

EL NARCOTRAFICO Y LA PARTICIPACION DE LAS FUERZAS ARMADAS

JORGE GONZÁLEZ*

Al finalizar la Guerra Fría, el área de defensa de la mayoría de los países fue una de las más afectadas. No sólo en el aspecto económico —ya que las necesidades socio-económicas empezaron a requerir recortes en los presupuestos militares—, sino también en el campo de las definiciones. Al cambiar la configuración estratégica internacional, se iniciaron en todos los órdenes debates respecto a cuáles son las nuevas amenazas que enfrentan los distintos países.

Estas dos cuestiones —la necesidad de reducciones económicas y el debate sobre nuevas amenazas— condicionan a los gobiernos y a las propias Fuerzas Armadas para iniciar una revisión respecto de sus misiones, roles y organización. En este proceso se encuentran inmersos incluso las primeras potencias (Estados Unidos, Francia y el Reino Unido, entre otros), y de él son ajenos los gobiernos y las instituciones militares de la región latinoamericana.

Uno de los cambios que en este sentido puede observarse es el incremento de las llamadas “operaciones militares no tradicionales” (OMNT). Estados Unidos diferen-

* Especialista en temas de defensa y seguridad. Colaborador en numerosas publicaciones específicas.

cia éstas de las operaciones militares propiamente dichas, aludiendo a las que antes se denominaban "operaciones que no incluyen a la guerra". En ese grupo inscribe a las misiones de paz en cualquiera de sus variantes (*Peace keeping, Peace enforcement, Peace building, etc.*) y las que comprenden el auxilio frente a desastres naturales (terremotos, inundaciones), la interdicción al narcotráfico y las operaciones de evacuación ejecutadas sin combatir. También podemos incluir en este rubro la asistencia humanitaria interna y externa.

En las FF.AA. latinoamericanas, además de las mencionadas, se está registrando un incremento de la importancia de otras misiones que tradicionalmente realizaban en forma subsidiaria, como la participación en temas de desarrollo económico (construcción de caminos, actividad espacial, control de pesca, provisión de salud a la población de menores recursos, etc.). A su vez, es creciente la intervención en lucha en todas sus variantes contra la insurgencia, el terrorismo internacional y el narcotráfico, delitos que están internacionalizando sus actividades. Todas estas operaciones se incluyen en el grupo de las OMNT.

El compromiso de las Fuerzas Armadas en desarrollos económicos y políticos no es algo propio de esta etapa internacional; sobre todo en los países latinoamericanos, las instituciones militares han sido protagonistas incluso de la formación de los países, con alto grado de participación en todos los ámbitos. La diferencia con lo que está ocurriendo actualmente tiene que ver con que esas misiones no eran el fundamento que justificaba la existencia de las mismas. Las FF.AA. basaron siempre su organización, composición, tamaño, equipamiento y distribución en base a las amenazas eventuales a los intereses nacionales de su país, adoptando el resto de las misiones como actividades subsidiarias a su rol esencial. Sin embargo, en la actualidad la desorientación respecto de sus roles está llevando a los gobiernos y a las propias Fuerzas a justificar su existencia en misiones militares no tradicionales, como la participación en Fuerzas de Paz, o la lucha contra el narcotráfico (LCN).

Contribuye al estado de confusión actual el hecho que cada vez es más difusa y variable la frontera entre defensa como amenaza externa y seguridad como amenaza interna, lo que está relacionado con la internacionalización de las actividades tradicionalmente caracterizadas como delictivas y propias del ámbito policial (son ejemplos claros el terrorismo islámico y el narcotráfico).¹

Narcotráfico

En la definición de las nuevas amenazas, el narcotráfico ocupa un sitio de privilegio, particularmente en Latinoamérica. Estados Unidos la considera desde 1986 como una de las amenazas a su seguridad nacional. El fenómeno de la globalización que va envolviendo crecientemente las diferentes áreas del quehacer de los países (económica, comunicacional, cultural, etc.) tiene su expresión también en el crimen organizado, siendo su principal protagonista el narcotráfico y todas las actividades a él ligadas: producción, comercialización, tráfico y distribución y lavado del dinero obtenido.

Su accionar tiene las características de una empresa transnacional que diversifica sus etapas de producción (cultiva en Bolivia, procesa en Colombia, transporta por México hacia los consumidores de EE.UU. y lava sus ganancias en Panamá), y de una organización de crimen internacional tipo mafia (que opera extorsionando, que se defiende con sicarios, que negocia o se alía con terroristas y que corrompe funcionarios públicos de todos los estamentos institucionales).

Pese a las acciones de LCN el fenómeno sigue expandiéndose, favorecido particularmente por la gran cantidad de dinero que mueve, y demuestra gran flexibilidad para reemplazar las áreas de producción o las rutas de tráfico cuando son afectadas por las operaciones antinarcóticos.

¹ En realidad, la defensa es un instrumento de la seguridad, considerando esta última en un sentido amplio, tal como hoy tiende a definirla.

En Latinoamérica, el narcotráfico ocupa la agenda internacional de todos los países, si bien con distintos grados de prioridad, relacionado con el nivel que alcanza el problema en cada uno de los Estados.² Sin embargo, el hecho de que el poder hegemónico hemisférico considere el tema como una amenaza a la seguridad nacional hace que sea asunto obligado en toda reunión hemisférica.

La evolución de las actividades relativas a este asunto en la región demuestra:

- una creciente capacidad para corromper gobiernos;
- el incremento de enclaves territoriales donde la ley es su ley;
- el desplazamiento de la producción y procesamiento hacia el Sur en la medida que se incrementa la reproducción en las zonas tradicionales de los países andinos;
- cada vez mayor vinculación con mafias internacionales o de otros países europeos, asiáticos y africanos.

Participación de las Fuerzas Armadas

En la agenda de seguridad nacional de los EE.UU. se define como misión principal de las FF.AA. la defensa de la soberanía territorial, pero se incorporan nuevas amenazas entre las que se incluye al narcotráfico.³ El accionar de las instituciones militares en este país se define como Interdicción, que no es más que generar

² Los países de América Central y de la región andina son los más comprometidos: Perú, Bolivia y Colombia —en ese orden— se destacan como los mayores productores de hoja de coca en el mundo; Colombia a su vez ocupa el primer lugar en el procesamiento de cocaína, es fuente del 30,9% de la producción mundial de marihuana y el 10% de amapola (materia prima del opio); México y Ecuador constituyen vías significativas de comercialización de la droga; y los países centroamericanos se caracterizan por el lavado de narcodólares, al igual que Venezuela y Ecuador.

³ Las otras amenazas que se mencionan son: el terrorismo islámico, el crimen organizado, la proliferación de altas tecnologías, el contrabando de armas y los conflictos sociales que derivan en pobreza y migraciones.

presencia uniformada circunstancial, de manera de “molestar” al realizador de las actividades ilícitas dificultando su operatividad. Siempre se realiza con acompañamiento de personal de seguridad (guardacostas), quienes tienen la responsabilidad primaria del registro y arresto. La magnitud de las Fuerzas Armadas, su organización y los medios favorecen la efectividad del accionar antinarcótico.

En América Latina, las FF.AA. de los distintos países fueron reacias a involucrarse en la lucha contra el narcotráfico por considerarlo una cuestión policial, propia de la seguridad interna. Pero a medida que se incrementaban las actividades de narcotráfico, los gobiernos y las propias instituciones militares fueron flexibilizando esta postura. En general, el combate se inicia desde las Fuerzas de Seguridad; a medida que el fenómeno crece, las FF.AA. empiezan brindando apoyo logístico y operacional y, finalmente, en algunos países terminan plenamente involucradas.

En la actualidad los gobiernos regionales mantienen políticas diferentes de acuerdo con las particularidades propias que presenta el fenómeno en cada uno de sus Estados. La vulnerabilidad operativa de las Fuerzas de Seguridad en países como Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, sumado a la alianza narcoterrorista, ha derivado en un mayor involucramiento de las Fuerzas Armadas. Actualmente estos países realizan la lucha contra el narcotráfico a través de fuerzas conjuntas (participan las tres ramas de las FF.AA.) y/o incluso combinadas con las respectivas Fuerzas de Seguridad.

En Brasil, la intervención militar en la LCN se inició en 1995, por decisión del entonces presidente Itamar Franco, involucrando a las FF.AA. en las operaciones antinarcóticas del Norte amazónico del país. Esta línea de acción es continuada por el actual mandatario Fernando Cardoso, con bastante resistencia por parte de los altos jefes militares.

La política de Cardoso en este sentido es promover que las Fuerzas Armadas adapten sus doctrinas a las nue-

vas amenazas a la soberanía nacional y al medio ambiente (narcotráfico, depredación, contrabando de armas, etc.), teniendo en consideración que se han atenuado las posibilidades de un conflicto bélico con países vecinos. En tal sentido, considera que la lucha contra el crimen organizado internacional —narcotráfico y contrabando de armas— forma parte de la defensa de la Nación, atribuidas por la Constitución a las Fuerzas Armadas. En Argentina, Paraguay y Uruguay, los gobiernos y las propias instituciones militares se oponen a la participación en este campo. Sin embargo, el Ejército paraguayo interviene activamente con la Policía en las operaciones que se realizan en diversas partes del territorio del país.

Por otra parte, el nombramiento del general Barry Mc Cafrey como Director de la Oficina Nacional de Lucha Contra la Droga en EE.UU. ha alimentado en las dirigencias latinoamericanas la idea de que este país promueve la militarización de la LCN en la región.

Sin embargo, según el Subsecretario para Política del Pentágono Walter Slocombe⁴, el involucramiento de las FF.AA. en la LCN depende del grado que alcance el problema en el país. Así diferenció:

- las naciones andinas, donde la amenaza del narcotráfico tiene proporciones casi militares (“... aviones, misiles y armamento masivo y sofisticado en manos de los narcotraficantes...”, por lo que la manera de enfrentarlo es militar;

- otras zonas donde “la dimensión es política”, como el “riesgo de tener un Estado dentro de otro Estado”;

- los países en los que “alcanza con que los militares asistan con información, comunicación, vigilancia, etc.”.

Podría afirmarse, en todo caso, que la presión norteamericana se dirige principalmente a que el fenómeno se combata eficientemente, no importa cuál sea el instrumento.

⁴ Entrevista de Raúl Cardoso, *Clarín*, 31 de marzo de 1996.

Conclusiones

En la medida que el narcotráfico y todas las actividades con él relacionadas se incrementan en los distintos países, crece el debate en el seno de los gobiernos respecto al involucramiento militar de las FF.AA. para combatirlo.

Esta situación ha evidenciado dos realidades que actúan condicionando las decisiones relativas al asunto:

- la tradicional asimilación de la seguridad a lo policial y la defensa a lo militar, separando definitivamente uno y otro campo. La presencia de nuevas amenazas cuya frontera entre lo interno y lo externo es difusa se suma a la experiencia histórica de las Fuerzas Armadas, que asumieron —sin preparación para ese fin y con altísimo costo— la lucha contra el terrorismo. Fenómeno cuyas características entonces se asimilarían a las actuales del narcotráfico (financiación externa, intereses distintos a los del Estado, invasión territorial, etc.);

- el desconocimiento de la diferencia entre operaciones militares y operaciones militares no tradicionales. La idea que impera es que en las operaciones el Comandante es la única autoridad. Se considera que los uniformados no están acostumbrados a “reportar y pedir órdenes”. Por otra parte, sólo las fuerzas que han participado en misiones con países rectores se han familiarizado con las limitaciones que la situación política impone a través de las reglas de empeñamiento vigentes, que son las que imponen limitaciones al uso de la fuerza.

Pese a estos condicionantes, los temas como el narcotráfico y la corrupción están adquiriendo cada vez mayor presencia en reuniones hemisféricas de defensa, gestando un cambio en la concepción política de la seguridad nacional y continental. Después de Estados Unidos y Canadá, es Brasil el país que está a la vanguardia.

A pesar de las resistencias iniciales al involucramiento militar en la lucha contra el narcotráfico, la flexibilización viene de la mano del incremento en el grado de incidencia de las actividades conexas al tráfico de drogas. Cuando su accionar se trasluce en el dominio de zonas urbanas o áreas rurales, y/o comienza a afectar las fronteras provo-

cando problemas entre países limítrofes, y/o la seguridad interna se empieza a ver seriamente afectada (corrupción en la Justicia, los gobiernos locales y nacionales, etc.), el narcotráfico deja de ser un problema delictivo y se convierte en un asunto que afecta la existencia misma del Estado.

Esto puede verificarse al advertir que los países más comprometidos (Bolivia, Colombia, Perú y crecientemente Brasil) se han decidido finalmente por la intervención militar.⁵

A partir de la experiencia de estos Estados en el asunto puede deducirse que la participación de las FF.AA. en el combate de este fenómeno ha tenido beneficios y perjuicios. Entre los primeros —y siempre que medien frecuentes rotaciones de las partes empañadas— pueden mencionarse:

- fortalecimiento de la autoestima profesional: les otorga un rol en momentos en que es cuestionado el tradicional, y se sienten partícipes de una misión que hace al interés nacional;
- aumento de los presupuestos —y/o medios— ya sea por partidas destinadas a tal efecto o por la ayuda económica internacional o nacional para las fuerzas dedicadas a este asunto;
- incremento del nivel de entrenamiento de los efectivos militares por el aumento de las horas de vuelo y navegación y por la preparación que reciben de EE.UU.

El mayor perjuicio ha sido el mismo que se percibe en las Fuerzas de Seguridad: mayor posibilidad de corrupción. Sin embargo, esta realidad podría atribuirse a que la intervención se da forzada por las circunstancias y no con la previsión necesaria para preparar a las Fuerzas en esta

⁵ Es necesario considerar que el cambio en la política de Brasil al respecto no sólo se puede relacionar con el temor a la creciente invasión del narcotráfico en la zona amazónica, sino también a la búsqueda por asumir un rol en la región, disputando a EE.UU. el progresivo protagonismo que está teniendo en el tema.

misión. A su vez, la aparición de casos de narcomilitares no siempre está ligada a quienes ejercen actividades antinarcóticas. Recientemente, en Perú los casos de barcos de la Marina de Guerra en los que se encontró droga no tenían relación alguna con las unidades de LCN (eran buques de transporte).

Otro de los peligros que comienza a advertirse es que esta actividad sea asumida por las FF.AA. como rol principal abandonando los tradicionales, con la consiguiente pérdida de identidad, pudiendo afectar la seguridad del mismo Estado. El ejemplo más claro es el de Perú. Las Fuerzas Armadas reenfocaron su misión exclusivamente en la lucha contra el terrorismo, considerando que afectaba la seguridad y estabilidad del país. En función de esa misión se reestructuraron, distribuyeron y dimensionaron. Cuando se "dio por vencido al enemigo", iniciaron actividades en la LCN. La guerra con el Ecuador los sorprendió con FF.AA. sin preparación para un conflicto en esa zona selvática, teniendo deficiencia, entre otros puntos, en la logística y las comunicaciones. La guerra en el teatro de operaciones, por estas razones, resultó en victoria ecuatoriana (por primera vez), quedando para Perú sólo la posibilidad de ganarla en el ámbito diplomático.

Esto último nos indica que se debe diferenciar la decisión de adoptar como misión principal una actividad propia de las "militares no tradicionales" (como la LCN) de aquella que la incluye entre las actividades subsidiarias; y que es muy distinto asumir la responsabilidad principal de las operaciones antinarcóticas que actuar con todo el peso de la institución contra el fenómeno, pero dejando ese rol (la responsabilidad primaria) a las instituciones de seguridad.

Finalmente, la consideración de la actividad ligada a la producción y comercio de drogas como amenaza nacional o hemisférica dependerá de la envergadura que adquieran o hayan adquirido, y será eso lo que determine en definitiva si su combate es policial o militar. Las circunstancias indicarían que la tendencia es hacia una mayor

participación militar en la lucha contra el narcotráfico. Está en los gobiernos sopesar riesgos y posibilidades teniendo en cuenta la realidad de sus países, la experiencia de los vecinos regionales y la necesidad de prever alternativas frente a un fenómeno creciente. Las decisiones sin previsión no nos han llevado por buen camino.