

Cuando el remedio es peor que la enfermedad: reflexiones y advertencias sobre la militarización de la represión del tráfico ilícito de drogas en América del Sur*

Pablo G. Dreyfus

Viva Rio, Río de Janeiro, Brasil¹

Resumen

A partir de argumentos basados en evidencia histórica, este artículo previene acerca de las consecuencias nocivas de la utilización indiscriminada de recursos militares como principales herramientas de represión del tráfico ilícito de drogas en la región. Este trabajo también da advertencias sobre la utilización de fuerzas militares multinacionales en tareas de represión del crimen organizado y el tráfico de drogas. Sin descartar completamente la utilización de capacidades y efectivos militares en tareas de apoyo a la acción policial, este artículo da un consejo simple y directo: adecuar los medios a los objetivos, sobre todo cuando se trata de hacer frente a problemas multifacéticos que tienen profundas raíces sociales y económicas o que se asientan en profundas debilidades estructurales del Estado, como es el caso del tráfico ilícito de drogas.

Abstract

Grounding its arguments in historical evidence, this article foretells the unwanted and even threatening consequences of indiscriminately using military capabilities as the main tool for controlling the drug problem in South America. The article emphasizes caveats against the use of multinational military forces in enforcement activities against drug trafficking. Without ruling out completely the use of military capabilities, it gives a simple advice: to adequate and balance goals and means when facing a multifaceted transnational criminal problem with deep social and economic roots. The article aims to articulate an uncomplicated and direct message: governments in South America should avoid repeating policy that contributes to magnifying the intensity of the threat posed by drug trafficking to their own states.

Palabras Clave: seguridad regional, fuerzas armadas, narcotráfico.

* En parte, este artículo está basado en el Capítulo IX de la tesis de doctorado del autor (2002) *Border Spillover: Drug Trafficking and National Security in South America*, Ginebra, Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, 650p. Aprovecho para agradecer nuevamente a los miembros del comité de tesis Keith Krause, Phil Williams y Victor-Yves Ghébalí por sus comentarios, críticas y orientaciones.

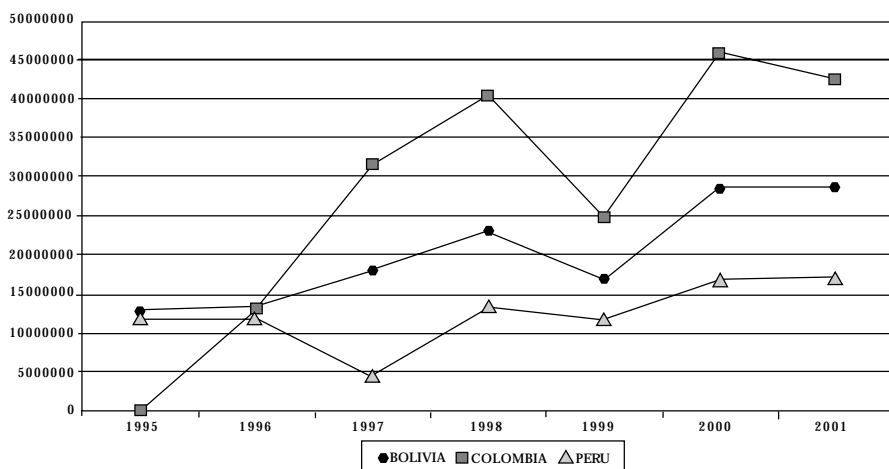
1 Este artículo presenta las opiniones y posiciones personales del autor y no las de la institución para la cual trabaja.

INTRODUCCIÓN

Incentivados, apoyados y hasta presionados por Estados Unidos, durante las últimas dos décadas los gobiernos de Bolivia, Perú y Colombia utilizaron medios militares para intentar acabar con el tráfico ilícito de drogas. El remedio fue peor que la enfermedad. La industria de la cocaína no sólo no ha sido erradicada de la región andina sino que la disponibilidad de las drogas ilegales producidas allí se ha incrementado. Además, los mercados se diversificaron y expandieron y las operaciones de las organizaciones de tráfico de drogas se propagaron por toda América del Sur.

GRÁFICO 1

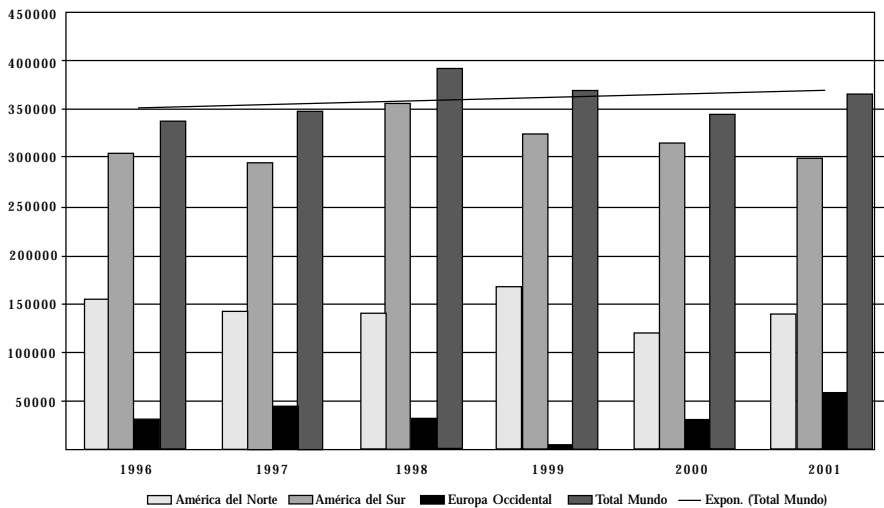
Ayuda militar y policial a Bolivia, Colombia y Perú, canalizada a través del programa Control Internacional de Narcóticos (INC) del Departamento de Estado de Estados Unidos (en US\$)



Fuente: Washington Office for Latin America (WOLA). Latin American Working Group Education Fund y Center for International Policy. 2003. *Just the Facts: A civilian's guide to U.S. defense and security assistance to Latin America and the Caribbean*, Washington D.C., <http://www.ciponline.org/facts/inl.htm>

La militarización de la represión del tráfico de drogas produjo un “efecto desparramo” en términos del desplazamiento de la producción y las operaciones de tráfico. La espiral de violencia generada por la militarización de las políticas de control de drogas también generó inseguridad tanto en los países productores como en sus vecinos. La militarización también ha llevado a que se fortalezcan los vínculos de cooperación táctica entre traficantes de drogas, campesinos productores de cultivos ilegales y grupos insurgentes locales. Pero por sobre todas las cosas, a pesar de los billones de dólares invertidos por Estados Unidos en programas de interdicción y erradicación forzosa, como muestran los gráficos abajo, los volúmenes de tráfico internacional de cocaína no disminuyen.

GRÁFICO 2
Incautación de cocaína por región del mundo
1996-2001 (en kilogramos)



Fuente: Naciones Unidas, Office on Drugs and Crime. 2003. *Global Illicit Drugs Trends, 2003*, pp. 252-256.

A pesar del rotundo fracaso de la militarización de la represión del tráfico ilícito de drogas todavía es posible oír hoy voces de apoyo a favor de soluciones militares rápidas y contundentes para el problema del crimen organizado y el tráfico de drogas en América del Sur. Quienes proponen este tipo de política sugieren, por ejemplo, la creación de una “fuerza multinacional” para combatir a la amenaza combinada de la insurgencia y el tráfico de drogas en Colombia. Tales propuestas fueron repetidas varias veces durante 2002 y 2003 por el Presidente de Colombia Álvaro Uribe y por miembros de su gobierno².

A partir de argumentos basados en evidencia histórica, este artículo previene acerca de las consecuencias nocivas de la utilización indiscriminada de recursos militares como principales herramientas de represión del tráfico ilícito de drogas en la región. Este trabajo también da advertencias sobre la utilización de fuerzas militares multinacionales en tareas de represión del crimen organizado y el tráfico de drogas. Sin descartar completamente la utilización de capacidades y efectivos militares en tareas de apoyo a la acción policial, este artículo da un consejo simple y directo: adecuar los medios a los objetivos sobre todo cuando se trata de hacer frente a problemas multifacéticos que tienen profundas raíces sociales y económicas o que se asientan en profundas debilidades estructurales del Estado, como es el caso del tráfico ilícito de drogas.

FUERZAS ARMADAS Y UNIDADES MILITARIZADAS DE POLICÍA: USE CON MODERACIÓN

La represión del delito es, por supuesto, un elemento clave para contener al tráfico de drogas y reducir la intensidad de la amenaza que esta actividad representa para nuestras sociedades e instituciones. Sin embargo, debido a las raíces económicas y sociales del problema la utilización de los medios de represión no debería ser la principal y mucho menos la única respuesta del Estado.

2 Ver: El País. 2003. “Uribe formalizó petición de ayuda militar de EE.UU”, 17 de enero de 2003, <http://elpais-cali.terra.com.co/historico/ene172003/NAL/A217N1.html>; El País 2003, *Fuerza Multinacional operaría en Colombia*, 19 de noviembre de 2003, <http://elpais-cali.terra.com.co/historico/nov122003/NAL/A612N13.html>; Agence France Presse (AFP).2002. “Colombia insiste en fuerza multinacional contra el narcotráfico y terrorismo”, 16 de octubre de 2002, <http://listas.rep.net.pe/pipermail/noticias/2002-October/001985.html> y Centro de Noticias del Estado, Presidencia de la República (CNE).2002. “Vicepresidente respalda creación de fuerza multinacional contra terrorismo y narcotráfico”, 15 de octubre de 2002, <http://www.presidencia.gov.co/cne/octubre/1526152002.htm>

Los medios represivos deben ser utilizados proporcionalmente a la naturaleza y la intensidad de la amenaza, de otra manera la solución puede convertirse en parte del problema e incluso agravarlo. La captura o muerte de peligrosos y poderosos traficantes tales como Gonzalo Rodríguez Gacha y Pablo Escobar en Colombia o los miembros del llamado “cártel de Santa Ana” en Bolivia a inicios de la década pasada fue posible gracias a una adecuada inteligencia policial (con cooperación norteamericana) y la utilización de fuerzas especiales tales como el Bloque de Búsqueda (un equipo reducido de elite formado por efectivos de la Policía Nacional de Colombia –PNC– y de las fuerzas armadas colombianas) o el UMOPAR boliviano (Unidad Móvil de Patrullaje Rural, un cuerpo militarizado de policía especializado en operaciones de interdicción de drogas). Estos éxitos sin embargo, no fueron el resultado de la movilización de gran número de efectivos y recursos de las fuerzas armadas colombianas o bolivianas sino de la utilización de fuerzas especiales de la policía adecuadamente entrenadas y equipadas para tareas de interdicción.

El uso de unidades militarizadas de la policía, sin embargo, fracasó en el caso de las actividades de erradicación forzosa de coca. En la región andina la producción de coca no sólo ha aumentado en las últimas dos décadas sino que se desplazó geográficamente (dentro de cada país y a través de las fronteras) al ritmo de la erradicación. Al mismo tiempo aumentó la violencia en las zonas de producción de coca así como, en Colombia, se amplió la base de apoyo a grupos insurgentes.

El éxito del uso de la fuerza para el control del tráfico de drogas depende de la adecuación proporcional de los medios utilizados a los resultados buscados. Si se aplican medios no adecuados o desproporcionados se corre el riesgo de que la acción del Estado pierda legitimidad. Por otro lado, la falta de consistencia y continuidad en las actividades de represión que sí han dado resultados también pueden llevar a deslegitimar y hasta hacer fracasar planes nacionales de reducción del tráfico de drogas. Por ejemplo, la Operación “Blast Furnace” (una operación de interdicción de seis meses llevada a cabo en el Beni y el Chapare bolivianos por efectivos militares y policiales norteamericanos y bolivianos en 1986) resultó exitosa en el sentido de que hubo un decrecimiento de la demanda de coca debido a la desarticulación de las actividades de refinamiento y transporte de los traficantes.

En el caso de Bolivia el uso de UMOPAR y efectivos militares norteamericanos produjo una brusca caída de los precios de la coca durante los seis meses que duró la operación. Sin embargo, como queda ilustrado en la tabla N° 1, una vez que la operación terminó, los precios volvieron a subir, provocando un incentivo para la producción de este cultivo.

TABLA N° 1
Precios de la coca en el Chapare 1986-1987
Dólares por libra de coca
(la operación Blast Furnace fue desarrollada entre
julio y noviembre de 1986):

	1986	1987
Enero		44.1
Febrero		72.2
Marzo		100.7
Abril	149.6	104.9
Mayo	58.6	48.5
Junio	104.1	82.1
Julio	14.0	95.2
Agosto	53.2	79.3
Septiembre	53.1	48.5
Octubre	63.3	72.3
Noviembre	73.6	77.1
Diciembre	101.4	40.9

Fuente: Sistema Educativo Antidrogas y de Movilización (SEAMOS). 1996. *Datos y Cifras: Selección de Cuadros Estadísticos de los Temas Hoja de Coca, Narcotráfico, Uso Indebido de Drogas, Desarrollo Alternativo, Niños y Juventud. Dossier Hemerográfico*, La Paz, SEAMOS, Centro de Información.

Una conclusión parcial a partir de la experiencia de Blast Furnace es que la presión y el acoso permanente a los traficantes pueden tener resultados parcialmente exitosos. La utilización de la fuerza en la represión del tráfico de drogas debería concentrarse en el caso de Bolivia en tareas de interdicción y no en la erradicación forzosa de coca (que además de no resolver el problema genera una gran tensión social y hasta picos de violencia política).

El tráfico de drogas es un problema global en el sentido de que afecta a todas las naciones del mundo; por otra parte, es un problema que no puede ser resuelto por un solo Estado independientemente de la magnitud de sus recursos militares y económicos (lo cual queda muy claro en el caso de Estados Unidos).

No puede pensarse en una contención y eventualmente la reducción del tráfico de drogas sin cooperación a nivel regional y global. La cuestión de la “responsabilidad compartida” ha sido repetida una y otra vez en diferentes foros multilaterales desde la firma de la Convención de Naciones Unidas de 1988 Contra el Tráfico Ilícito de Drogas. Sin embargo las estrategias de contención deben ser equilibradas y multifacéticas.

Incrementar los esfuerzos en el lado de la represión sin prestar atención a los factores económicos y sociales que causan el tráfico de drogas puede simplemente resultar en la magnificación de los fracasos del pasado. La máxima expresión del desbalance de recursos en favor de la represión es la utilización de recursos militares. Es por eso que, en virtud de las recientes sugerencias de formación de “fuerzas internacionales contra el narcotráfico”, en las secciones siguientes se analizan críticamente distintas propuestas de esfuerzos multilaterales de uso de la fuerza militar.

¿MULTILATERALIZANDO EL FRACASO? PROYECTOS DE FUERZAS MILITARES INTERNACIONALES CONTRA EL TRÁFICO DE DROGAS

a) Quién quiere llamar a los Cascos Azules?

Durante las dos últimas décadas, han sido presentadas en ámbitos académicos recomendaciones para utilizar fuerzas militares de operaciones de mantenimiento de paz (OMP) de las Naciones Unidas en tareas de interdicción de drogas controladas y erradicación de cultivos ilícitos. Antes de entrar directamente en esta cuestión es bueno recordar cual es la función y naturaleza de las operaciones de mantenimiento de paz (OMP) de la ONU.

Las OMP de la ONU fueron creadas en 1956 con motivo de la crisis del Canal de Suez, como una práctica *ad hoc* (y luego institucionalizada) que consintió en el despliegue de contingentes militares ligeramente armados que actuaran como un “colchón” neutral entre dos partes en conflicto. El objetivo de estas fuerzas era evitar un retorno a las hostilidades entre las partes (en

general Estados) después de que un cese al fuego había sido conseguido. Otra importante característica de las OMP era que las unidades militares solo podían ser desplegadas a pedido de por lo menos una de las partes y debían ser retiradas a pedido de por lo menos una de las partes. El uso de la fuerza en operaciones de paz sólo estaba autorizado en defensa propia.

Este es el esquema que prevaleció durante la Guerra Fría. El fin de la tensión Este-Oeste y la caída del Bloque Soviético dieron lugar sin embargo al resurgimiento y proliferación de conflictos que se habían “congelado” u opacado por el carácter bipolar e ideológico de las relaciones internacionales de entonces. Por ejemplo durante la Guerra Fría no hubo operaciones de paz de la ONU en áreas de influencia de las dos superpotencias, esto principalmente por el poder de veto que éstas podían ejercer en el Consejo de Seguridad de la organización.

La post Guerra Fría generó el marco para el surgimiento de una “segunda generación” de OMP. Estas nuevas operaciones también nacieron como prácticas *ad hoc* adaptadas principalmente a conflictos intra-estatales originados en las siguientes situaciones:

- Desintegración de Estados multinacionales (como en el caso de Yugoslavia);
- La formación de nuevos Estados (Namibia por ejemplo);
- La resolución de prolongados conflictos armados internos heredados de la Guerra Fría (El Salvador, Camboya y Mozambique);

Dos aspectos son particularmente novedosos en estas “nuevas OMP”:

- a) muchas veces son desplegadas antes de que haya sido declarado un cese al fuego y muchas veces inclusive antes de que alguno de las partes en conflicto haya requerido la intervención de la ONU;
- b) las fuerzas militares de las OMP no necesariamente están ligeramente armadas, esto es cuentan con armamento pesado incluyendo artillería de campaña, tanques y apoyo aéreo.

La principal característica de este nuevo tipo de OMP es el hecho de que su mandato ha sido expandido de una simple “fuerza de interposición” hacia tareas tales como ayuda humanitaria, protección de agencias humanitarias y tareas de “construcción de la paz” tales como apoyo a la organización de elecciones, desarrollo de instituciones estatales, en especial en el sector de seguridad pública. Esto es, además de garantizar un cese al fuego,

estas misiones tienen el mandato de ayudar a resolver las causas del conflicto y de generar las condiciones para una paz duradera³.

Volvamos entonces a las propuestas académicas sobre OMP y represión del tráfico de drogas. Con el fin de la Guerra Fría parte de la comunidad académica comenzó a interesarse por una nueva agenda de seguridad compuesta por una multitud de problemas de carácter transnacional, entre ellos claro, el crimen organizado y el tráfico ilícito de drogas.

Un grupo de autores, por ejemplo, sugirió con entusiasmo la idea de que el Consejo de Seguridad de la ONU ordenase el despliegue de OMP con el mandato de participar en tareas de represión de estas actividades. Algunos de estos autores explicaron detalladamente cuál debería ser la naturaleza de tales OMP. Otro grupo por el contrario sólo se refirió al tema en términos muy vagos. Es muy interesante, por ejemplo, el hecho de que algunos autores que escribieron a favor de OMP “anti-droga” luego recapacitaron y se manifestaron escépticos al respecto. En esta sección con concentraremos en el análisis y crítica de propuestas concretas⁴.

Algunos ejemplos son las propuestas presentadas por el General Mayor(r) Indar Jit Rikhye, ex asesor militar del Secretario General de Naciones Unidas U Thant y comandante de operaciones de paz de la ONU, y por Paul F. Diehl y Chetan Kumar⁵.

Rikhye argumenta que las OMP serían una manera más efectiva para coordinar esfuerzos militares multilaterales contra el tráfico de drogas. En este sentido propone que:

-
- 3 Ver: Ghébalí, Victor-Yves. 1992. “Le développement des opérations de maintien de la paix de l’ONU depuis la fin de la guerre froide”, *Le Trimestre du Monde*, 20, pp. 67-85; Abi-Saab, Georges. 1992. “La deuxième génération des opérations de maintien de la paix”. *Le Trimestre du Monde*, 20, pp. 87-97 y Weiss, Thomas. 1993. “New Challenges for UN Military Operations: Implementing an Agenda for Peace”. *The Washington Quarterly*, 1, pp. 51-66.
 - 4 Un ejemplo de lo que podría ser considerado como una sugerencia “vaga” está ilustrado por Sir Brian Urquhart, quien sugiere que “Less specifically, some peace keeping techniques might prove useful in the control of the drug problem, provided an international strategy could be argued upon”. Urquhart, Brian. 1990. “Beyond the Sheriff’s Posse”, *Survival*, 3, p. 205.
 - 5 Rikhye, Indar. Jit. 1989. *The Future of Peacekeeping International Peace Academy Occasional Paper Number 2*. New York: International Peace Academy; Rikhye, I.J. 1991. “The Future of Peacekeeping” en Rikhye, I.J. & Skjelsbaek, K. (Eds.), *The United Nations and Peacekeeping: Results, Limitations and Prospects. The Lessons of 40 Years of Experience* (pp. 171-199). New York: St. Martin’s; Diehl, Paul F. & Kumar, Chetan. 1991. “Mutual Benefits from International Intervention: New Roles for United Nations Peace Keeping Forces”. *Bulletin of Peace Proposals*, 4, pp. 369-375 y Diehl, Paul F. 1993. *International Peace Keeping*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

“ Las imágenes satelitales, las fotografías aéreas de alta resolución, la vigilancia aérea y el patrullaje costero y terrestre son recursos comúnmente utilizados [en operaciones de interdicción de drogas]. Algunas de esas tareas podrían ser llevadas a cabo en misiones de mantenimiento de la paz, aunque las misiones de búsqueda y destrucción de plantaciones y refinerías de droga son funciones policiales que exceden las reglas de mantenimiento de la paz. Basándose en experiencias previas, sería posible entonces desarrollar un sistema multilateral de vigilancia para la interdicción de drogas. El patrullaje conjunto a través de fronteras terrestres ha sido empleado en el pasado y podría ser mejorado mediante el uso de una fuerza para-militar. En situaciones cruciales podría solicitarse la intervención de fuerzas terrestres con apoyo aéreo. También podría hacerse uso de patrullas navales en aguas territoriales”⁶.

Rikhye parece hacer una distinción entre “imagen satelital, fotografía aérea de alta resolución, vigilancia aérea y patrullaje costero y terrestre”, tareas que podrían ser ejecutadas por fuerzas de OMP y las “misiones de búsqueda y destrucción de plantaciones y laboratorios”, que serían misiones de naturaleza policial. En lo que concierne a “vigilancia y patrullaje”, ciertamente fuerzas de OMP de la ONU han desarrollado tareas de patrullaje naval y terrestre. Básicamente el mandato de estas fuerzas ha sido evitar el tránsito de armas, municiones y combatientes a través de las fronteras en áreas o zonas en las que operaban.

Este es el caso por ejemplo del Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA, noviembre 1989 - enero 1992), cuando unidades navales desplegadas por la ONU patrullaron el Golfo de Fonseca con el fin de garantizar el acuerdo de paz de Esquipulas II y con la misión de evitar el tráfico de armas de fuego destinadas a grupos insurgentes. Sin embargo, el despliegue de estas fuerzas fue realizado después de logrado un cese al fuego y con la autorización de los gobiernos de Nicaragua, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras.

Ahora bien, volviendo a las sugerencias de Rikhye, cualquier operación militar de la ONU que no contase con el consentimiento de los gobiernos del país o los países donde la fuerza fuera desplegada sería por analogía más parecida a una operación de imposición de la paz (peace enforcement) que a una OMP. Una fuerza multinacional de interdicción y vigilancia “a la Rikhye” no sería una OMP ni de primera ni de segunda generación. Lo que Rikhye propone son operaciones multinacionales de policía ordenadas por la ONU. Ciertamente, la mayoría de las OMP de segunda generación han tenido y

6 Rikhye. *The Future of Peacekeeping*. International Peace Academy Occasional Paper Number 2, p. 124. Traducción del autor.

tienen un contingente de policía civil (CIVPOL). Estos policías son enviados sin embargo, como parte de OMP pero no tienen la misión de aplicar la ley directamente sino de supervisar, entrenar a las policías locales y a veces hasta ayudar a construir enteramente instituciones policiales⁷.

Una operación de las características sugeridas por Rikhye debería ser ordenada por el Consejo de Seguridad de la ONU y es muy poco probable que los Estados no-permanentes de dicho Consejo que estén en áreas productoras de drogas ilegales y que por su vez podrían ser afectados por este tipo de operaciones de “imposición” concedan la mayoría necesaria al momento de votar⁸. De hecho, en el pasado existen ejemplos de intentos de Gran Bretaña y Estados Unidos para tratar la cuestión del tráfico de drogas en el seno del Consejo de Seguridad que fueron frustradas por coaliciones *ad hoc* formadas por Brasil durante los periodos de consultas informales. Como bien explican dos analistas:

“Los Estados Unidos y Gran Bretaña querían que las discusiones [sobre la adopción de un Plan de Acción contra las drogas, que se llevó a cabo en 1990 en la Asamblea General de las Naciones Unidas] tuvieran lugar en el Consejo de Seguridad donde estos países tenían una voz muy poderosa. De esta manera hubieran forzado una agenda centrada en la producción de drogas y su interdicción. Brasil sin embargo, consiguió que la sesión tuviera lugar en la Asamblea General”⁹.

“Un intento de Gran Bretaña por incluir asuntos sobre drogas en la Agenda del Consejo de Seguridad, donde los grandes poderes tienen mayor capacidad de maniobra, causó una gran oposición general entre los Estados miembros, los cuales son recelosos de la exclusividad que los poderosos tienen en el Consejo. Los británicos esperaban que el hecho de tratar el asunto en el Consejo de Seguridad iba a levantar el perfil del problema de las drogas dentro de la agenda. Sin embargo los países en desarrollo sospechaban que el tratamiento de esa cuestión en el Consejo de Seguridad llevaría a consideraciones puramente militares y de seguridad”¹⁰.

7 Ver: Sismanidis, Roxane.1997. *Police Functions in Peace Operations: Report from a workshop organized by the United States Institute of Peace*. Washington D.C. United States Institute for Peace y Broer, Harry y Emery, Michael. 1998. “Civilian Police in U.N. Peacekeeping Operations” en Oakley, Robert B.; Dziedzic, Michael J. and Goldberg, Elliot M., *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*, Washington D.C., National Defense University Press, pp. 365-398.

8 De hecho el capítulo VII de la Carta de la ONU es suficientemente vago como para que el tráfico de drogas sea definido en una resolución como una amenaza a la paz y la seguridad internacional.

9 Tullis, Lamond. 1991. *Handbook on illicit drug traffic*. London: Greenwood Press, p.102. Traducción del autor.

10 Ibid. p. 31. Traducción del autor.

“El rol de Brasil fue muy instrumental en el reciente pasaje de la sesión de narcóticos desde el Consejo de Seguridad a la Asamblea General de la ONU, donde todos los estados tienen igualdad de voto. [...] los países más pobres y productores de drogas enfatizaron que ven el problema como una cuestión de desarrollo económico”¹¹.

En la década del 90 algunos Estados-isla del Caribe, como por ejemplo Jamaica, sugirieron oficialmente la creación de una fuerza de represión del tráfico de drogas de Naciones Unidas que sería enviada en ayuda de cualquier país cuyas fuerzas de seguridad estuvieran sobrepasadas por traficantes de drogas. Sin embargo, los países andinos en aquella época no expresaron apoyo a esa sugerencia¹².

Un estudio desarrollado por la United Nations Association of the United States también recomienda la formación de una “unidad internacional de la ONU” contra el tráfico de drogas. Sin embargo, este estudio recomienda que esta fuerza sólo debiera usarse en respuesta a pedidos formulados por gobiernos con aparatos policiales muy débiles e incapaces de contener a poderosos grupos criminales. El documento se focaliza en el Caribe y no en el resto de América Latina. Se argumenta que:

“ 4. La ayuda internacional para fortalecer las capacidades nacionales de aplicación de la ley debería focalizarse prioritariamente en mejorar las capacidades de las policías y no de los militares. 5. Debería organizarse una unidad internacional antidrogas de la ONU para asistir a pequeños países que no sean suficientemente fuertes como para enfrentar a poderosas mafias. 6. Tal unidad debería primero ser probada en un región específica, probablemente el Caribe. Debería establecerse una oficina de monitoreo de tendencias en el tráfico de drogas con staff permanente reclutado de los países miembros. 7. Para que la unidad ONU antidrogas tenga credibilidad debería operar bajo las mismas reglas de compromiso y de defensa propia que cualquier fuerza nacional de policía. Las decisiones operacionales deberían ser confiadas a un jefe de unidad con capacidad de actuar rápidamente dentro de los límites impuestos por el mandato de la unidad”¹³.

El despliegue de una fuerza multinacional de policía en lugar de recurrir a una OMP de la ONU tendría varias ventajas. Primero, los efectivos policiales están específicamente entrenados para aplicar la ley y para conducir investigaciones criminales. Este no es –doctrinariamente– el caso de

11 Mouat, Lucia.1990. “UN Session Plots Global Antidrug Strategy”. *The Christian Science Monitor*, February 27, p. 5. Traducción del autor.

12 Ver: The United Nations Association of the United States (UNA-USA). 1991. *The Global Connection. New International Approaches for Controlling Narcotic Drugs*, New York, UNA-USA.

13 UNA-USA, op. cit. p. 21. Traducción del autor.

los militares. En segundo lugar, por razones profesionales, para los policías el crimen es intrínsecamente malo. Es cierto que esta concepción del crimen no los hace inmunes contra la corrupción, sin embargo, los policías reciben entrenamiento para resistir actos de corrupción y son concientes de que la corrupción es un riesgo profesional permanente.

Experiencias pasadas han demostrado que la participación de fuerzas armadas latinoamericanas en la represión del tráfico de drogas ha sido extremadamente dañina en términos de casos de corrupción institucional¹⁴. ¿Por qué entonces el personal militar de las OMP de la ONU sería capaz de resistir intentos de corrupción por parte de traficantes de drogas? En 1998 casos de transporte de cocaína hacia Europa por parte de infantes de marina holandeses desplegados en las Antillas causaron un gran escándalo. Esto debería ser considerado como una señal de alarma si tenemos en cuenta que Holanda es uno de los países que tradicionalmente contribuye con tropas para OMP de la ONU¹⁵.

Dielh y Kumar van todavía más allá de lo propuesto por Rikhye. Estos dos autores de hecho enumeran las posibles ventajas que tendría la utilización de personal de OMP de la ONU en tareas de interdicción y erradicación. Sin embargo, sus argumentos no están basados en experiencias previas ni tampoco son suficientemente convincentes. Veamos un ejemplo:

“La utilización de fuerzas de mantenimiento de la paz para la represión del tráfico de drogas representa un juego de suma positiva tanto para los países que producen drogas como para los países que son centro de consumo de dichos productos. Los países productores frecuentemente no tienen la capacidad de erradicar los cultivos ilegales. Al mismo tiempo la ayuda directa por parte de los países consumidores (por ejemplo con personal y equipos) puede causar serios problemas políticos y los narcotraficantes frecuentemente apelan a sentimientos nacionalistas para obstaculizar la erradicación de drogas. Las tropas de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas pueden brindar la asistencia necesaria sin el costo político que implica una intervención extranjera. La intervención de las Naciones Unidas implica una mayor autoridad moral y puede generar mayores muestras de apoyo en el país productor de drogas que las que podría generar una acción patrocinada por un país consumidor de drogas. La conducción de las operaciones por parte de la organización que simboliza a la comunidad internacional anularía apelacio-

14 Al respecto ver: Dreyfus, Pablo. 1999. “When All the Evils Come Together: Cocaine, Corruption, and Shining Path in Peru’s Upper Hualaga Valley, 1980 to 1995”. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, Vol.15, Nº 4, pp. 370-396

15 Media Awareness Project. 1998. “3 Dutch Marines Arrested as Drug Smugglers” [on line] <http://www.mapnic.org/drugnews/v98.n573.a03.html>

nes chauvinistas. Por otra parte los esfuerzos de interdicción y erradicación por parte de Naciones Unidas no serían asociados con cuestiones muy controversiales como por ejemplo la extradición [...] Las disputas que Estados Unidos tiene con Colombia, Perú y Bolivia podrían ser atenuadas si tropas de Naciones Unidas fueran utilizadas en la guerra contra las drogas”¹⁶.

Analicemos detalladamente el párrafo citado arriba. Diehl y Kumar proponen el uso de OMP para tareas de aplicación de leyes de control de drogas (drug law enforcement), esto sin embargo nos lleva a cuestionarnos acerca de cuáles son las leyes que las fuerzas de las OMP estarían aplicando. De hecho en la ausencia de un Código Criminal Internacional estas OMP estarían aplicando las leyes locales puesto que tampoco la Convención de Naciones Unidas de 1988 establece un mecanismo de sanciones multilaterales. Por lo tanto, para actuar, los “Casco Azules antidrogas” necesitarían del aval del país anfitrión.

La operación “Blast Furnace” mencionada más arriba es un precedente histórico de la participación de tropas extranjeras en actividades de interdicción en un país productor de drogas ilegales. Sin embargo, la entrada de tropas estadounidenses (170 efectivos de fuerzas especiales y 6 helicópteros Blackhawk) no contaba con la autorización del Congreso Boliviano, que declaró esta operación como una “violación a la seguridad nacional de Bolivia” y solicitó la retirada de las tropas americanas, lo cual generó una situación de crisis para el gobierno del presidente Víctor Paz Estenssoro¹⁷. ¿Sería una operación multinacional bajo bandera de la ONU más legítima que la operación Blast Furnace?

Otro factor debe ser tomado como advertencia antes de analizar la posibilidad de operaciones multinacionales contra el tráfico de drogas: sentimientos nacionalistas. Es cierto que Diehl y Kumar están haciendo afirmaciones de carácter hipotético, pero vale la pena llamar la atención sobre el hecho de que cuando de intervenciones extranjeras se trata, los sentimientos nacionalistas en los países andinos son muy fuertes. Bajo la bandera de los Estados Unidos o bajo la bandera de la ONU, ante los ojos de la población local estaría ocurriendo una intervención extranjera.

Todavía más preocupante es el hecho de que estos autores proponen que OMP de la ONU sean utilizadas para erradicar cultivos ilegales. Anali-

16 Diehl y Kumar, *Mutual Benefits from International Intervention: New Roles for United Nations Peace Keeping Forces*, pp. 374 y 375. Traducción del autor.

17 Lee III, Rensselaer. 1989. *The White Labyrinth. Cocaine and Political Power*; Transaction Publishers, London, p. 72.

ceмос estos argumentos: En primer lugar Diehl y Kumar alegan que el uso de OMP sería necesario y aconsejable porque los gobiernos de los países productores no tienen la capacidad para llevar a cabo una erradicación forzosa efectiva. Esto no es enteramente cierto. Los gobiernos de los países andinos no pueden erradicar forzosamente todos sus cultivos ilegales por causa de una serie de obstáculos que no necesariamente serían superados por una OMP. En el caso de Colombia, la mayoría de las regiones donde se produce hoja de coca están localizadas en el sudeste del país bajo el control de las FARC.

La erradicación forzosa podría tener el efecto contrario de incrementar el apoyo de los campesinos productores de coca hacia los insurgentes. Por otra parte la prioridad de las fuerzas armadas en Colombia no es la “lucha contra las drogas” sino la contrainsurgencia. ¿Deberían también entonces los Cascos Azules ser empleados en actividades de contrainsurgencia? La presencia de grupos insurgentes en la zona abre una problemática todavía más complicada y peligrosa.

En el caso de Bolivia, experiencias pasadas muestran que cada vez que el Gobierno intenta erradicar forzosamente la coca, se registran episodios de violencia y choques entre los sindicatos de campesinos cocaleros y la policía o las fuerzas armadas. De hecho, entre otros factores, las protestas en contra de la erradicación forzosa de la coca estuvieron entre las causas de la sangrienta revuelta popular que terminó con el mandato del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre de 2003¹⁸.

La legitimidad de enviar soldados bolivianos a disparar contra sus propios conciudadanos para erradicar arbustos de coca podría ser ciertamente cuestionada, sino en términos legales por lo menos en términos morales por la desproporción entre medios y fines. Ahora bien, imaginemos la posibilidad de ver a Cascos Azules de la ONU abriendo fuego contra campesinos bolivianos para posibilitar la erradicación forzosa de arbustos de coca. ¿Es esa la misión de la ONU? El argumento de que las OMP de la ONU tendrían mayor legitimidad que los militares locales para operaciones de erradicación forzosa de la coca no tiene en realidad mucho sentido en el contexto de los países andinos. En ausencia de infraestructura adecuada y mercados para productos alternativos, la coca es para los campesinos del Chapare un medio de subsistencia y una fuente de ingresos. Los campesi-

18 Ver: Ledebur, Kathryn. 2003. *Special Update: Bolivia. Popular Protest Brings Down the Government*, Washington Office on Latin America, Washington D.C.

nos cocaleros opondrían resistencia independientemente de que los erradicadores vistieran o no un casco azul en la cabeza.

En Bolivia, por otra parte, la Oficina de Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen (UNODC) goza de mucho respeto entre los campesinos del Chapare. Este respeto ha sido ganado a través de la implementación exitosa de programas de desarrollo alternativo por parte de UNODC (anteriormente llamado PNUFID). Los técnicos de los proyectos de UNODC también tienen la confianza y el apoyo de los líderes de las comunidades campesinas del Chapare. Si OMP de la ONU fueran utilizadas para apoyo a tareas de erradicación, se correría el riesgo de que todo representante de la ONU fuera percibido como una amenaza potencial por la población local. Bajo esas circunstancias, todos los esfuerzos de UNODC podrían verse condenados al fracaso. Es particularmente sorprendente entonces el hecho de que Diehl y Kumar hayan afirmado que:

“Las disputas que Estados Unidos tiene con Colombia, Perú y Bolivia podrían ser atenuadas si tropas de Naciones Unidas fueran utilizadas en la guerra contra las drogas”¹⁹.

Como fue afirmado más arriba, para los campesinos cocaleros una “intervención gringa” o una intervención de la ONU serían en última instancia, una intervención... En el caso de Colombia y Perú, hasta el momento de cerrar este artículo toda presencia militar de Estados Unidos se ha limitado a asesores castrenses (especialmente fuerzas especiales) y técnicos tales como operadores de radar y personal de apoyo a operaciones aéreas. Nunca se ha registrado en estos países una operación militar en tareas de represión del tráfico de drogas en escalas parecidas al caso de Bolivia en 1986.

Una intervención militar extranjera habría sido recibida como una bendición por Sendero Luminoso en los años 80 y 90 y ciertamente beneficiaría hoy a las FARC en Colombia. ¿Qué mejor argumento para un grupo insurgente de izquierda que la lucha anti-imperialista contra una fuerza de intervención extranjera? Por ejemplo, parte de la estrategia del movimiento maoísta Sendero Luminoso (que controlaba a final de la década del 80 el área de producción de coca y cocaína del Valle del Alto Huallaga) era provocar una situación de caos interno que haría inevitable una intervención extranjera.

Una vez ocurrida la intervención extranjera, los planes de Abimael Guzmán incluían seguir el modelo de la lucha de Mao Tse Tung contra la

19 Diehl y Kumar, *Mutual Benefits from International Intervention: New Roles for United Nations Peace Keeping Forces*, p. 375. Traducción del autor.

ocupación japonesa de China en los años 30²⁰. Por otra parte, ante los ojos de la comunidad internacional tal vez una “Operación de Mantenimiento de la Paz Antidrogas” de la ONU sea más legítima que una intervención unilateral por parte de Estados Unidos, pero no necesariamente ante los ojos de la población local.

Dos años después de haber publicado las sugerencias analizadas en los párrafos anteriores, Paul Diehl parece haber reconsiderado su apoyo a la utilización de OMP en tareas de represión del tráfico de drogas. Las objeciones presentadas por Diehl son similares a los argumentos desarrollados en este trabajo. En 1993 Diehl escribió:

“La utilización de fuerzas de mantenimiento de la paz en la lucha contra el tráfico de drogas es una opción interesante que sin embargo está minada de peligros [...] La oposición por parte de los narcotraficantes representa sólo uno de los problemas. Los campesinos que cultivan opio o coca podrían también oponer resistencia. Esta gente depende de la producción de estos cultivos ilegales para su subsistencia. A menos que exista un programa paralelo de desarrollo de cultivos alternativos, los campesinos pueden dar apoyo a los narcotraficantes o a grupos de guerrilla que se benefician del tráfico de drogas. Tal ha sido el caso por ejemplo con Sendero Luminoso en Perú. Si esto ocurriese las fuerzas de mantenimiento de la paz se verían atrapadas en medio de una guerra civil en la que uno de los contendientes estaría determinado a hacer fracasar los esfuerzos de erradicación de drogas [...] Las fuerzas de mantenimiento de paz estarían operando en desventaja en un territorio difícil y conocido por el enemigo. Además, para tener alguna posibilidad de éxito, las tropas de mantenimiento de paz no solo deberían tener entrenamiento especializado en tareas de erradicación, sino que deberían abandonar las restricciones respecto al uso de armamento ligero y uso de la fuerza sólo en caso de defensa propia. Caso contrario, la operación sería suicida. Sin embargo, al relajar esas restricciones las tropas perderían su carácter de mantenedoras de paz. En este punto deberíamos preguntarnos si una fuerza militar con entrenamiento especial no sería mucho más efectiva que una fuerza de mantenimiento de paz modificada *ad hoc*”²¹.

-
- 20 Ver: House of Representatives. 1992. Hearing Before the House of Representatives, Subcommittee on Western Hemisphere Affairs, Committee on Foreign Affairs, *The Threat of the Shining Path to Democracy in Peru and United States Policy, Parts I and II*, Washington D.C., Government Printing Office y House of Representatives. 1992. Hearing Before the Subcommittee on Western Affairs of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives One Hundred Second Congress, Second Session, *The Shining Path After Guzmán: The Threat and International Response*, Washington D. C., U.S. Government Printing Office
- 21 Diehl, *International Peace Keeping* pp. 155 y 156. Traducción del autor.

Concordando plenamente con las objeciones del Dr. Diehl al uso de OMP de la ONU en tareas de represión de tráfico de drogas en áreas donde existe producción de drogas y cultivos ilegales, discrepo una vez más con su insistencia en utilizar fuerzas militares bajo mandato de la ONU. El uso de fuerzas militares en tareas de erradicación forzosa podría dañar la imagen de la organización –especialmente ante los ojos de los campesinos coccaleros– además de contribuir a subir un escalón más en la escalada de violencia ligada al tráfico de drogas.

b) ¿Fuerza multinacional de choque? ¿Para qué? ¿Cuándo? ¿Cómo y ...¿Quién?

Esta sección analizará otras propuestas para el despliegue de fuerzas multinacionales (militares o policiales) para la represión del tráfico de drogas, que no necesariamente actuarían dentro del marco de un mandato de la ONU.

Existen dos leyes de Estados Unidos donde claramente se establece que eventualmente debe ser creada una “fuerza regional multinacional anti-narcóticos” para el Hemisferio Occidental²². Según ambas leyes, esta fuerza debe ser implementada dentro del marco de la Organización de Estados Americanos. El texto de la ley no es suficientemente claro sobre si esta “fuerza de choque” sería compuesta por militares o por policías. Tampoco es claro el tipo específico de tareas que debería realizar esta fuerza (interdicción, erradicación o investigación contra el lavado de dinero). Los textos de ambas se leyes se refieren vagamente a “una fuerza multinacional para conducir operaciones contra organizaciones de tráfico ilegal de drogas”²³, y a una “fuerza paramilitar para combatir a los carteles de la droga”²⁴.

La creación de esta fuerza multinacional de choque en el marco de la OEA fue fuertemente cuestionada por funcionarios del Departamento de Estado norteamericano, quienes plantearon una serie de obstáculos que dificultarían su funcionamiento. La siguiente pregunta, formulada por un funcionario

22 Public Law 100-690-Nov. 18, 1988. “National Narcotics Control Act of 1988” y Public Law 101-231, “International Narcotics Control Act of 1989”.

23 United States Congress.1988 (102 STAT) Public Law 100-690,“National Narcotics Control Act of 1988”, United States Statutes at Large, Washington D.C.,

24 United States Congress. 1989 (103 STAT), Public Law 101-231, “International Narcotics Control Act of 1989”, *United States Statutes at Large*, Washington D. C.

del Departamento de Estado durante una presentación ante el Congreso de Estados Unidos tal vez resume la razón por la cual la “Fuerza Multinacional Antidrogas” nunca salió del papel para transformarse en un hecho concreto:

“¿Los Estados Unidos estarían dispuestos a hacer lo mismo, esto es a aceptar el despliegue de una fuerza de choque en su propio territorio?”²⁵.

La respuesta es obviamente “no”, sobre todo considerando que en los Estados Unidos también existen organizaciones criminales que participan en tráfico de drogas, a veces en asociación con sus contrapartes sudamericanas y que también gran parte del volumen global de lavado de dinero tiene lugar en Estados Unidos.

Los legisladores norteamericanos presentaron algunos argumentos durante la discusión de las Drug Control Act de 1989 que llevan a suponer que el modelo que tenían en mente para la organización de la fuerza multinacional de choque es justamente el modelo de OMP. Por ejemplo en el texto de una audiencia del Congreso en 1989 puede leerse que:

“ El gobierno de Estados Unidos necesita tener fuertes indicios de apoyo regional sustancial antes de comprometerse a apoyar esa fuerza. Si examinamos los modelos de fuerza multinacional implementados en otras circunstancias para operaciones de mantenimiento de paz, veremos que las dificultades serían muy serias:

- autoridades y objetivos insuficientemente definidos;
- insuficiente apoyo político por parte de los miembros de la fuerza;
- escaso apoyo o activa hostilidad por parte de los poderes regionales que podría neutralizar a la fuerza de mantenimiento de paz.

Sería más práctico que el Gobierno de Estados Unidos continúe apoyando los actuales esfuerzos de represión del tráfico de drogas en países productores y países de tránsito, tal vez con una mayor participación del PNUFID y de la OEA”²⁶.

El párrafo arriba sugiere que los legisladores estaban pensando en la viabilidad de una fuerza multinacional de choque organizada en el marco de la OEA y siguiendo el modelo de las OMP de la ONU. Una objeción

25 House of Representatives. 1989. Testimony of Acting Assistant Secretary Mark Dion, Acting Assistant Secretary for International Narcotic Matters, Department of State, in *Cocaine Production in the Andes*, Hearing Before the Selected Committee on Narcotics Abuse and Control, House of Representatives on Hundred First Congress, First Session, p. 47. Traducción del autor.

26 Ibid. p. 48. Traducción del autor.

que podría hacerse a esa recomendación sin embargo, es que la OEA tiene una muy escasa experiencia en la organización y despliegue de fuerzas multinacionales y sobre todo fuerzas multinacionales de paz. La única vez que el Consejo de la OEA ordenó el despliegue de una OMP fue en 1965 después de la intervención de Estados Unidos en Santo Domingo. Sin embargo, además del mandato formal de restaurar el orden, el propósito real de esa misión era facilitar una salida elegante de Estados Unidos después de su intervención militar unilateral en el país caribeño²⁷.

Más tarde en la década del 90 la OEA participó en dos misiones de paz en colaboración con la ONU. Se trata de la misión CIAV/OEA en América Central (1990-1997) y la Misión Internacional Civil en Haití (MICIVIH 1993-2002). La misión en América Central tenía el objetivo de desarmar, desmovilizar y reintegrar ex combatientes. La misión en Haití tenía por objetivo la fiscalización de la restauración de la democracia en dicho país. Sin embargo por parte de la OEA no había ningún componente ni función militar ni policial. En ambas misiones el componente de seguridad estaba a cargo de una OMP de la ONU²⁸.

Por otra parte, con la excepción del bloqueo naval contra Cuba durante la Crisis de los Misiles en 1962, la OEA no tiene ninguna otra experiencia en operaciones militares de imposición de la paz (peace enforcement). Además consideramos aquí que todas las objeciones analizadas anteriormente sobre la utilización de fuerzas multinacionales ordenadas por la ONU se aplicarían en el caso de operaciones bajo el mandato del Consejo de la OEA.

Podríamos imaginar (ya que la propuesta norteamericana es suficientemente ambigua y da margen para la imaginación) una fuerza multinacional de policía de investigaciones dentro del marco de la OEA. En este caso, podría establecerse como modelo a EUROPOL (la institución de cooperación policial de la Unión Europea). Sin embargo, se estima aquí que no se ha llegado todavía en las Américas a un grado de integración política y económica que permitiría el correcto funcionamiento de tal agencia. En todo caso, todo parecido con EUROPOL estaría muy lejos de una "fuerza

27 Stoetzer, Carlos. 1993. *The Organization of American States*, Westport Conn., Praeger, p. 287.

28 Ver: Tacsán, Joaquín (1997), "Searching for OAS/UN task-sharing opportunities in Central America and Haiti," *Third World Quarterly*, Vol. 18, N° 3, pp. 489-507; Baena Soares, J. C. 1994, *Síntesis de una gestión, 1984-1994*, Washington D.C. Organization of American States y Mujica San Martín, M. E. 1998. "La Organización de Estados Americanos y el Sistema de Seguridad Hemisférico", en Tirado Mejía, Álvaro, *Visiones de la OEA. 50 Años 1948-1998*, Bogotá, Fondo Editorial Cancillería de San Carlos, pp. 257-276.

de choque” con poder de actuar a través de las fronteras y “patear puertas” en diferentes países para arrestar narcotraficantes. EUROPOL en todo caso no es una policía supranacional, es un órgano de intercambio de información y apoyo técnico²⁹. Una “fuerza de investigación hemisférica” enfrentaría serios problemas relacionados con el respeto a la soberanía de los Estados. ¿Por qué aceptar la ingerencia de policías extranjeros en asuntos internos? Ya vimos que algunos Estados pequeños como Jamaica estarían de acuerdo, pero otros (como...Estados Unidos...) aparentemente estarían en profundo desacuerdo con esta posibilidad.

Como objetivo de máxima, podríamos tal vez pensar en una agencia que, al igual que EUROPOL, promueve el intercambio de información y coadyuva en la coordinación de investigaciones multinacionales. Sin embargo, ante la ausencia de sistemas legales y procesos judiciales armónicos y compatibles, sería también en este caso extremadamente difícil operacionalizar una “Unidad Policial Investigativa de las Américas”³⁰. Hasta que exista una armonización legal y procesal en el hemisferio, lo máximo a lo que se puede aspirar es a un intercambio eficiente de informaciones. Para este propósito ya existe una organización internacional dentro del marco de la ONU: INTERPOL y, aunque mucho debe ser mejorado, no hay necesidad de duplicar funciones, y, quien sabe...vicios e inercias burocráticas.

29 La creación de EUROPOL fue acordada como uno de los asuntos del Tratado de Maastrich de integración europea en febrero de 1992. El objetivo era mejorar la cooperación entre Estados miembros de la UE en las áreas de represión del tráfico de drogas, el crimen organizado y el combate al terrorismo internacional. EUROPOL entró finalmente en funciones en junio de 1993, su sede está en La Haya y su rol principal consiste en facilitar el intercambio de información entre las policías de distintos países europeos trabajando sobre los mismos casos así como proveer apoyo técnico y forense y realizar análisis táctico y estratégico de inteligencia. Sobre este tema ver: Finjaut.1992. “Policing Western Europe: Interpol, Trevi and Europol”, *Police Studies*, Fall, pp. 105-106; EUROPOL.1998. The European Police Office -Fact Sheet-, N° 1 October y EUROPOL DRUGS UNIT. 1997. *Report on the Activities of the EUROPOL*, Drugs Unit in 1996-Summary, The Hague, 13 March.

30 Nos estamos refiriendo aquí a todo el Hemisferio Occidental, más de 30 países, algunos de ellos con sistemas legales inspirados en el sistema europeo continental (México, América Central y América del Sur), otros que utilizan el British Customary Law (Canadá y los países caribeños del Commonwealth), y los Estados Unidos con su propio sistema de customary law. Por otra parte los métodos, estructuras y prácticas policiales varían fuertemente de subregión a subregión e incluso entre diferentes países. Basta sólo pensar en Brasil con 54 policías provinciales (militar y civil) y una policía federal.

c) El fondo de la cuestión: posibilidades de éxito de esfuerzos multilaterales en la represión del tráfico de drogas

No se argumenta aquí sin embargo que todas y cada una de las posibles iniciativas multilaterales para la represión del tráfico de drogas estarían condenadas al fracaso. Las posibilidades de éxito estarían, caso por caso, sujetas al mandato específico de las misiones y al tipo de personal reclutado para éstas. Lo más adecuado sería que el personal fuera reclutado entre los efectivos de las agencias nacionales de policía encargadas de aplicar la ley (gendarmerías, policías, guardacostas, aduanas, etc.). Algunos efectivos militares podrían ser empleados solo en tareas específicas tales como interdicción aérea o marítima.

Este tipo de tareas podría ser ejercida como parte de una OMP con un mandato más amplio. Este no sería un escenario descabellado si tenemos en cuenta que varias de las llamadas OMP de “segunda generación” incluyeron en su mandato el mantenimiento del orden público. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que este tipo de OMP tuvieron lugar en países en los que las instituciones del Estado habían colapsado (Camboya, Bosnia-Herzegovina, Haití) o simplemente en los que dichas instituciones nunca habían existido y fue necesario crearlas (Namibia).

Este no es el caso en América del Sur. Es cierto que hay países como Colombia donde el gobierno ha perdido parte del control de su territorio y donde el monopolio de la fuerza es disputado por grupos no estatales. Sin embargo, el Estado colombiano no ha “colapsado”, continúa con instituciones funcionales y con recursos para mantener la ley y el orden. Esto es: existen todavía leyes para hacer cumplir y agentes del Estado que responden a autoridades legítimas. En estas condiciones, cualquier tipo de intervención multilateral ocurriría bajo invitación de un gobierno de la región y, en el caso específico de Colombia, como parte de un mandato que seguramente superaría la represión del tráfico ilícito de drogas, puesto que, definido o no como tal, existe hoy en ese país un conflicto armado con características de una guerra civil.

Supongamos por un momento que, finalmente, el gobierno, las guerrillas (FARC y ELN) y los paramilitares (AUC) logran establecer negociaciones exitosas de paz. En ese (hipotético) caso, un cese al fuego es declarado y una OMP multinacional podría ser desplegada con funciones de desarme, desmovilización y reintegración de los combatientes. Ahora bien, la guerra acabó, pero...¿y el tráfico de drogas? La OMP estaría desplegada en áreas geográficas donde se produce el 80% de la cocaína consumida en el planeta. En este escenario es posible pensar en una OMP con un mandato secundario

de control de drogas y un componente policial en apoyo a las autoridades locales (incautación de drogas, puestos de control en las rutas, etc.).

Como vimos antes, existen ejemplos previos de colaboración, OEA-ONU en OMP de mantenimiento de paz que tenían un componente de democratización y de construcción de la paz. Este fue el caso por ejemplo de MICIVIH/UNMIH en Haití y de CIAV/OEA y ONUCA en América Central.

El caso de ONUCA es particularmente interesante porque en parte, el mandato de la OMP de la ONU implicaba medidas de control para evitar la llegada de armas y municiones a las partes en conflicto. Con este propósito se desplegó una pequeña fuerza naval en el Golfo de Fonseca con el objetivo de patrullar el área e interceptar cargamentos ilegales de armas. En cierto sentido una fuerza multilateral de interdicción marítima de drogas tendría similitud con el componente naval de ONUCA. Sin embargo esta fuerza naval debería denominarse “fuerza multilateral de policía” y no “fuerza de mantenimiento de la paz” y debería estar compuesta por policías marítimas (guardacostas) con apoyo militar de inteligencia y logística. Una operación multinacional de interdicción marítima tendría más posibilidades de éxito que una intervención terrestre o que una operación unilateral de interdicción marítima.

Las operaciones unilaterales de interdicción marítima tienden a ser interpretadas y/o asociadas con un bloqueo naval por los gobiernos de los países productores. Este fue exactamente el caso en 1990, cuando un intento estadounidense por desplegar una flotilla de interdicción de drogas en los límites de las aguas territoriales de Colombia fue frustrado por protestas del gobierno de dicho país³¹. La situación sería muy diferente si, a pedido del gobierno colombiano, una fuerza naval multinacional de interdicción fuese desplegada en las cercanías de las aguas territoriales de Colombia. Dicha fuerza estaría legitimada por el hecho de haber sido desplegada bajo consentimiento del gobierno colombiano y también por el hecho de que no estaría solamente compuesta por unidades norteamericanas sino también por buques de otros países latinoamericanos. En este sentido, la población local no percibiría a esta flotilla como “imperialismo yankee” sino como una fuerza multilateral ONU u ONU/OEA.

31 Ver: The New York Times. 1990. “Colombians balk at a crucial part of U.S. drug plans”, January 7 p. 1; Tokatlián, Juan Gabriel. 1989. *Drogas y Seguridad Nacional: ¿La Amenaza de la intervención?* Comisión Sudamericana de Paz, Santiago.

El uso de fuerzas navales multinacionales también sería ventajoso desde el punto de vista de que disminuiría el riesgo de la participación directa de fuerzas extranjeras en el conflicto interno colombiano. Los insurgentes no tienen (todavía) una marina y el alto poder de fuego de una flotilla militar sería suficientemente disuasivo contra intentos de ataque armado por parte de los traficantes. Se sostiene aquí que las operaciones multinacionales de interdicción marítima sería las únicas que tendrían posibilidades de éxito. Por éxito me refiero aquí a la posibilidad de disminuir el tráfico de drogas a través de la interdicción sin crear problemas colaterales de seguridad.

La interdicción multilateral aérea (con el consentimiento claro del gobierno del Estado productor), sería la segunda mejor opción. Debemos recordar sin embargo que el riesgo de confrontación directa con insurgentes u organizaciones criminales se incrementaría, dando lugar a que estos exploten sentimientos nacionalistas en contra de la operación. En febrero de 2003, por ejemplo, un avión militar norteamericano se estrelló en una región controlada por las FARC. Se alega que el avión fue derribado por los insurgentes. En 1992 también bajo circunstancias poco claras un caza peruano derribó a un avión de transporte C-130 de la fuerza aérea norteamericana. Es bueno recordar también que algunos analistas militares creen que las FARC podrían estar armadas con misiles portátiles tierra-aire (MANPADS) y que en los años 80 el cartel de Medellín intentó la compra a Cuba de misiles SAM³². También existe el riesgo de que un vuelo legal sea derribado por accidente, y este es un riesgo que no muchos gobiernos estarían dispuestos a correr...

REFLEXIONES FINALES

La militarización creciente de la represión del tráfico de drogas podría continuar por varias décadas más (ya van tres décadas de errores repetidos). Sin embargo, mientras no sea reducida la magnitud de las causas sociales y económicas que llevan a las personas a consumir y producir drogas ilegales, siempre habrá incentivos para que la industria del tráfico ilícito se adapte a riesgos y obstáculos y siga proveyendo sus productos. Los actores involucrados en la cadena de tráfico ilegal de drogas están motivados por una alta rentabilidad económica. Los traficantes tienen una alta capacidad

32 Entrevista 1997. Con un funcionario de Organización de Estados Americanos, Washington D.C. y ver también: Castillo, F. 1991. *La Coca Nostra*, Bogotá, Editorial Documentos Periodísticos.

de adaptación, muchas veces cuentan con medios de inteligencia y contrainteligencia que son superiores a los de los gobiernos y cuentan con enormes recursos para corromper a oficiales públicos.

La represión de un delito tan complejo debe ser llevada a cabo con agencias estatales debidamente equipadas y entrenadas. Un mayor poder de fuego no necesariamente garantiza una mayor eficiencia. Las organizaciones criminales, por más poderosas que sean, pueden ser desarticuladas y debilitadas mediante adecuados medios de inteligencia policial. Pablo Escobar fue localizado y acorralado por el “Bloque de Búsqueda” en 1993 como resultado de la triangulación de sus llamadas telefónicas mediante el uso de un sofisticado sistema de rastreo de llamadas. Los líderes del cartel de Cali fueron arrestados en 1995 como resultado de exitosas operaciones de investigación policial.

La represión del delito es, sin embargo, sólo una de las herramientas en los esfuerzos por contener y reducir el tráfico ilícito de drogas. La producción y comercio de drogas se expandió en América del Sur debido a una compleja combinación de condiciones sociales, económicas y políticas. El crimen organizado explota y perpetúa las vulnerabilidades socio-económicas y políticas de los países sudamericanos. La represión del tráfico ilícito de drogas debe entonces estar acompañada por políticas de largo plazo de desarrollo económico y construcción de capital social. Si en el mercado legal no generan alternativas económicas atractivas y viables para la gente que hoy trabaja en la cadena del tráfico ilícito de drogas, todo esfuerzo de represión habrá sido en vano.

Tal vez Colombia es un buen ejemplo para ilustrar el equilibrio necesario que debe existir entre el uso de la fuerza y las políticas de desarrollo alternativo. Por un lado, en el sudeste del país, el área de concentración de producción de coca, la implementación de proyectos de desarrollo alternativo no será viable hasta que se consiga (por vía de la fuerza o la negociación) la paz con los insurgentes y grupos paramilitares y el imperio de la ley sea establecido en la región. Por otro lado, incluso en el hipotético caso de que tanto los paramilitares e insurgentes depongan permanentemente las armas, el tráfico de drogas permanecerá mientras el gobierno no invierta en políticas de desarrollo económico.

Finalmente, cabe hacer aquí una pregunta ambiciosa, tan ambiciosa que no fue encarada directamente en este trabajo: ¿existe una solución para el problema del tráfico ilícito de drogas? La respuesta a esta pregunta depende de cómo el término “solución” sea definido. Si la solución que se persigue es la total eliminación y erradicación de esta industria ilegal, en-

tonces la solución es ideal. El problema con los ideales es que justamente son...ideales. Las soluciones ideales representan la realidad que nos gustaría que exista y no necesariamente la realidad que existe.

La búsqueda por sensaciones placenteras, incluso con el riesgo de sufrir daños, parece ser una constante en la historia de la humanidad. Las drogas no escapan a esa tendencia. Mientras exista demanda, el producto será provisto debido a que el lucro obtenido es suficientemente alto para compensar los riesgos generados por la represión del delito³³.

Al mismo tiempo, el fenómeno de la globalización ha llegado para quedarse. Y la globalización, sabemos, tiene su lado sombrío. El desarrollo de maneras más rápidas y seguras para transportar bienes, personas y capital también es utilizado por el crimen organizado para enviar bienes ilegales y legitimar el lucro de sus negocios.

Si la perspectiva de la erradicación total del tráfico de drogas es ideal, entonces es imperativo pensar en soluciones pragmáticas: podríamos comenzar tal vez por asumir y admitir el costo de coexistir con adicciones y crímenes y, a partir de ahí, focalizarnos en la reducción de los niveles de delito y problemas de salud pública hasta llegar a niveles que no impliquen una amenaza para la población, las instituciones y la integridad territorial de los Estados. En lugar de una “guerra contra las drogas”, este tipo de enfoque implicaría la aplicación de una estrategia multilateral de reducción de daños. Los recursos deberían concentrarse no sólo en el combate a los efectos del tráfico de drogas sino también en la reducción de las causas económicas y sociales tanto de la oferta como de la demanda.

REFERENCIAS

Abi-Saab, Georges, 1992. , “La deuxième génération des opérations de maintien de la paix”. *Le Trimestre du Monde*, 20, 87-97.

33 Según el PNUFID, el precio medio de un kilo de base de cocaína (en US\$ constantes) en el año 2001 era 940 en Colombia; 1100 en Bolivia y 350 en Perú. Una vez transformada en cocaína el precio medio de un kilo era 21500 en Estados Unidos y 36000 en Gran Bretaña (para dar un ejemplo de un centro de consumo en Europa Occidental). En el caso de la heroína tipo N° 4 (la producida en Colombia) el precio medio de un kilo era 8914 en Colombia y 90000 colocado en Estados Unidos. Ver: Naciones Unidas, Oficina Contra la Droga y el Delito, Tendencias Mundiales de las Drogas Ilícitas, Viena, 2003, pp. 251-268 .

- Abi-Saab, Georges. 1995. "United Nations Peacekeeping Old and New: An Overview of the Issues" en Warner, D. (Ed.), *New Dimensions of Peace Keeping* (pp. 1-13). Dodrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Agence France Presse (AFP). 2002. *Colombia insiste en fuerza multinacional contra el narcotráfico y terrorismo*, 16 de octubre de 2002, <http://listas.rcp.net.pe/pipermail/noticias/2002-October/001985.html>
- Baena Soares, João Clemente. 1994. *Síntesis de una gestión, 1984-1994*, Washington D.C. Organization of American States.
- Bagley, Bruce. & Tokatlián, Juan Gabriel. 1992. "Dope and Dogma: Explaining the Failure of the U.S.-Latin American Drug Policies" en Hartlyn, J.; Schoultz, L. & Varas, A. (Eds.), *The United States and Latin America in the 1990s: Beyond the Cold War*, (pp. 214-234). Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Broer, Harry & Emery, Michael. 1998. "Civilian Police in U.N. Peacekeeping Operations" en Oakley, Robert B.; Dziedzic, Michael J. and Goldberg, Elliot M., *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*, Washington D.C., National Defense University Press, pp. 365-398.
- Castillo, Fabio. 1991. *La Coca Nostra*, Bogotá, Editorial Documentos Periodísticos.
- Centro de Noticias del Estado-Presidencia de la República (CNE) 2002. *Vicepresidente respalda creación de fuerza multinacional contra terrorismo y narcotráfico*, 15 de octubre de 2002, <http://www.presidencia.gov.co/cne/octubre/1526152002.htm>
- Diehl, Paul F. & Kumar, Chetan. 1991. "Mutual Benefits from International Intervention: New Roles for United Nations Peace Keeping Forces". *Bulletin of Peace Proposals*, 4, 369-375.
- Diehl, Paul F. 1993. *International Peace Keeping*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Dreyfus, Pablo Gabriel. 1999. "When All the Evils Come Together: Cocaine, Corruption, and Shining Path in Peru's Upper Huallaga Valley, 1980 to 1995". *Journal of Contemporary Criminal Justice*, Vol.15, N° 4, pp. 370-396.
- Dreyfus, Pablo Gabriel. 2002. *Border Spillover: Drug Trafficking and National Security in South America*, Tesis de Doctorado, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, Université de Genève, Ginebra.
- El País. 2003. *Uribe formalizó petición de ayuda militar de EE.UU*, 17 de enero de 2003, <http://elpais-cali.terra.com.co/historico/ene172003/NAL/A217N1.html>
- El País. 2003. *Fuerza Multinacional operaría en Colombia*, 19 de noviembre de 2003, <http://elpais-cali.terra.com.co/historico/nov122003/NAL/A612N13.html>
- Entrevista. 1997. Entrevista con un funcionario de la Organización de Estados Americanos, Washington D.C.
- EUROPOL. 1998. *The European Police Office -Fact Sheet-*, N° 1 October.

- EUROPOL DRUGS UNIT. 1997. *Report on the Activities of the EUROPOL, Drugs Unit in 1996-Summary*, The Hague, 13 March.
- Finjaut, Cyrille. 1992. "Policing Western Europe: Interpol, Trevi and Europol", *Police Studies*, Fall, pp. 105-106.
- Ghébali, Victor-Yves. 1992. "Le développement des opérations de maintien de la paix de l'ONU depuis la fin de la guerre froide". *Le Trimestre du Monde*, 20, pp. 67-85.
- House of Representatives. 1989. Testimony of Acting Assistant Secretary Mark Dion, Acting Assistant Secretary for International Narcotic Matters, Department of State, in *Cocaine Production in the Andes*, Hearing Before the Selected Committee on Narcotics Abuse and Control, House of Representatives on Hundred First Congress, First Session, June 7.
- House of Representatives. 1992. Hearing Before the House of Representatives, Subcommittee on Western Hemisphere Affairs, Committee on Foreign Affairs, *The Threat of the Shining Path to Democracy in Peru* and United States Policy, Parts I and II, Washington D.C., Government Printing Office.
- House of Representatives. 1992. "Hearing Before the Subcommittee on Western Affairs of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives One Hundred Second Congress", Second Session, *The Shining Path After Guzmán: The Threat and International Response*, Washington D. C., U.S. Government Printing Office.
- Lee III, Rensselaer. 1989. *The White Labyrinth. Cocaine and Political Power*, Transaction Publishers, London.
- Ledebur, Kathryn. 2003. *Special Update: Bolivia. Popular Protest Brings Down the Government*, Washington Office on Latin America, Washington D.C.
- Naciones Unidas. 2003. Office on Drugs and Crime. 2003. *Global Illicit Drugs Trends*.
- Mouat, Lucia. 1990. "UN Session Plots Global Antidrug Strategy". *The Christian Science Monitor*, February 27, p. 5.
- Media Awareness Project. 1998. "3 Dutch Marines Arrested as Drug Smugglers" [online] <http://www.mapnic.org/drugnews/v98.n573.a03.html>
- Mujica San Martín, María Eugenia. 1998. "La Organización de Estados Americanos y el Sistema de Seguridad Hemisférico", en Tirado Mejía, Álvaro, *Visiones de la OEA. 50 Años 1948-1998*, Bogotá, Fondo Editorial Cancillería de San Carlos, pp. 257-276.
- Naciones Unidas, Office on Drugs and Crime. 2003. *Global Illicit Drugs Trends, 2003*.
- Rikhye, Indar Jit. 1989. *The Future of Peacekeeping International Peace Academy Occasional Paper Number 2*. New York: International Peace Academy.
- Rikhye, Indar Jit. 1991. "The Future of Peacekeeping". In Rikhye, I.J. & Skjelsbaek, K. (Eds.), *The United Nations and Peacekeeping: Results, Limitations and Prospects. The Lessons of 40 Years of Experience*(pp. 171-199). New York: St. Martin's.

- Sismanidis, Roxane. 1997. *Police Functions in Peace Operations: Report from a workshop organized by the United States Institute of Peace* Washington D.C. United States Institute for Peace.
- Sistema Educativo Antidrogas y de Movilización (SEAMOS). 1996. *Datos y Cifras: Selección de Cuadros Estadísticos de los Temas Hoja de Coca, Narcotráfico, Uso Indebido de Drogas Desarrollo Alternativo, Niños y Juventud. Dossier Hemenográfico*, La Paz, SEAMOS, Centro de Información.
- Stoetzer, Carlos. 1993. *The Organization of American States*, Wesport Conn., Praeger.
- Tacsán, Joaquín. 1997. "Searching for OAS/UN task-sharing opportunities in Central America and Haití," *Third World Quarterly*, Vol. 18, N° 3, pp. 489-507, The United Nations Association of the United States, (UNA-USA). 1991. *The Global Connection. New International Approaches for Controlling Narcotic Drugs*, New York.
- The New York Times. 1990. "Colombians balk at a crucial part of U.S. drug plans", January 7.
- Tokatlián, Juan Gabriel. 1989. *Juan Gabriel, Drogas y Seguridad Nacional: La Amenaza de la intervención?*, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago.
- Tokatlián, Juan Gabriel. 1991. "De Drogas y Dinosaurios" en Krathausen, Ciro. & Sarmiento, Luis Fernando. *Cocaína & Co. Un Mercado Ilegal por Dentro* (prologue) Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Tullis, Lamond. 1991. *Handbook on illicit drug traffic*. London: Geenwood Press.
- United States Congress (102 STAT), *United States Statutes at Large*, Washington D.C.
- United States Congress (103 STAT), *United States Statutes at Large*, Washington D. C.
- Urquhart, Brian. 1990. "Beyond the Sheriff's Posse". *Survival*, 3, 196-205.
- Washington Office for Latin America (WOLA). Latin American Working Group Education Fund y Center for International Policy. 2003. *Just the Facts: A civilian's guide to U.S. defense and security assistance to Latin America and the Caribbean*, Washington D.C., <http://www.ciponline.org/facts/inl.htm>.
- Weiss, Thomas. 1993. "New Challenges for UN Military Operations: Implementing an Agenda for Peace" *The Washington Quarterly*, 1, pp. 51-66.

Pablo G. Dreyfus
pablo@vivario.org.br

Argentino, 35 años. Doctor en Relaciones Internacionales (Université de Genève, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales). Actualmente es Coordinador de Investigación del Proyecto Control de Armas de Fuego de Viva Río, Río de Janeiro, Brasil. Entre octubre de 2000 y enero de 2002 trabajó como consultor de la Presidencia de la Nación Argentina en cuestiones de seguridad y defensa y entre marzo y septiembre de 2000 fue responsable por la investigación de campo en el Cono Sur para el Small Arms Survey 2001. Entre sus últimas publicaciones destacan *Monitoring the Implementation of Small Arms Controls (MISAC): Small Arms Control in MERCOSUR, Latin America Series N°3*, Londres, International Alert-Security and Peace Building Project –and Viva Rio– Small Arms Control Project, , 2003, 62p y *Manual de Classificação e Rastreamento para Armas de Fogo*, Río de Janeiro, Viva Río, 2003,150 p. Escrito con Marcelo Sousa Nascimento (ISER) y Patricia S. Rivero (ISER).