relación estrecha entre los términos mencionados. Para despejar si esto es así y poder iluminar uno de los debates más acuciantes en nuestros países del Cono Sur de América, resulta imprescindible profundizar inicialmente en algunos aspectos conceptuales, explicar después un modo determinado -el que las leyes argentinas han previsto- de relacionar los mismos y finalmente explicar desde el punto de vista de la praxis como enfrentar el problema.

Clarificación conceptual

Sin duda uno de los aspectos más controvertidos en el pensamiento sobre seguridad en nuestra región en los últimos treinta años, dice relación con lo que se ha denominado como la doctrina de seguridad nacional. No vamos a abundar aquí en los argumentos a favor o en contra no sólo de la doctrina sino de su mera existencia que los militares suelen poner en duda, pues creemos que ya se ha escrito suficiente al respecto¹⁸. Lo que no puede dejar de ignorarse, cualquiera sea la posición ideológica

16 Presidente de SER en el 2000.

17 Director de SER en el 2000. Asesor ad-honorem del presidente de la Comisión de Defensa del Senado.

18 Ver por ejemplo Vásquez Ocampo, José María. "Democracia y autoritarismo. Consideraciones sobre la política exterior argentina, 1973-1983:", en Camargo Sonia de y Vásquez Ocampo José M. **Autoritarismo e Democracia na Argentina e Brasil**. Editora Convívio, Sao Paulo, 1988.

al respecto, es que nos hemos manejado en el continente siempre con una definición muy amplia de seguridad, mientras los países del Norte -hasta el fin de la guerra fría- utilizaban una definición restringida que se basaba fundamentalmente en los aspectos vinculados al uso del poder militar¹⁹. Para una discusión sobre el debate de la ampliación del concepto de seguridad, puede considerarse el desarrollo efectuado por Björn Moller desde su Instituto de Investigaciones de la Paz en Copenhague como uno de los más valiosos aportes en este ámbito²⁰.

Lo cierto y paradójico es que muchos gobiernos latinoamericanos durante plena guerra fría reclamaban en todos los foros sobre seguridad del continente -en general constituidos por militares- que se tuviera en consideración como problemas de seguridad de la región a temas no estrictamente militares como la deuda externa o la pobreza extrema²¹, mientras los países del norte desarrollado, en particular Estados Unidos, preferían hablar de la cooperación intermilitar y los cursos de la Escuela de las Américas.

En esta etapa pos-guerra fría, la situación se invirtió y mientras nuestros países reclaman por la ayuda a la profesionalización de nuestras fuerzas, la interoperabilidad de los instrumentos militares y los mecanismos de medidas de confianza mutua para mantener estable y en paz la región, Estados Unidos ha comenzado a hablar de las nuevas amenazas y a partir de los años 80 del narcotráfico. Han ido agregando temas de nuestra vieja agenda tales como el terrorismo, el medio ambiente, la pobreza extrema y ahora finalmente la corrupción. Claro que todo esto para ser discutido con los interlocutores del Departamento de Defensa de los Estados Unidos, tales como el South Command o la Universidad de la Defensa y no con el Departamento de Estado o el de Comercio y en ámbitos donde los actores predominantes continúan siendo los militares²².

19 En los objetivos estratégicos de los EE.UU. para la conferencia de Río donde nace el TIAR, los aspectos de seguridad sólo hacen referencia a cuestiones militares tales como la provisión de materiales estratégicos, la utilización de bases militares y el entrenamiento de los oficiales. Ver memorándum del Departamento de Estado citado en Lanus, Archibaldo. *Del Chapultepec al Beagle*. Emecé, Buenos Aires, 1984.

20 Moller, Björn. **Conceptos sobre seguridad. Nuevos riesgos y desafíos**. Centro de Investigación sobre la Paz y los Conflictos, Working Papers N° 18. Copenhague, 1993.

21 Discurso del entonces Jefe del Estado Mayor del Ejército Argentino, General Calcagno, en la X Conferencia de Ejércitos Americanos. También Mercado Jarrin, Edgardo. "Fundamentos de una doctrina sudamericana de defensa y seguridad", en **Seguridad Democrática Regional: una concepción alternativa de Seguridad**. Comisión Sudamericana de Paz, Santiago de Chile, 1988.

22 Simposio "Hemispheric Cooperation in the 21st century", National Defense University and South Command, abril 1997.

Comenzando con la clarificación conceptual y reiterando lo ya expresado en numerosos foros y trabajos, debemos comprender que la seguridad es junto al bienestar, en sentido más amplio, uno de los motivos fundamentales para que las sociedades aceptasen -al menos en esta etapa histórica breve de los últimos siglos- el modelo de Estado vigente. Por lo tanto, no cabe la menor duda sobre la importancia que la sociedad da a sentirse segura. Pero esta percepción de la sociedad está cruzada por tal cantidad de dimensiones y niveles que resulta imposible pretender constituir la en un campo específico de la conducción estatal y mucho menos aún que pueda ser gerenciado por uno sólo de esos actores, ya sean societarios o estatales. Lo mismo puede pensarse cuando colocamos el otro par de aquellas doctrinas, que es el desarrollo. Este fue el error fundamental que, a nuestro juicio, introdujeron en el pensamiento de muchos líderes militares y políticos las ideas sobre seguridad que fueron paradigma de los gobiernos militares o civiles mandatarios de la región en las décadas de los sesenta y setenta.

Es imposible negar ese carácter multidimensional del concepto de seguridad si vemos la propia definición elaborada por el Comité de Expertos de la ONU en 1986²³, cuando aún en plena guerra fría ochenta y ocho países coincidieron en definir a ésta como la situación en que los Estados perciben que se encuentran libre de graves amenazas de agresión militar, coerción económica o presión política para poder seguir libremente su propio camino de crecimiento. A su vez esta definición está planteada sólo en el nivel estatal y habría de agregar definiciones en el nivel global de la humanidad, como también definiciones para el nivel regional, subregional, de las comunidades que pueden convivir en Estados multinacionales, multiétnicos o plurireligiosos y en el nivel individual de la seguridad ciudadana, cada uno de los cuales repiten esta multidimensionalidad. Asimismo, por este camino podemos encontrar entrecruzamientos tales como los que se producen cuando al intentar descubrir las diferencias entre sensación térmica de inseguridad pública y la realidad de las estadísticas delictuales, nos encontramos con la influencia para esa sensación, de temas tales como la inseguridad laboral producida por los altos índices de desempleo o la falta de alumbrado público en las calles.

La propia definición de la ONU mencionada, agrega otras características sobre esta seguridad que no deben olvidarse y que son: la percepción, a la que hacíamos referencia recién, la relatividad -nunca se alcanza el 100% de seguridad-, de dinamismo -es una situación- y la interrelación, ya que dice que nadie puede sentirse seguro en una comunidad (cualquiera sea el nivel agregaría) en la que los demás se sienten inseguros.

Por todo lo expuesto es que resulta fundamental comprender que cuando hablamos de seguridad estamos frente a un nivel de abstracción tal que sólo operacionalizando el concepto en sentido weberiano y

23 ONU. **Los conceptos de seguridad**. 1986.

estableciendo sobre que dimensión y en que nivel vamos a hablar, podremos construir un idioma útil para la comunicación²⁴.

Con estos conceptos claros si podremos encarar un debate sobre la problemática del narcotráfico en su afectación de la seguridad y el rol que las fuerzas armadas -en tanto instrumento del nivel estatal- puedan aportar para la solución del mismo.

El caso argentino

Debemos comenzar señalando que nuestro país no escapa a esta confusión que no reconoce siquiera fronteras ideológicas (siempre sostuvimos que existió una doctrina de seguridad nacional de derecha y otra de izquierda como el velasquismo peruano), sino quizás alguna tenue diferencia generacional.

Fue esa diferencia, la que por encima de colores partidarios, permitió a un grupo reducido de actores políticos, militares y académicos elaborar el cuerpo doctrinario que se plasmó en dos leyes consideradas refundacionales por nuestro sistema político y, hoy incluso, militar, que fueron las leyes de defensa nacional (ley 23.554) y de seguridad interior (ley 24.059). En ellas el concepto de seguridad está aplicado con este criterio de especificidad y no de abstracción como en la anterior ley de seguridad nacional de 1966.

Subyace, aunque no está explícita, una concepción de seguridad en el plano estatal y en relación con el sistema internacional similar a la que comparten en España, tanto el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) como el Partido Popular (PP), cuando dicen que es "el conjunto de medidas preventivas de disuasión, defensa, control de armamentos y distensión, que adopta un gobierno, con la finalidad de garantizar los objetivos e intereses nacionales frente a cualquier crisis e inestabilidad y contra todo riesgo potencial, amenaza y agresión"²⁵.

Se sienta el concepto de integralidad de la defensa pero no que todo es defensa; prevalecería un concepto similar al de la vieja ley del '66. La defensa es considerada como toda medida para darse seguridad. Se diferencia entonces a la seguridad interior como algo que está ligada esencialmente al cumplimiento del ordenamiento jurídico cuando están en peligro los derechos y libertades ciudadanas. Es decir, seguridad interior es hacer cumplir la ley y nada más, haciendo desaparecer el viejo concepto decimonónico de la tradición hispánica de orden público.

24 Druetta Gustavo, Tibiletti Luis y Donadio Marcela. "Los nuevos conceptos sobre seguridad estratégica regional", en **SER en el 2000** N°, Buenos Aires, 1992.

25 **España y su defensa. Una propuesta para el futuro** (varios autores). Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales. Papeles de la Fundación N° 35, Madrid, 1996, pág. 19.

Ahora bien, vayamos al narcotráfico. Empecemos por el nombre: este es el problema o el mercado de oferta y demanda de drogas prohibidas por las autoridades de un determinado país en relación con los demás. O un problema moral que tiene que ver con aspectos educativos frente a la pérdida del sentido trascendente o utópico de la vida. O un problema de prevención sanitario frente a un sistema de salud ineficiente. O algo ligado al fenómeno de la globalización financiera que, al facilitar enormemente el lavado de dinero, reprodujo el delito. O un problema de los productores frente a la diferencia en los precios relativos. O la asociación con grupos insurreccionales mal llamado narcoterrorismo. O mil cosas más que sin duda todos podremos coincidir que inciden para definir a este fenómeno.

Podemos entonces decir que el narcotráfico es un problema de seguridad. Sin duda si. Y que afecta muchas dimensiones de esa seguridad. Y que afecta a otros problemas de una comunidad nacional que no tiene que ver con la seguridad.

¿Qué hacer entonces en lo que tiene que ver con la seguridad?. Esencialmente impedir que se violen nuestras leyes porque esa es la función de la dimensión interior de la seguridad, en el nivel estatal y para ello contamos con instituciones altamente profesionalizadas y especializadas en esto. ¿Y todos los demás problemas del narcotráfico como enfrentarlos?.

La solución práctica: un problema de Estado

Básicamente, el tema es conducción política y coordinación intraestatal con alto grado de participación ciudadana. Desarrollemos esta receta.

El mapa del narcotráfico, su alcance estratégico y su despliegue, indican un esquema diferente y desbordante del que presentan las demarcaciones fronterizas de los distintos países.

Este esquema convierte la lucha contra el narcotráfico en un problema de Estado, en tanto importa a las Relaciones Exteriores y a la Seguridad.

Por ello, todo el instrumental defensivo de que dispone el Estado debe tener su participación en la eliminación del problema, a lo que se le debe agregar un concepto ponderado de cooperación intra y extraterritorial.

El despliegue del narcotráfico nos indica zonas o áreas diferenciadas del planeta donde desarrolla sus distintas actividades dentro de un sistema (áreas de producción, áreas de tránsito, áreas de venta y consumo, etc.) explotando las características geográficas y políticas acordes con la actividad a realizar.

A cada país le toca una parte de estas actividades y debe enfrentarla con estructuras, organizaciones y grado de violencia acordes con ella.

Cualquiera sea el nivel o el tipo de actividades que se desarrollen en cada país, parecería necesaria una centralización en la conducción de las distintas operaciones que sugiere su cuadro de situación.

Las actividades del narcotráfico que afectan sensiblemente los órganos de conducción política, económica y social (lavado de dinero, corrupción de funcionarios, corrupción empresarial, afectaciones a estructuras de seguridad y medios masivos de comunicación) sugieren el establecimiento de un organismo próximo a la máxima conducción política del Estado y con capacidad de realizar operaciones de Estado.

Siguiendo con este razonamiento, podemos concebir, en un análisis abstracto y atemporal, cuatro tipos de operaciones de lucha contra el narcotráfico:

1. Operaciones de Estado: Son las que se realizan en oposición a aquellas actividades del narcotráfico que afectan órganos sensibles de la conducción del Estado, tanto en el terreno político como económico y social.

Se apoyan fundamentalmente en inteligencia producida por el organismo superior de Inteligencia de Estado y su brazo ejecutor son distintas agencias del poder de policía del Estado en su más amplia acepción (secretarías específicas, Migraciones, Aduanas, Bancos Centrales, Poder Judicial, y fuerzas de seguridad y policiales).

2. Operaciones policiales: Son las que se realizan en oposición a las actividades del narcotráfico que afectan las estructuras sociales y de despliegue masivo de la droga. Se apoyan fundamentalmente en Inteligencia de Estado y la elaborada por sus propios organismos de Inteligencia. Actúan en un nivel que no supere la delincuencia común.

3. Operaciones militares: Son las que se realizan en oposición a las actividades del narcotráfico que configuren verdaderos blancos militares, por su dimensión, alcance, estructura de armamento, pudiendo ser instalaciones o zonas liberadas. Elaboran su propia inteligencia con información de la Inteligencia de Estado y la Inteligencia Policial.

No necesariamente deben constituir organizaciones específicas ni desarrollar capacidades especiales más allá del adiestramiento como fuerza armada. Estas operaciones se realizarán en caso de que aparezcan los blancos militares mencionados y que desde la conducción del Estado, se decida utilizar el instrumento militar. Debe entenderse que la caracterización de "blanco militar" no es solamente un problema técnico, sino que también tiene sus connotaciones políticas por lo que siempre será la conducción política la responsable de decidir el uso de la capacidad militar.

Además, las otras capacidades de las fuerzas armadas pueden permitir apoyar con sus medios todas las operaciones.

4. Operaciones de prevención: Son las que se realizan en prevención de las actividades del narcotráfico en el tejido social.

A estas operaciones se convocan las sociedades específicamente organizadas para esta lucha y a la sociedad en su conjunto. Juega un papel preponderante en estas operaciones los medios de comunicación social y de la salud.

Esta receta, como la llama el subtítulo, puede o debe adecuarse a cada estructura y orientación del Estado, pero de su misma sencillez deben rescatarse las siguientes conclusiones:

1. La lucha contra el narcotráfico debe permitir por sobre todo, la coordinación, cooperación e interoperatividad intra y extraterritorial.
2. En la lucha contra el narcotráfico el Estado debe preservar o conducir muy estrechamente la mayor expresión de violencia con que cuenta, sus FF.AA., cuando ésta deba desatarse dentro de sus propias fronteras.

Seguridad y defensa en Bolivia: las fuerzas armadas y la lucha contra el narcotráfico

Eduardo A. Gamarra²⁶

El seis de agosto de 1997, el general retirado Hugo Banzer Suárez retornó a la presidencia de Bolivia, esta vez por la vía constitucional. A pesar de encontrar una economía relativamente saneada y un sistema político estable, el general se deberá enfrentar a un viejo problema de características *intermísticas*, la producción de coca y cocaína y el tráfico de drogas. Este tema puede determinar la suerte del nuevo gobierno de Banzer quien paradójicamente se ha visto afectado por el problema del narcotráfico desde por lo menos 1971.

Durante su primer gobierno de facto (1971-1978), fue precisamente Banzer quien inauguró la lucha antinarcóticos bajo gran presión de Estados Unidos. En 1974 la Drug Enforcement Administration (DEA) inició sus actividades en Bolivia con el envío de dos agentes. En 1976, se inauguraron programas para la sustitución de cultivos de coca en la regiones de los Yungas y Chapare. Pero fue también durante el primer gobierno de Banzer que se escucharon las primeras acusaciones serias de corrupción ligada al narcotráfico contra funcionarios gubernamentales. En todo sentido, la carrera política de Banzer Suárez se ha visto afectada por el problema del narcotráfico y hoy deberá demostrar, quizás con mayor énfasis que cualquier otro presidente, su intención de conducir una verdadera lucha contra el narcotráfico.

A mediados de la década pasada, luego de la transición a la democracia y la experiencia de Bolivia con el gobierno narcomilitar del General Luis

26 Latin-American and Caribbean Center, Florida International University, Miami, United States.

García Meza (1980-1981), el problema del narcotráfico pasó a dominar todo aspecto de las relaciones entre Bolivia y Estados Unidos e influyó en la definición de temas de seguridad y defensa. Los débiles gobiernos civiles se vieron en serios aprietos al intentar luchar contra todo el ciclo coca-cocaína que había pasado a formar una parte importante de la economía boliviana durante la crisis económica de 1984-1985.

Entre 1986 y 1990, la experiencia boliviana determinó el aspecto operativo y también sentó las bases conceptuales de la lucha contra el narcotráfico a nivel regional. La política actual se funda sobre los pilares del operativo militar Blast Furnace (agosto-noviembre de 1986) y las notas reversales firmadas entre La Paz y Washington en 1987. La política es simple: interdicción a la producción y tráfico de cocaína; erradicación de cocales; y desarrollo alternativo y sustitución de cocales en regiones productoras de coca. La lógica de esta política es también simple: al atacar a las fábricas de cocaína y a las organizaciones de crimen transnacionalizado (OCTs) se obliga la caída del precio de la hoja de coca y el campesino cocalero se ve forzado a abandonar el cultivo de coca y recurrir a programas de desarrollo alternativo.

La incapacidad de sucesivos gobiernos democráticos de cumplir con las estipulaciones de las notas reversales de 1987 y a sus varios anexos ha llevado a un ritual anual en las relaciones bilaterales. El incumplimiento de las cláusulas de erradicación producen una amenaza por parte de Washington, de descertificar y cortar la asistencia económica a Bolivia. Desde 1987, Bolivia se ha visto casi descertificada por lo menos tres veces. Finalmente, en 1995, Washington impuso una certificación condicionada (national interest waiver). Este año Bolivia corre el serio riesgo de ser descertificada por incumplimiento de las metas de erradicación de cocales en la región del Chapare.

Otro aspecto fundamental que determina la relación entre Washington y Bolivia es la penetración de dineros del narcotráfico a las campañas políticas de los partidos. Desde por lo menos 1985, tanto en elecciones municipales como presidenciales, el sistema político boliviano se ha visto afectado por dineros provenientes de grandes organizaciones de narcotraficantes. Los partidos principales, desde el *Movimiento Nacionalista Revolucionario* (MNR), *Movimiento de Izquierda Revolucionaria* (MIR) y *Acción Democrática Nacionalista* (ADN) hasta *Conciencia de Patria* (CONDEPA) y *Unidad Cívica Solidaridad* (UCS), mantuvieron alguna relación con el narcotráfico. En 1997 la penetración de dineros a campañas políticas llegó a su nivel más alto con la alegada relación entre el MIR y el connotado narcotraficante Isaac "Oso" Chavarría quien falleció en la cárcel en 1996. El ex-presidente Jaime Paz Zamora y varios integrantes del MIR perdieron su visa de ingreso a Estados Unidos como resultado de esta relación. Además, la embajada de Estados Unidos en Bolivia tomó un rol muy activo en las últimas elecciones advirtiendo a los partidos, especialmente al ganador ADN, que cualquier relación con el MIR dificultaría la relación bilateral.

Si los informes de la DEA y del Departamento de Estado (DOS) son correctos, Bolivia ha dejado de ser -y quizás nunca fue solamente- la pobre víctima de grandes organizaciones colombianas. Hoy Bolivia tiene sus propias organizaciones de crimen transnacional (OCT's) y se ha convertido en un gran productor de sulfato de cocaína. La importancia de estas OCT's es tal que han logrado desarrollar sus propias vías de exportación tanto al mercado de Estados Unidos como de Europa.

Es esta lógica heredada por Banzer Suárez en 1997 la que dificulta la posición actual del gobierno y la que define uno de los temas más importantes de seguridad y defensa. Queda claro que la agenda bilateral entre Bolivia y Estados Unidos está totalmente "narcotizada," es decir, la lucha anti-narcóticos domina la agenda bilateral y determina el tono y sustancia de las relaciones entre los dos países. Además es determinante para la conceptualización de los componentes de seguridad y defensa. En este contexto, y dadas las asimetrías de la relación con Estados Unidos, Bolivia carece de verdaderas opciones alternativas a la política actual a pesar de intentos por parte de varios gobiernos para "desnarcotizar" la agenda bilateral. Por este mismo motivo, Bolivia tampoco ha podido eliminar el tema del narcotráfico de su agenda de defensa y seguridad. Al contrario, ha pasado a dominar la agenda.

La narcotización de las relaciones bilaterales le da cierto protagonismo a Bolivia y la pone en la agenda de distintas agencias estadounidenses. También pone al país en la mira del Congreso de Estados Unidos que, de la misma manera en la que enviaba delegaciones a observar la guerra de Vietnam, la de Centro América, y la del Golfo Pérsico, ahora envía rimbombantes grupos a observar la guerra contra las drogas. Este protagonismo produce, a la vez, una necesidad en Bolivia de continuar definiendo las necesidades de defensa y seguridad en torno a los parámetros establecidos por la única fuente real de nuevos fondos, equipo, y entrenamiento. Esta realidad produce a la vez, una lógica burocrática que de alguna manera obliga a instituciones como las Fuerzas Armadas a buscar protagonismo en la lucha contra el narcotráfico para asegurar un flujo sostenido de recursos.

El papel de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico

Las Fuerzas Armadas de Bolivia se han visto involucradas en el tema del narcotráfico desde por lo menos la década de los setenta cuando el actual presidente, el general retirado Hugo Banzer Suárez gobernaba el país encabezando un gobierno de facto. Esta relación con el narcotráfico ha tenido varios matices no siempre claros y bastante controversiales. Ya en los años setenta, surgieron acusaciones, por ejemplo, que algunos oficiales habían sido corrompidos por las incipientes mafias de esa época. La corrupción de las Fuerzas Armadas llegó a su punto más alto entre 1980 y 1982, cuando las distintas juntas que gobernaron el país se vieron

involucradas en relaciones con famosos narcotraficantes. Paradójicamente, fue el General Luis García Meza quien en 1981, para demostrar su voluntad de lucha contra el narcotráfico, ordenó el ingreso de las Fuerzas Armadas a varias regiones productoras de coca y cocaína. El resultado, predeciblemente, fue calamitoso, ya que solo se apresaron a los competidores del régimen militar.

La democratización del país a partir de 1982, tuvo un impacto significativo sobre el rol militar en el tema del narcotráfico. En parte por temor a la herencia de los vínculos anteriores y por prohibiciones del Congreso de Estados Unidos, el gobierno del civil Hernán Siles Suazo (1982-1985) optó por privilegiar a la Policía Nacional. En 1983 se estableció la Unidad Móvil de Patrullaje Rural (UMPOAR), una unidad especializada que comenzó no sólo a recibir instrucción militar, sino también gozó de relativamente altos niveles de asistencia militar de los Estados Unidos. Desde el establecimiento de UMOPAR, en Bolivia se implantó el principio de las Fuerzas Armadas intervendrían directamente en la lucha contra el narcotráfico solo en caso de que las fuerzas policiales fueran rebasadas. La experiencia de las Fuerzas Armadas durante el régimen de García Meza en la lucha contra el narcotráfico selló el papel de estas durante la década de los ochenta.

Pero en agosto de 1984, luego de que oficiales de UMOPAR fueran acusados de haber participado en el secuestro de Siles Zuazo, el presidente ordenó el ingreso de las Fuerzas Armadas a la región del Chapare que en ese entonces había sido capturada por la industria del narcotráfico.

Aunque su ingreso fue ampliamente anticipado por los narcotraficantes, este significó el retorno efectivo de los militares a la lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, en el resto de la década, la Fuerzas Armadas seguirían principalmente jugando un rol de apoyo a las fuerzas policiales de UMOPAR.

En 1986, Bolivia y Estados Unidos reanudaron ejercicios militares conjuntos que habían sido suspendidos desde la época de García Meza. Y en ese mismo año, el presidente Víctor Paz Estenssoro autorizó el ingreso de 160 soldados estadounidenses en un operativo conjunto anti-narcóticos denominado Blast Furnace. Blast Furnace sentó las bases definitivas para el retorno de las Fuerzas Armadas de Bolivia a la lucha contra el narcotráfico.

A través de notas reversales y otros acuerdos, a partir de 1987 las Fuerzas Armadas de Bolivia establecieron unidades especiales de apoyo a las fuerzas policiales de UMOPAR. Para colaborar en el transporte aéreo, la Fuerza Aérea estableció una unidad denominada Diablos Rojos la cual se encargó de pilotear helicópteros Huey que transportaban tropas del UMOPAR. La Naval por su parte creó a los "Diablos Azules" quienes no sólo transportaban al UMOPAR sino también patrullaban los numerosos ríos de la selva amazónica boliviana.

En Bolivia se ha dado un extenso debate sobre la denominada militarización de la lucha contra narcóticos. El debate llegó a su punto más alto en 1990 cuando el entonces presidente Jaime Paz Zamora firmó un anexo a las notas reversales de 1987 abriendo la puerta para el ingreso de las Fuerzas Armadas a la lucha contra el narcotráfico. La controversia postergó por la participación directa de las Fuerzas Armadas. Pero en 1992 el ejército logró ingresar a la batalla antinarcóticos al conformar una unidad de rastreo denominada "Diablos Verdes" para también apoyar a UMOPAR.

En resumidas cuentas, el papel de las Fuerzas Armadas de Bolivia en la lucha contra el narcotráfico ha sido definido como de apoyo principalmente a las tareas del UMOPAR. Sin embargo, todo gobierno desde 1985 se ha enfrentado al dilema básico de autorizar o no mayor presencia militar en esa lucha. Algunos altos jefes militares opinan que la lucha contra el narcotráfico debe ser una cuestión netamente policial o de salud pública mientras que otros piensan que debe ser una misión fundamental de las Fuerzas Armadas especialmente en el nuevo contexto de la post guerra fría.

Lo cierto es que desde 1993, el rol de las Fuerzas Armadas se ha multiplicado más allá de simple apoyo en transporte. En 1995, el ex-presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, autorizó el ingreso de tropas al Chapare para colaborar con UMOPAR en la erradicación forzosa de cicales para cumplir con amenazas norteamericanas. Además se logró abrir una base militar en el Chapare.

El presidente Banzer Suárez generó cierta controversia durante su campaña política al anunciar la "militarización" de la lucha contra el narcotráfico. Esta declaración fue en gran medida una respuesta a presiones de Estados Unidos quien veía con sospecha la presencia del MIR y del ex-presidente Jaime Paz Zamora en la nueva coalición de gobierno. Banzer anunció además que su gobierno erradicaría por completo las plantaciones de coca en la región del Chapare durante su mandato de cinco años.

Seguridad, democracia y el rol de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico

A principios de la década pasada, oficiales de las Fuerzas Armadas de Bolivia, al igual que las de otros países rechazaban cualquier intento de involucrarlas en la lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, a medida que escalaba la importancia del tema, y a medida que se incrementaba la presión de Estados Unidos para combatir el narcotráfico, las Fuerzas Armadas de Bolivia se dieron cuenta que la única manera de acceder a entrenamiento, equipo, y armamento era aceptando un papel en la guerra declarada por Washington.

Desde el operativo Blast Furnace en 1986, las Fuerzas Armadas de Bolivia han observado como fuerzas estadounidenses participaban en esta nueva lucha. Pero al igual que muchos dentro de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, algunos oficiales rechazaban una misión militar contra el narcotráfico e insistían en definir el problema como esencialmente policial y hasta de salud pública.

Pero los tiempos en Bolivia han cambiado y hoy, las Fuerzas Armadas ven a la lucha contra el narcotráfico como una nueva misión que se debe encarar. Aunque aun prevalece el papel de apoyo a UMOPAR, las Fuerzas Armadas de Bolivia están preparadas para un futuro próximo donde jueguen un rol preponderante.

Sin embargo, vale la pena mencionar que la lucha contra el narcotráfico en Bolivia ha tenido un impacto significativo sobre la forma en la que se conceptualiza la seguridad. En primer lugar, se ha producido una suerte de confusión de roles y misiones entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. A través de UMOPAR, la Policía Nacional ha acaparado no sólo entrenamiento y uniforme militar sino que también ha cumplido misiones que en el pasado serían definidas como de contrainsurgencia. Paradójicamente, las Fuerzas Armadas se han visto nuevamente involucradas en tareas de seguridad interna y de alguna manera se han visto politizadas, es decir cumpliendo misiones que en el pasado le competirían exclusivamente a la Policía Nacional.

Las consecuencias de esta confusión, por el momento, no ha generado grandes problemas en Bolivia, aunque tampoco ha producido resultados positivos en la lucha contra el narcotráfico. Pero a manera de conclusión se pueden señalar por los menos tres tendencias que deberían enviar una señal de alerta. Primero, la lucha contra el narcotráfico en Bolivia está produciendo una militarización total de la seguridad. Segundo, se observa una confusión total entre nociones tradicionales de seguridad ciudadana y pública y aquellas que podrían ser definidas como exclusivamente de seguridad y defensa nacional. Finalmente, aunque con menor vigor que en países como Colombia o Perú, se evidencia una tendencia hacia la privatización e informalización de la seguridad. La consolidación de estas tres tendencias, en un futuro próximo, podrían afectar negativamente el frágil equilibrio de la democracia boliviana.

La lucha contra el narcotráfico desde la perspectiva chilena

Paz V. Milet G.²⁷

Chile, a pesar de no ser un país productor de drogas, se ha visto afectado por el fenómeno del narcotráfico. Fundamentalmente por su condición de “país de tránsito”, que se sustentaría en carencia de controles adecuados en Estados Unidos y Europa a la mercadería proveniente de este país y el alto desarrollo de los medios de transporte e interconexión chilenos. Asimismo, las políticas de libre mercado vigentes en Chile, han generado un mayor interés para que los narcotraficantes lo utilicen como ruta para sus envíos y que perciban su sistema económico como favorable para el lavado del dinero. Así lo demostrarían, los últimos casos de los que da cuenta la Comisión Andina de Juristas²⁸:

- En abril de 1997 las fuerzas policiales desmantelaron la banda liderada por Mario Silva Leiva, que enviaba droga a Europa, alias cabro Carrera. La policía bloqueó 34 cuentas por más de US\$ 100 millones y decomisó propiedades por valor de US\$7.2 millones.
- Asimismo, se decomisó este año el mayor cargamento de cocaína en la historia chilena. Alrededor de 600 kgs. fueron hallados en un barco colombiano en el puerto de San Antonio.
- Se comprobó que el narcotraficante mexicano, Amado Carrillo- alias el Señor de los Cielos-, líder del Cuartel de Juárez, habría estado en Chile a principios de 1997, estableciendo contactos para posteriormente fijar su residencia en este país.

27 Investigadora y Coordinadora del Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile.

28 El tráfico de drogas y las políticas antidrogas en los países andinos, página web de la Comisión Andina de Juristas.

Estos hechos fueron oportunamente descubiertos por los organismos chilenos encargados del control del tráfico ilícito de drogas. El gobierno chileno ha desarrollado una fuerte lucha contra este delito, que ha estado centrada en la labor de las fuerzas policiales, de carabineros e investigaciones. Estos según la normativa vigente -la ley 19.366- son quiénes deben actuar en contra del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. No se ha considerado la labor de las fuerzas armadas en este ámbito, fundamentalmente por las condiciones del tráfico ilícito de drogas en Chile y el alto grado de capacitación e implementación de las fuerzas policiales chilenas (tal como se explica en el recuadro*).

El Estado de Chile centraliza la actividad contra el narcotráfico en sus organismos policiales, concretamente el Cuerpo de Carabineros (policía uniformada) y el Servicio de Investigaciones (policía civil). La política establecida al respecto descarta el empleo de las Fuerzas Armadas como agentes de combate al narcotráfico, toda vez que la preparación profesional y los medios con que cuentan las instituciones policiales son los adecuados para controlar este fenómeno delictual. No obstante, las fuerzas armadas no son del todo ajenas a esta misión, puesto que contribuyen en su cumplimiento del siguiente modo:

- Tienen representación (3) en el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE), organismo que dicta las políticas y coordina la acción de los distintos servicios y organizaciones que participan en el control del narcotráfico. El CONACE tiene en total quince miembros y es presidido por el Ministro del Interior.
- Aportan toda la información residual que obtengan sobre actividades del narcotráfico como producto de sus propias funciones de inteligencia. La información residual se refiere a información que, no siendo necesaria para los fines de la Defensa Nacional, sí lo puede ser para otro organismo del Estado, en este caso CONACE.
- La Dirección General del Territorio Marítimo, que es la Autoridad Marítima Nacional y que está bajo tuición de la Armada de Chile, dependiendo directamente de su Comandante en Jefe, tiene entre sus funciones impedir el tráfico ilícito de drogas en todo el litoral chileno, lo que se materializa por medio de la Policía Marítima y del Control Naval del Tráfico Marítimo. Esta dirección tiene a su cargo el orden, la disciplina y la seguridad en todos los puertos de Chile.
- La Dirección General de Aeronáutica Civil, que depende de la Comandancia en Jefe de la Fuerza Aérea, tiene, como parte de sus funciones, impedir el tráfico ilícito de drogas en todos los aeropuertos y aeródromos del país. Esta actividad se concentra principalmente en el control de pasajeros y carga en los terminales aéreos.
- Además en el ejercicio de sus misiones propias de vigilancia y patrullajes de los espacios terrestres, marítimos y aéreos bajo la soberanía nacional, las fuerzas armadas pueden también contribuir a detectar e informar sobre actividades de narcotráfico. Libro de la Defensa Nacional de Chile, página 89.

En la nueva ley se especifican claramente las atribuciones de cada uno de los organismos encargados de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y la orientación de su accionar.

Carabineros de Chile se preocupa del control en las regiones fronterizas, en las carreteras, complejos aduaneros y fitosanitarios, y en las zonas urbanas y rurales. Asimismo, ha desarrollado una importante labor en la prevención del delito.

La Policía de Investigaciones de Chile realiza fundamentalmente una labor de investigación del tráfico ilícito de drogas y del lavado de dinero. Colabora, de esta manera, en la desarticulación de las bandas dedicadas al narcotráfico.

El Consejo de Defensa del Estado, organismo encargado de defender los intereses del Estado, es el encargado de efectuar la labor preliminar de investigación del delito de lavado de dinero y de ejercer la acción penal correspondiente.

Asimismo, realizan una importante labor en el control del tráfico ilícito de drogas el Instituto de Salud Pública, el Servicio de Registro Civil e Identificación, el Servicio Nacional de Aduanas, el Servicio Agrícola y Ganadero y otros organismos del Estado.

La coordinación de la actividad gubernamental en la prevención del consumo y control del tráfico de drogas, es competencia desde 1990 del Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE), quién además está encargado de la difusión de la Política y Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas y de la Ley 19.366. Esta última normativa -promulgada el 30 de enero de 1995- supone un cambio sustancial en la lucha contra el consumo y tráfico ilícito de drogas, pues tipifica y sanciona, entre otras figuras, el delito de "lavado de dinero", estableciendo normas que permiten la información desde instituciones del sistema financiero, como la incautación y comiso de los bienes y utilidades de actividades de tráfico, como también su destino. Igualmente, establece una normativa respecto al desvío de precursores y productos químicos esenciales hacia la producción de drogas; perfecciona las normas existentes relativas al control y eliminación de cultivos ilícitos de plantas que contienen drogas; crea los instrumentos jurídicos necesarios para la utilización de nuevas técnicas policiales; reduce la procedencia de medidas alternativas al cumplimiento de penas privativas de libertad en los delitos de tráfico ilícito y establece normas que consideran medidas de protección de personas que declaren como testigo en los procesos que se sigan a estos delitos. Por otra parte, y por primera vez en la legislación nacional, sanciona el consumo público de drogas, y el consumo privado de drogas, cuando éste último ha sido concertado²⁹.

La ley 19.366 ha ampliado, asimismo las facultades de los organismos estatales relacionados con este tema y ha permitido -junto con el Plan de Acción a nivel nacional- que se desarrollen nuevas alternativas de

29 Informe del gobierno de Chile ante el XXII Período Ordinario de Sesiones de la CICAD.

capacitación para los funcionarios que trabajan en el control del consumo y el tráfico de drogas.

A través de una acción coordinada a nivel gubernamental, se han logrado importantes éxitos- como el notable incremento de los niveles de decomiso (Cuadro N° 2).

Decomisos nacionales por tipo de drogas, 1996

Región	Cannabis			Cocaína		Fármacos	
	Proce- sada	Plantas	Hachís	Pasta base	Clorhi- drato	Depre- sores	Estimulan- tes
	Kls.	Unds.	Grs.	Kls.	Kls.	Unds.	Unds.
I	16368	22		1582707	335014	427	27
II	5338	15		232561	35855	69	4
III	2860	541		0631	0041	0	0
IV	10714	1992		27999	7385	0	308
V	332846	1160	6	1232	497897	115	259
VI	228467	61494		0508	0512	330	251
VII	67228	16446		0036	0341	37	277
VIII	18468	7226		2124	0284	15	257
IX	8472	1840		0089	0199	25	1519
X	3345	3		0044	0154	150	97
XI	0534	0		0000	0000	30	0
XII	0148	1345		0000	0214	0	0
Met.	218312	2397	5	137022	99291	49116	12515
Total anual	913100	94481	11	1984953	977187	50314	15514

Sin embargo, aún quedan importantes áreas por trabajar:

- Se estudia ampliar y profundizar las normativa existente frente al lavado de dinero. Los últimos casos conocidos, el del “cabro Cabrera” y el “señor los cielos”, han hecho evidente la necesidad de perfeccionar la normativa y ampliar las atribuciones del Consejo de Defensa del Estado.
- Uno de los temas a abordar es como lograr que Chile, un país inserto en una política de liberalización de su economía, no se consolide como un sitio atractivo para las actividades de lavado de dinero de los narcotraficantes. Si existe la posibilidad de establecer algún tipo de limitaciones en este campo.
- Se analiza la manera de perfeccionar el sistema de penas para el tráfico ilícito de drogas, para hacerlas proporcionales al daño causado. Se quiere diferenciar efectivamente entre un traficante de alcance limitado y uno que desarrolle una actividad de mayor envergadura, por ejemplo a nivel internacional.

- Otro tema de interés a nivel gubernamental es el de los precursores o sustancias químicas utilizadas para elaborar drogas. Chile ha enfrentado acusaciones de sus países vecinos -especialmente de Bolivia- por la falta de control y sanciones efectivas en esta materia. No obstante, el gobierno chileno ha desarrollado una serie de instancias en esta área, especialmente en el ámbito de las sanciones a las conductas delictivas. Sin embargo, aún no es necesario trabajar en este campo, por el considerable incremento de los precursores utilizados en la producción de drogas.
- Asimismo, es necesario aumentar el control en las regiones fronterizas, pues Chile tiene una extensa frontera con Perú y Bolivia.

En síntesis, la estrategia de Chile con respecto al control del tráfico ilícito de drogas se ha centrado en el establecimiento de una normativa que abarca todos los ámbitos involucrados en este delito y en el incremento de las facultades de Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones y el Consejo de Defensa del Estado, sin excluir de plano una actividad de apoyo de las Fuerzas Armadas.

El desafío del narcotráfico en el Perú

Juan A. Velit Granda³⁰

Hace aproximadamente cuatro mil años, ya el pueblo peruano consumía las hojas de coca y este hábito hoy continúa siendo muy común entre los campesinos indígenas de nuestro país. Algunos estudios han manifestado que en el Perú se consume aproximadamente de 7 a 9 millones de kilogramos de hojas de coca al año. El proceso de consumo consiste no sólo en la masticación (chacchar), que es el sistema tradicional de utilización de la hoja de coca, sino en toda una ritualidad que tiene variantes sociales y religiosas, que habitualmente pasan desapercibidas al profano.

Esta liturgia de consumo está, principalmente, constituida por los múltiples componentes químicos que posee la coca. Por esta razón su utilización es de espectro muy amplio, desde sus propiedades curativas antifatigantes hasta el de cohesionador social en las ceremonias religiosas o funerarias³¹.

Es a partir de la década de los '60 en que la hoja de coca se sustrae del consumo ritual y se instala en la prospectiva de adicción y de fabricación, -del clorhidrato de cocaína- a niveles industriales. Sin embargo, es a mediados de los '70 cuando empiezan a emerger los grupos delictivos que manipulan y usufructúan de su trabajo ilícito, del cual obtienen grandes dividendos.

30 Consultor y académico peruano, especialista en temas de seguridad y defensa.

31 Ver Cabieses, Fernando "Coca y Cultura Nacional en Perú". En **La Aldea Global**, Editor Luis Chuquihuara. Fopri-Lima, Perú. 1944.

Narcotráfico y guerra fría

Es importante citar que en los años '80 las diferentes administraciones republicanas en Estados Unidos habían empezado a deslizar sibilínamente el tema del narcotráfico y lo habían ligado al problema del enfrentamiento de las grandes potencias.

Es en esta etapa que surge una fórmula, que penetra en los conceptos estratégicos de las diferentes administraciones estadounidenses, en que se planteaba que el comercio de estupefacientes era, en alguna medida, parte de la concepción de la seguridad soviética para desestabilizar y ulcerar internamente el mundo capitalista, corrompiendo a sus habitantes y menguando la capacidad de combatir de Occidente, amén de ser una forma de financiar grupos armados de corte subversivo. Había nacido una denominación en el lenguaje político: "el narco terrorismo"³². En esta época en el Perú fue considerada natural la alianza entre el narcotráfico y los grupos terroristas "Sendero Luminoso" y el "Movimiento Revolucionario Tupac Amaru". Esta asociación táctica no significa necesariamente identidad de objetivos y cada organización delictiva tiene sus roles claramente definidos: uno aporta el capital y el otro distrae a las fuerzas del orden.

En este marco es que a inicios de la administración del presidente Alberto Fujimori se plantea la "Doctrina Fujimori" en la que se expresa que el problema sustantivo del narcotráfico es la obtención de recursos financieros, y la responsabilidad de su combate recae tanto los productores como en consumidores.

Fujimori señala enfáticamente que hay que ofrecer alternativas reales y viables a la economía de la coca, ya que la represión militar y policial no es suficiente y centraliza, con un simplismo absoluto, en un sólo rubro una guerra que debe ser de múltiples frentes.

Coca y seguridad en Estados Unidos

No obstante, la política estadounidense es la que ha desarrollado una especial percepción de amenaza a sus esquemas de seguridad y a sus valores tradicionales, la que pone el énfasis en la necesidad de conjurar este peligro utilizando todos los medios disponibles.

Es interesante resaltar como en la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos se describen intereses básicos para esta nación como el de la libertad, la protección de los valores fundamentales de sus instituciones y de su pueblo. Pero añade que "los intereses en el extranjero

32 Ver Velit Granda, Juan: "La amenaza del Narcotráfico", en **Paz y Seguridad en América Latina en los noventa**, Centro Regional de la ONU para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe. Lima-Perú. 1994.

incluyen la estabilidad global y regional que estimula el cambio pacífico y el progreso... para otras naciones". Al descubrir que el flujo de drogas ilícitas hacia los Estados Unidos mina la seguridad nacional, "constituye un objetivo estratégico principal el identificar, desmembrar, dismantelar y destruir las organizaciones que la trafican, producen o contrabandean drogas ilícitas hacia el mercado de los Estados Unidos"³³.

Para nadie es un secreto que la evaluación de la situación de la droga en América Latina es una tarea bastante difícil para todos, especialmente para los encargados de su combate en la administración estadounidense, desde Lee Patrick Brown hasta Barry Mc Caffrey, por la multiplicidad de estadísticas que existen al respecto. Sin embargo, existe un rubro, en este maremagnum de cifras, que son sintomáticas para la realidad peruana. Fuentes nacionales como internacionales señalan el descenso de la hoja de coca de 185,600 a 175,000 toneladas y el área cocalera de 115,000 a 95,000 hectáreas. En comparación con las cifras registradas en 1996 se ha dado una sensible baja en su cultivo y producción, pero también es importante citar que el Perú sigue siendo el principal productor de este alcaloide en el mundo y que todo ello lo convierte en un país que "genera una percepción de amenaza" a la seguridad estadounidense a pesar de lo cual el gobierno de Estados Unidos destina presupuestos excesivamente limitados para combatir este flagelo en el Perú³⁴.

Como se sabe, además, la caída del precio de la hoja de coca, debido al control aéreo, ha provocado un sustantivo cambio en los esquemas ortodoxos del narcotráfico en Perú. Los grupos delincuenciales colombianos ya no desean asumir el riesgo de financiar la vía aérea para recoger la droga en el Alto Huallaga. Ahora son los productores, es decir el agricultor cocalero, el que está asumiendo esos desafíos.

Por otro lado, nuevas modalidades de comercialización han obligado a ampliar las rutas del narcotráfico y un número considerable de estudiosos de la materia manifestaron que actores exógenos y extracontinentales han emergido en este conflictivo escenario. Actores como mafias rusas, coreanas, chinas y japonesas se adscriben hoy el tristemente célebre "triángulo blanco" integrado por Bolivia, Colombia y Perú.

A este complejo diorama, dónde la seguridad de varios países está en juego, lo ha privilegiado en sus hipótesis de conflicto y ha destinado sus principales cuadros militares a su combate. Distrayéndolos, muchas veces, de sus labores antisubversivas y de la custodia de su frente externo, en el que el Conflicto del Cenepa había sido aleccionador, e involucrándo-

33 Ver Mendel, William: "Una nueva estrategia para el control de drogas". En **Nuevas Amenazas a la Seguridad en un Mundo en Desorden**. CEPEI, 1994. Lima-Perú.

34 Ver Declaraciones a diario "El Comercio" de Patrice Vandembargas, Representante en el Perú del Programa de ONU para el Control de Drogas. Lunes 7 de julio de 1997.

los en la lucha antidrogas y alterando, con ello, la esencia de su "ethos" militar.

Este involucramiento ha tenido la desventaja que el poder corruptor del narcotráfico también ha ulcerado a algunos miembros de las Fuerzas Armadas como de la Policía Nacional. Sin embargo, a pesar de esa penetración corruptora no se puede hablar de "narcopolicías o narcomilitares".

Esta prioridad en las "hipótesis de conflicto" se ha visto relativizada en los últimos tiempos por la percepción que tienen la población y, en especial las Fuerzas Armadas, de la posibilidad de una reanudación de los enfrentamientos en la frontera norte. A pesar que las conversaciones con Ecuador van por buen camino y existe una voluntad política de desmontar la lógica del conflicto, todavía subyace la suspicacia de que en cualquier momento podría encenderse el fuego de la amazonia. Esta compleja ecuación obliga a virar los planeamientos estratégicos hacia otros escenarios y destinar algunos presupuestos hacia estas prioridades.

Finalmente, debemos manifestar que el narcotráfico se ha convertido en los últimos tiempos en uno de los más agudos desafíos para la seguridad, tanto de los gobiernos como de los Estados, y de las poblaciones involucradas en este flagelante cultivo. Razón más que suficiente para buscar alternativas y soluciones compartidas por todos los gobiernos responsables de la problemática, sin desmedro para nadie y sin ventaja para ninguno.

Narcotráfico, seguridad y fuerzas armadas venezolanas

Gisela Gómez Sucre³⁵

En la actualidad la concepción de la seguridad continental, -después de la caída del muro de Berlín, y el fin de la bipolaridad impuesta por la guerra fría-, está relacionada con un conjunto de situaciones provocadas por ese nuevo mestizaje de actores y relaciones de diversos tipos que plantean roles, amenazas y peligros no territoriales.

Es en este contexto que la cuestión del narcotráfico se ha constituido en el tema medular de las relaciones entre varios Estados del hemisferio continental americano. En su evolución y desarrollo, este fenómeno ha transcurrido por diferentes etapas, pues ha sido identificado desde una perspectiva interna y externa por Estados Unidos, como un problema de seguridad nacional, que se ha ido trasladando, de hecho, hasta convertirse en una amenaza a la seguridad de la región.

Visto así, el nuevo esquema de las relaciones internacionales y el llamado nuevo entorno de seguridad se caracteriza por amenazas y retos complejos, tales como el narcotráfico, y otros no menos preocupantes como son la inmigración y el deterioro ambiental. Estos elementos problemáticos tienen una particularidad común, como es el aspecto polifacético de las amenazas, consideradas por demás, de mayor complejidad que las expresadas y manifestadas en los países democráticos del continente en la época de la guerra fría.

De esta manera, nos encontramos ante un fenómeno de carácter ilícito, multifacético e internacional que amenaza la humanidad y menoscaba las

35 Asesora Académica del Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional, ha desempeñado altos cargos en la administración pública de Venezuela; profesora invitada en la Escuela de Operaciones Especiales de la Fuerza Aérea Norteamericana, ha participado en investigaciones diversas.

bases económicas, culturales y políticas de los Estados, lo cual no exige respuestas limitadas a un país o región determinada, sino que exige una creciente y efectiva cooperación regional a nivel de los Estados hasta llegar a una estrategia a nivel mundial como único alcance para lograr el éxito en esta dura batalla.

Las nuevas prioridades surgidas a partir del narcotráfico, en el ámbito de la seguridad hemisférica, entre otros problemas, han ofrecido nuevos compromisos para la seguridad y defensa de las naciones, al derivarse nuevos desafíos, ya que la lucha contra este flagelo tiene importantes implicancias en la política interna de los países. Esta relevancia otorgada al narcotráfico, quedó plasmada en la declaración de San Carlos de Bariloche, como resultado de la Segunda Conferencia Ministerial de Defensa Americana en lo referente a riesgos, amenazas y oportunidades; se hace consideración de las diferentes percepciones sobre defensa y seguridad del continente, se le identificó al narcotráfico, entre otros, como uno de los nuevos riesgos y amenazas a la seguridad del continente, asimismo se analizaron las oportunidades para mejorar la cooperación regional y la eficacia al abordar estos nuevos retos³⁶.

Esto evidencia que en las postrimerías del siglo XX el narcotráfico se percibe actualmente como una de las principales amenazas a la seguridad de América Latina y su combate, por consiguiente, es considerado como una nueva tarea de las Fuerzas Armadas del continente.

Tradicionalmente, las Fuerzas Armadas de América Latina han seguido la "Doctrina de Defensa" dada por su propia evolución histórica y por los modelos europeo-estadounidenses. Particularmente en la segunda mitad de este siglo, su misión estuvo determinada por los resultados de la segunda guerra mundial, la guerra fría, la subversión comunista y el enfoque de los antagonismos internacionales. Por ende, la derivación fue que en cada Estado las Fuerzas Armadas orientaron sus esfuerzos a las hipótesis de guerra con países vecinos, las hipótesis extra continentales y la subversión interna.

El fin de la guerra fría, las tesis de la globalización, de la cooperación internacional así como también la integración en América Latina y el reacomodo de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) a los nuevos modelos de Seguridad y Defensa para la democracia, han llevado a debates y revisiones de los clásicos esquemas de defensa, con el fin de introducir nuevas tesis político-militares de corte cooperativas. Estas tienen como objetivo facilitar los procesos tendientes a solucionar de los problemas socioeconómicos y extraterritoriales que afectan a las poblaciones de los diversos países. También se amplifica la actuación

36 **Declaración de San Carlos de Bariloche**, Segunda Conferencia Ministerial de Defensa del Continente Americano, 7 al 9 de octubre de 1996.

conjunta para reducir toda actividad ilegal, incluyendo el tráfico de estupefacientes³⁷.

En este contexto mundial y regional, de cara al siglo XXI, Venezuela experimenta una compleja situación que afecta, por igual, a todos los sectores de la vida nacional, en la cual las Fuerzas Armadas Nacionales enfrentan un escenario matizado por los cambios.

En un escenario caracterizado por la creciente presión internacional para limitar el gasto militar, para reducir los ejércitos, transformar las organizaciones paramilitares o fuerzas policiales con roles y misiones orientadas a operaciones distintas a las del combate, se requiere asumir el reto de la modernidad, respondiendo a las necesidades de la seguridad y defensa de la nación.

Así como en el ámbito de la seguridad hemisférica el narcotráfico, su discusión y tratamiento, ocupa un sitio de honor en la agenda. En Venezuela el tema de las drogas ha ido ocupando, también, un lugar prioritario en la agenda de la política de Seguridad y Defensa con especial énfasis en lo referente al combate de esta problemática.

En este sentido, Venezuela se ha ido convirtiendo en un centro importante de operaciones del comercio ilegal e internacional de las drogas en todos sus ámbitos; bien como país puente del narcotráfico, en la legitimación de capitales y también como consumidor y productor de sustancias estupefacientes y psicotrópicos, ello debido a lo ventajoso que resulta para el narcotráfico la estratégica ubicación geográfica del país, su actual situación económica y las extensas y despobladas zonas fronterizas y la carencia de controles eficientes en sus fronteras y aduanas.

En diferentes ámbitos de la vida nacional, algunos sectores han facilitado ciertas operaciones de los carteles de la droga en territorio venezolano, acrecentando el peligro para la sociedad en su conjunto.

El uso de las sustancias estupefacientes y psicotrópicas, su producción y distribución por las nuevas características y varias formas alcanzadas en los últimos años, se ha constituido en una seria amenaza que atenta contra las bases culturales, económicas y políticas de la sociedad venezolana. Debido a esto, es que en nuestro país se plantea la problemática del narcotráfico como una cuestión de Estado.

En la ley orgánica sobre sustancias estupefacientes y psicotrópicas que sirve de marco a las estrategias contenidas en los planes de la nación sobre drogas, que fue promulgada en 1984 y reformada en 1993, se define a esta problemática con un carácter pluriofensivo al coexistir en él los múltiples factores de tipo político, económico, social, educativo, cultural, financiero, axiológico, militar, familiar y laboral entre otros.

37 Celis Noguera Carlos "Reforma Constitucional, Política Exterior y Seguridad y Defensa Nacional". Conferencia en jornadas de reflexión sobre Ruptura entre Estado y Sociedad, en Venezuela, marzo de 1995.

La gravedad de la incidencia del narcotráfico en Venezuela se manifiesta en los siguientes factores, los cuales nos llevan a asegurar que este asunto afecta la seguridad y defensa nacional: 1) debilita y distorsiona los fines del Estado, 2) envenena la salud y moral pública, 3) crea condiciones favorables para la comisión de otros delitos, 4) perjudica el legítimo sistema económico, 5) amenaza la estabilidad y la soberanía, 6) la invasión y utilización de nuestro territorio en actividades ilícitas, cuyo ejemplo específico lo constituyen las siembras de marihuana y coca en la Serranía de Perija, Estado de Zulia; es otra manifestación contra la integridad territorial, interés vital del Estado Venezolano y misión de la defensa de las fuerzas armadas nacionales por mandato constitucional.

De manera manifiesta queda identificado, a nivel nacional, el narcotráfico como amenaza a la seguridad y su tratamiento como punto prioritario en la política de defensa³⁸. Así lo expresan las investigaciones que se realizan en el curso superior de Defensa Nacional, que se imparte en el IAEDEN³⁹ anualmente como parte del área de investigación de Seguridad y Defensa y como una línea de investigación abierta en el ámbito de la política interna, la cual lleva realizados aproximadamente dieciséis proyectos.

Durante la visita realizada a Venezuela por el Colegio Interamericano de Defensa, en febrero del año 1994, se hizo una jornada de trabajo en el Ministerio de la Defensa, en donde se determinó al narcotráfico como un tema dominante en lo que respecta a las amenazas, conflictos y problemas de seguridad para Venezuela. Justificando lo anterior por los siguientes aspectos:

- Al ser nuestro país puente y territorio clave en Latinoamérica,
- Por el incremento de la producción interna en los Estados fronterizos y otras regiones del país,
- Por las operaciones de lavado de dinero en diversos Estados,
- Por el incremento de la inseguridad personal por luchas entre bandas armadas por el control del tráfico y distribución de drogas en diferentes partes de la capital y otras ciudades,
- Por las conexiones de alto nivel en diferentes organismos públicos y privados,
- Por la influencia nociva en la población joven por la distribución y el consumo hasta en las escuelas básicas,
- Por la degradación moral de la población y posible incremento de acciones delictivas específicas,

38 Hernández Armas Rigoberto (Coronel G/N) **El tráfico de Drogas en Venezuela y su incidencia en la Seguridad y Defensa**. Trabajo de investigación coyuntural, IAEDEN, Caracas, Venezuela, 1994. Pág. 14.

39 IAEDEN es el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional (Venezuela), donde se imparte el Curso Superior de Defensa al cual asisten civiles y militares de alto nivel. Fue fundado en el año 1970, por decreto Presidencial.

- Y finalmente, por la vinculación del narcotráfico y la guerrilla en algunos países, con actuación ilícita de secuestros, asaltos, incursiones, etc. en nuestro territorio⁴⁰.

Del análisis del narcotráfico como un problema de seguridad, surge una política militar que busca reprimir con decisión las actividades de las organizaciones criminales dedicadas a este nefasto negocio, que son responsables entre otros hechos del uso del territorio nacional para el tránsito de la droga hacia terceros países, del desvío de químicos y legitimación de capitales.

En síntesis, la problemática de las drogas, afecta de manera global al Estado venezolano, por que en su formación e incremento coexisten aspectos de tipo político, económico, social-cultural, financiero y militar, entre otros, al tiempo que genera una diversidad de consecuencias sumamente complejas y dinámicas, que afectan la seguridad y defensa del país⁴¹. Por lo tanto, se plantea como parte de una política de defensa el objetivo de fortalecer la lucha contra el tráfico y el consumo ilícito de las drogas a través de las siguientes estrategias:

- Implementar reuniones de trabajo en la Comisión Nacional contra el uso indebido de las drogas, a objeto de armonizar las actividades del Ministerio de la Defensa en el plan Nacional de la lucha antidrogas.
- Incrementar los recursos y medios a las unidades y dependencias de las Fuerzas Armadas de Cooperación (Guardia Nacional) encargadas de la lucha contra el narcotráfico⁴².
- Planificar y ejecutar Operaciones Especiales, para la erradicación de cultivos (Operaciones Especiales).
- Optimizar el funcionamiento de la comisión Contra el Uso Ilícito de las Drogas de las Fuerzas Armadas⁴³.

40 Conferencia dictada por el Jefe de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de Venezuela al Colegio Interamericano de Defensa con ocasión de la visita realizada al Ministerio de la Defensa de Venezuela, en febrero de 1994.

41 Valencia Vivas Pedro, G/D Ejército Ministro de la Defensa, **Lineamientos Generales del Ministro de la Defensa para la Elaboración del plan de Gestión del año 1997**. Relaciones Públicas del Ministerio de la Defensa, Caracas, Venezuela, pág. 8.

42 La Guardia Nacional a partir de 1986 ha venido realizando a través de la Dirección de los Servicios contra el Tráfico Ilícito de Drogas, actividades de control estratégico, relacionadas con la erradicación de cultivos de marihuana, coca y amapola; incautación de drogas y precursores químicos, control de naves y aeronaves, captura de traficantes, desarrollo de actividades de inteligencia, control de espacios geográficos.

43 Valencia Vivas,... op.cit., pág. 8.

Con lo anteriormente expuesto se pone de manifiesto una de las aseveraciones constantemente señaladas en el ámbito militar y civil venezolano con respecto al tratamiento y combate de este flagelo. El tráfico y consumo de drogas en Venezuela afecta la Seguridad y Defensa de la nación, y por ende, es un asunto de interés de las Fuerzas Armadas Venezolanas.