

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



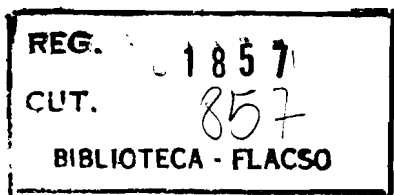
W. Wilson Center

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. Velit Granda</i>	
Narcotráfico, seguridad y fuerzas armadas venezolanas	63
<i>Gisela Gómez Sucre</i>	

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.