

PAZ Y SEGURIDAD EN LAS AMÉRICAS



Nº 15, DICIEMBRE, 1997

NARCOTRÁFICO Y SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

INFORME ESPECIAL

PAZ V. MILET, EDITORA



FLACSO
CHILE



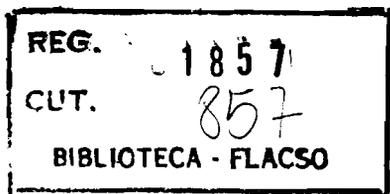
W. Wilson Center

La publicación de este libro y la elaboración de las tendencias regionales, las estadísticas y algunos de los artículos aquí publicados, ha sido realizada gracias al apoyo de la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur para el Proyecto Paz y Seguridad en las Américas.

El Programa *Paz y Seguridad en las Américas* (P&SA) es una actividad académica conjunta del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center for Scholars, el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile y el Centro Latinoamericano de Defensa y Desarme (CLADDE).

Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las Instituciones a las cuales se encuentran involucradas.

364
M598me



Milet, Paz V. (Editora)

**Narcotráfico, Fuerzas Armadas y seguridad en América Latina y el Caribe.
Informe especial**

Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1997

68 p.

ISBN: 956-205-109-9

1. NARCOTRÁFICO 2. SEGURIDAD HEMISFÉRICA
3. FUERZAS ARMADAS 4. BOLIVIA 5. CANADA 6. COSTA RICA 7. CUBA 8. MÉXICO 9. AMÉRICA LATINA
10. CARIBE 11. PERÚ 12. VENEZUELA 13. CHILE.

© 1997, FLACSO-Chile. Inscripción N° 102.475. Prohibida su reproducción.

Editado por FLACSO-Chile, Área de Relaciones Internacionales y Militares.

Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa. Teléfonos: (562) 225 7357-2259938 - 2256955 Fax: (562) 225 4687

Diseño de portada: Vesna Sekulovic

Diagramación interior: Claudia Gutiérrez G., FLACSO-Chile

Impresión: LOM Ediciones

INDICE

• Introducción	5
<i>Francisco Rojas Aravena y Paz V. Milet</i>	
• El narcotráfico y la seguridad hemisférica	9
<i>Joseph Tulchin</i>	
Narcotráfico y seguridad: la experiencia canadiense	13
<i>Harold Klepak</i>	
Narcotráfico y seguridad nacional en México	17
<i>Raúl Benítez</i>	
El narcotráfico como una cuestión de seguridad en el Caribe	23
<i>Ivelaw L. Griffith</i>	
La experiencia cubana en el ámbito del narcotráfico	27
<i>Isabel Jaramillo Edwards</i>	
La problemática del narcotráfico en Costa Rica	31
<i>Carlos Sojo</i>	
• Narcotráfico y fuerzas armadas en América Latina y Brasil	35
<i>Alcides Costa Vaz</i>	
• Seguridad, fuerzas armadas y narcotráfico. Una problemática de Estado	39
<i>Lic. Luis Tibiletti</i>	
<i>Vicealmte. (R) Fernando García</i>	
Seguridad y defensa en Bolivia: las fuerzas armadas y la lucha contra el narcotráfico	47
<i>Eduardo A. Gamarra</i>	
La lucha contra el narcotráfico desde la perspectiva chilena	53
<i>Paz V. Milet</i>	
El desafío del narcotráfico en el Perú	59
<i>Juan A. Velít Granda</i>	
Narcotráfico, seguridad y fuerzas armadas venezolanas	63
<i>Gisela Gómez Sucre</i>	

Narco tráfico y seguridad nacional en México

Raúl Benítez³

Historia

La producción y consumo de drogas en México data de la época prehispánica, período en que se usaban drogas con dos propósitos: medicinales y para festividades religiosas. Posteriormente, el consumo de marihuana se comenzó a emplear en círculos diversos de manera similar al alcohol. Entre las drogas que se utilizan por grupos indígenas para festividades están el “peyote” y los “hongos alucinógenos”. La marihuana nunca fue prohibida en México y se vendía como una planta más en los mercados.

Drogas y guerra

Durante la segunda guerra mundial (retomando experiencias de la primera guerra mundial, donde se emplearon drogas para aliviar el dolor de los soldados), como parte del programa de cooperación entre México y Estados Unidos, el ejército estadounidense introdujo en México el cultivo de la Amapola (opioáceo para producir heroína) en los Estados de Sinaloa, Sonora y Baja California para ser usada, junto con la marihuana, como sedante en los frentes de guerra. Cuando terminó la guerra, se prohibió su cultivo y venta en ambos países. Formalmente la prohibición se inicia en 1948. Sin embargo, se habían creado dos sectores nuevos dependientes entre sí: los agricultores mexicanos que fueron estimulados (se les entregó semilla, fertilizantes y crédito) a producir un cultivo muchas veces más rentable que los tradicionales, provocando un gran boom económico

3 Investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidad, Universidad Nacional Autónoma de México.

en las regiones donde se cultivó durante casi diez años, y los consumidores estadounidenses demandantes de droga. Tanto productores como consumidores no pudieron abandonar la droga.

Operación Cóndor

El ejército mexicano inició campañas de erradicación de cultivos, principalmente de marihuana y amapola, y la armada inició la intercepción por mar. Al mismo tiempo, en las fronteras del norte con Estados Unidos, se inició la especialización de agentes aduaneros de ambos lados, para evitar el tránsito de dichas drogas.

En los años sesenta se desarrolla una subcultura en Estados Unidos, entre sectores de la juventud, valorando las drogas. En México en esa época también aparece el consumo como un problema cultural y de salud. Sin embargo, la marihuana, que es la droga de mayor consumo en México, se considera “blanda”, por lo que los esfuerzos gubernamentales se centraron en evitar la expansión del opio.

A la par de ello, en otras regiones del país se expande el cultivo de marihuana (Guerrero, Michoacán), y el ejército comienza a especializar unidades militares para las campañas de erradicación, principalmente en la temporada de recolección: septiembre-enero.

El crecimiento de la demanda revaloró a estas drogas incrementándose su valor en el mercado y naciendo “carteles” locales en el occidente mexicano y en la costa pacífico: Sinaloa, Sonora, Baja California, Chihuahua, Jalisco, Michoacán y Guerrero. Se calcula que a mediados de los setenta, en Estados Unidos habían 500,000 adictos a la heroína y 15 millones de consumidores (regulares o casuales) de marihuana.

Esta demanda de Estados Unidos generó mafias que comenzaron a desarrollar, al igual que las colombianas, grupos de poder primero locales, luego estatales y, en los ochenta, a nivel nacional e internacional. A la par, la corrupción de oficiales de gobierno -tanto mexicanos como estadounidenses- comienza a crecer.

Desde fines de los años sesenta aparecen los primeros conflictos entre México y Estados Unidos por el tráfico transfronterizo de drogas, poniendo en evidencia desacuerdos en la forma de entender y contener el problema. En septiembre de 1969 se implementa el primer programa de intercepción fronteriza. Se buscó, después, que el esfuerzo fuera binacional, y de la “Operación Intercepción”, se pasó, por el conflicto diplomático que se desprendió de ésta operación, a la “Operación Cooperación” (octubre de 1969).

Así, en las fuerzas armadas de México se inician regularmente en los años setenta las operaciones de erradicación, sustentadas en el plan militar contra los cultivos, conocido como Operación Cóndor. Durante los setenta, el problema de las drogas fue un problema militar, pero no de seguridad nacional. En México, legalmente, la institución responsable de

controlar el tráfico de drogas es la Procuraduría General de la República (PGR), a través de la Policía Judicial Federal (PJF). El ejército realiza las funciones de erradicación de plantíos en las montañas debido a que la PGR no tiene elementos y recursos para ello. De esta forma, las fuerzas armadas formalmente desarrollan actividades de “apoyo”.

Cocaína, carteles y seguridad nacional

El problema comienza a percibirse como un problema de “seguridad nacional” desde los años ochenta. Esta percepción se da a la par de una percepción similar en Estados Unidos, cuando a mediados de los años ochenta, como parte de la estrategia de la guerra de baja intensidad, se compara al narcotráfico con el terrorismo y se inicia la preparación de las fuerzas armadas para su control.

En México, la aparición de la “cocaína” en los ochenta se da a la par del vínculo que los carteles locales desarrollan con grupos internacionales, sobre todo con el primer cartel colombiano: el de Medellín. Son famosos dos acontecimientos que describen esta situación: la persecución y captura en Costa Rica del primer narcotraficante mexicano que se asocia al Cartel de Medellín, Rafael Caro Quintero, y el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena, en 1985 en la ciudad de Guadalajara.

La aparición de la cocaína en México cambia la importancia de las drogas en la seguridad del país. Se vuelve un negocio multimillonario, los carteles mexicanos pasan a ser “socios menores” (intermediarios) de los colombianos, el narcotráfico inicia su penetración en el sistema financiero, y transnacionaliza la conflictividad que se deriva de él. Pasa a ser uno de los puntos decisivos de la agenda de las relaciones entre México y Estados Unidos.

En los años setenta, la Operación Cóndor se realizaba con aproximadamente 5,000 soldados al año. En los noventa llega a concentrar, de forma casi permanente, entre 25,000 y 30,000 mil. La guerra contra el narcotráfico es la que le ha dado experiencia de combate a las fuerzas armadas. En los discursos oficiales (del presidente de la República, del Procurador General y del Ministro de la Defensa) comienza a transmitirse la idea de que es un problema de seguridad nacional desde mediados de los años ochenta.

Narcocorrupción

También desde esa época, comienza a desarrollarse el cáncer asociado a la guerra contra el narcotráfico: la corrupción. Ahora la corrupción de oficiales de gobierno amplía su radio de acción. Pasa de corrupción menor, a nivel casi local, de policías municipales, presidentes municipales y miembros de las fuerzas armadas de bajo rango, en el

“campo de batalla”, a la corrupción propia de un negocio transnacional, donde pueden participar desde empleados de la Secretaría de Relaciones Exteriores que autorizan visas de entrada a México en Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú y Centroamérica; oficiales de migración en fronteras terrestres, marinas y aeropuertos; oficiales de aduanas; oficiales recaudadores de impuestos para facilitar el lavado de dinero; etcétera. La corrupción ha provocado en México el fenómeno de la “narcopolítica”, que también se dirige de lo local (en Sinaloa en los años cuarenta) a lo nacional (años noventa).

Además, la corrupción es transfronteriza, pues el argumento de muchos altos responsables de la guerra contra las drogas en México, tanto militares como civiles, sostiene que en la frontera se pierde el rastro del narcotráfico, y que el fenómeno involucra una doble direccionalidad: cocaína de Colombia que emplea subcarteles mexicanos en el tránsito de sur a norte; heroína y marihuana mexicana en la misma dirección; y dólares que regresan de norte a sur producto de las transacciones en territorio estadounidense. Además, la mayoría de los estudios señalan que a Colombia o México sólo regresa entre el 10 y el 20 por ciento de las ganancias.

En el caso de México, desde fines de los ochenta y durante los noventa, el narcotráfico se incrementa entre otros factores por la grave crisis institucional que se vive en la PGR y la PJF. Diversos procuradores han intentado realizar reformas a fondo sin éxito, y han sostenido que el narcotráfico ha tenido más éxito en penetrar la PGR que la PGR en combatirlo. Incluso ha habido procuradores que sostuvieron -Antonio Lozano en 1996- que de los mandos territoriales de la PJF, el 30 por ciento de ellos, principalmente los del norte del país, estaban contaminados con el narcotráfico.

Ello ha derivado que en distintos momentos desde inicios de los años noventa, los máximos responsables de la guerra contra las drogas en la PGR provengan del ejército. El supuesto que justifica la ocupación de puestos civiles por militares en la guerra contra las drogas es el compromiso institucional y la solidez moral de las fuerzas armadas, vis a vis, los civiles. Estos últimos se consideran no profesionales y corruptibles.

Dada la expansión de la cocaína, los esfuerzos institucionales también han derivado en la modificación de las prioridades del Estado. Pasa a ser un fenómeno transnacional y traspasa la frontera de actividades rurales clandestinas, hasta emplear altas tecnologías, ser un negocio con organización empresarial y participar en los sistemas bancario y comercial del país. Igualmente, a nivel territorial ocupa prácticamente todo el territorio del país, formándose carteles en Tamaulipas y Veracruz (Cartel del Golfo) e incluso en la frontera sur. Es importante tener presente que el narcotráfico también tiene un alto desarrollo en Centroamérica desde los años ochenta y que actualmente Belice es considerado por la DEA uno de los países más penetrados por el fenómeno.

Entre México y Estados Unidos se ha desarrollado colaboración en distintos niveles para la contención del narcotráfico. Esta colaboración va desde la instalación de un radar de intercepción aérea y naval en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, con capacidad de detección hasta Belice, Honduras, El Salvador, y parte del Caribe mexicano y el Pacífico, operado por la fuerza aérea mexicana, hasta la dotación de helicópteros a la PGR -operados por las fuerzas armadas-, y el apoyo a sistemas de inteligencia moderna. Esta cooperación incluye apoyar reformas legales en el nivel fiscal -a la Secretaría de Hacienda para evitar el lavado de dinero-, entre los aspectos más relevantes. Otros países como Francia e Italia han otorgado y ofrecido cooperación especializada al gobierno de México en el mismo nivel, básicamente para la profesionalización de los cuerpos policíacos.

En la PGR fue fundado a inicios de los noventa el Centro Nacional para el Control de Drogas (CENDRO), como el organismo responsable de la inteligencia especializada contra el narcotráfico, y se intentó, de forma frustrada, crear una fuerza operativa especializada para el combate: el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), disuelto en el primer semestre de 1997. En distintos momentos estas instituciones han estado dirigidas por miembros de las fuerzas armadas.

Las fuerzas armadas mexicanas han pasado de una participación especializada de apoyo -erradicación rural e intercepción naval y aérea-, a ser las máximas responsables en el combate a las drogas. Se considera a la PGR y a las policías estatales y locales ineficaces y en algunos lugares penetradas por los carteles. En muchos Estados del país, de forma cíclica, la Policía Judicial Estatal (versión estatal de la PGR) ha estado encabezada por militares en retiro, e incluso las policías preventivas municipales de igual manera son comandadas por miembros de las fuerzas armadas. Esto se justifica por la grave crisis en los sistemas preventivos de seguridad pública y en los organismos de investigación para el combate al crimen. Incluso la Secretaría de Seguridad Pública del Departamento del Distrito Federal (SSP-DDF), el cuerpo policíaco más grande del país (70,000 integrantes) desde mayo de 1996 está bajo la responsabilidad de un general de División en actividad.

El desafío de fin de siglo

1997 representa una año clave para la participación de las fuerzas armadas en la guerra contra el narcotráfico. El nombramiento durante 1996 de un general, Tito Valencia, al frente del CENDRO y a fines de 1996 del general de División Jesús Gutiérrez Rebollo en el INCD, fue visto como la militarización total de las instituciones que en el país combaten al narcotráfico en los niveles de inteligencia y operatividad. El general Gutiérrez Rebollo fue durante casi una década jefe de la Región V del ejército (con cobertura en Sinaloa y Jalisco) y se le consideraba el militar

más capaz e implacable contra el narcotráfico. A inicios de 1997, a la par del proceso de "Certificación" que otorga el Departamento de Estado del gobierno de Estados Unidos a los países que colaboran en la guerra contra la droga, por primera vez en México el ejército reconoce que uno de sus integrantes de la más alta jerarquía (general de División y comandante de Región) se ha asociado con uno de los carteles más poderosos (el cartel de Ciudad Juárez, encabezado por Amado Carrillo, el "señor de los cielos"). El general Gutiérrez es considerado el caso ejemplar de narcocorrupción, y a raíz de su detención, han aflorado comentarios sobre los límites de la participación de las fuerzas armadas en el narcotráfico y los peligros que conlleva ésta misión militar.

En conclusión, la creciente participación de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico se considera asunto de seguridad nacional, como el empleo del recurso estratégico del Estado, dado el fracaso de las instituciones para combatir en términos legales. Para el Estado mexicano el narcotráfico es prioridad de seguridad nacional, y para Estados Unidos su contención en México es una de sus principales prioridades. De esta doble percepción se desprende el acuerdo de colaboración binacional más ambicioso en la guerra contra el narcotráfico, firmado en mayo de 1997 durante la visita del presidente Clinton a México.

En el seno de las fuerzas armadas hay un cuestionamiento creciente a su participación en ésta misión. Se considera que fueron llevados a ella principalmente por dos causas. En primer lugar, la incapacidad de las instituciones civiles responsables: la PGR-PJF; las Policías Judiciales Estatales; y las policías preventivas municipales; así como el resto del aparato del Estado responsable: jueces federales y estatales, fracaso de la Secretaría de Hacienda en el control de actividades económicas paralelas y la aparición de una clase narcopolítica que protege a los carteles en todos los niveles. En segundo lugar, a una presión muy fuerte de Estados Unidos hacia el gobierno mexicano, para que la guerra la encabece el ejército y la armada. Desde el "affaire" de Gutiérrez Rebollo son crecientes las expresiones, tanto en el ámbito civil como en el militar, de que esta no es una misión propia de las fuerzas armadas y que puede afectar su cohesión institucional y desviar su acción fundamental de defensa de la nación.

¿Cómo se puede contener y erradicar con éxito el cáncer y quién puede hacerlo?, es la pregunta que se plantea de cara al fin de siglo.