

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



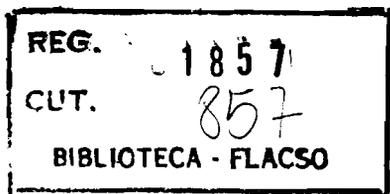
W. Wilson Center

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. COS-
TA 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 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 cacaos 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.