

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



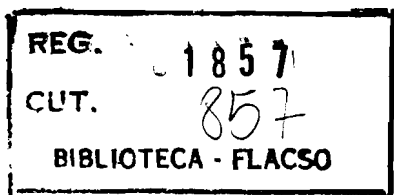
W. Wilson Center

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>	

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.