

DROGAS y CONFLICTO

DOCUMENTOS DE DEBATE
SEPTIEMBRE 2003

no. 8

**Centros Operativos
de Avanzada - FOL**

Más allá del control de drogas



Programa Drogas y Democracia

TRANSNATIONAL INSTITUTE

TNI BRIEFING SERIES
No 2003/6

ÍNDICE

EDITORES:

Amira Armenta
Tom Blickman
Martin Jelsma
Pien Metaal
Virginia Montañés
Theo Roncken

TRADUCCION:

Barbara Fraser
Amira Armenta

DISEÑO:

Jan Abraham Vos,
Zlatan Peric, MEDIO
Logotipo *Drogas y Conflicto*:
Elisabeth Hoogland

IMPRENTA:

Drukkerij Raddraaier,
Amsterdam

CONTRIBUCIONES FINANCIERAS:

NOVIB (Países Bajos)

CONTACTO:

Transnational Institute
Paulus Potterstraat 20
1071 DA Amsterdam
The Netherlands
Tel: +31-20-6626608
Fax: +31-20-6757176
drugs@tni.org
www.tni.org/drugs

Los contenidos de este documento pueden ser citados o reproducidos, siempre que la fuente de información sea mencionada. El TNI agradecería recibir una copia del texto en el que este documento sea usado o citado.

Puede mantenerse informado de las publicaciones y actividades del TNI suscribiéndose a nuestro boletín quincenal.
Contacto: tni@tni.org o
www.tni.org

Amsterdam, septiembre 2003

● Editorial	3
● Los FOL en las estrategias de drogas y seguridad	4
◆ Cuadro: DOD y drogas: la luna de miel	12
◆ Cuadro: Las fases y equipos de interdicción	13
◆ Mapa: Infraestructura militar antinarcótica	14
● Implementación e instalación de los FOL	16
◆ Cuadro: La oposición a los acuerdos de los FOL en los países anfitriones	19
◆ Cuadro: JIATF – Cooperación entre agencias	21
● Los FOL y la interdicción de drogas	22
◆ Cuadro: Tasa de incautaciones	26
◆ Cuadro: FOL e incautaciones	26
● Textos de referencia e información en Internet	27

Esta publicación es un resumen de los resultados de un proyecto de investigación sobre los FOL, realizado por Tom Blickman, Pien Metaal y Theo Roncken (coordinador del proyecto), en el marco del programa Drogas y Democracia del TNI y Acción Andina. El informe completo en español que se titula *La Lucha contra las drogas y la proyección militar de Estados Unidos*, será publicado en Ecuador por Abya-Yala

DROGAS y

CONFLICTO

Europa y el Plan Colombia
Documento de Debate No. 1, abril 2001

Fumigaciones y Conflicto en Colombia. Al calor del debate
Documento de Debate No. 2, septiembre 2001

Afganistán, drogas y terrorismo. Fusión de guerras
Documento de Debate No. 3, diciembre 2001

Desarrollo alternativo y erradicación. Un enfoque desequilibrado
Documento de Debate No. 4, marzo 2002

Polarización y parálisis en la ONU. Superando el impasse
Documento de Debate No. 5, julio 2002

Agenda para Viena. Cambio de rumbo
Documento de Debate No. 6, marzo 2003

Desarrollo alternativo y conflicto en Colombia. A contravía
Documento de Debate No. 7, junio 2003

Todas las ediciones de la serie están disponibles en el sitio web en inglés y castellano:
www.tni.org/reports/drugs/debate.htm

En mayo de 1999, EEUU tuvo que abandonar sus instalaciones militares en Panamá debido al acuerdo Carter-Torrijos que devolvía la zona del Canal a Panamá. Como resultado, el Comando Sur de las Fuerzas Armadas estadounidenses perdió unos recursos muy valiosos para sus operaciones antidrogas en la zona de tránsito del Caribe y los países fuente en los Andes. Aunque la mayoría de sus funciones podían trasladarse a la Florida y Puerto Rico, la capacidad para efectuar vuelos de reconocimiento cerca de las rutas y principales centros de producción se vio muy reducida.

EEUU empezó a buscar aeródromos ya construidos donde instalar los denominados Centros Operativos de Avanzada (FOL, en inglés), pequeñas instalaciones de bajo coste, para que se encargaran de los más de dos mil vuelos antidrogas que despegaban anualmente de Panamá. Finalmente, se crearon tres FOL: uno en Manta (Ecuador), otro en Comalapa (El Salvador) y un tercero que usa los aeropuertos civiles de las islas de Aruba y Curaçao (parte de los Países Bajos). Los tres países concedieron el uso de parte de estas bases en tratados de 10 años. En este número de *Drogas y Conflicto*, se reconstruyen las consecuencias del afán estadounidense por asegurarse la 'presencia post-Panamá en la región'.

Los tres países justificaron su decisión de albergar a los FOL arguyendo que *'no podemos denegar a una nación aliada la cooperación en el campo del control de drogas'*. Sin embargo, la eficacia de las medidas emprendidas desde estas bases se ha cuestionado a menudo. La Oficina General de la Contraloría de EEUU concluyó que *"la vigilancia militar en los esfuerzos de interdicción no ha cambiado nada nuestra capacidad para reducir el flujo de cocaína en las calles de EEUU"*.

Aunque los FOL se presentan como centros destinados exclusivamente a operaciones antidrogas, se sospecha que EEUU podría emplearlos con otros fines relacionados con su política exterior, especialmente con el conflicto colombiano. EEUU está involucrado en el suministro de ayuda militar y estratégica al

gobierno de Bogotá en su lucha contra la guerrilla. El conflicto se alimenta con los ingresos de las drogas y los políticos estadounidenses hablan de 'narcoguerrilla' o 'narcoterroristas'.

Durante la administración Clinton, se prohibió el intercambio de datos de inteligencia con las fuerzas de seguridad colombianas, salvo para control de drogas. El presidente Bush revisó esta decisión y autorizó, además, el intercambio de otros datos sobre la guerrilla y las actividades paramilitares. Ahora, el Comando Sur, según su director de operaciones, general Galen Jackman, prevé suministrar a Colombia *"nuevos niveles de inteligencia para ayudar en las operaciones contra grupos insurgentes y formar a sus fuerzas armadas para que apliquen dicha información a las operaciones"*.

Las tareas de la Fuerza de Tarea Conjunta entre Agencias (JIATF, en inglés) que coordina las operaciones antidrogas en las zonas de tránsito y de origen ya se están ampliando para incluir la interdicción armada y el control e incautación de 'objetos ilegales sin identificar' procedentes de Latinoamérica. La ayuda de EEUU a Colombia se está aumentando para proteger los intereses del petróleo. Por ejemplo, se ha creado una unidad especial colombiana para proteger el oleoducto de Caño Limón con apoyo estadounidense. EEUU también está intentando obtener el permiso para sobrevolar territorio venezolano con el fin de usar el corredor que conecta Curaçao con el departamento de Arauca, la zona rica en petróleo donde empieza el oleoducto.

La legislación de EEUU permite ahora al gobierno colombiano emplear toda la ayuda antinarcóticos contra los insurgentes. La legislación define este hecho como *"una campaña común contra el tráfico de estupefacientes [y] las actividades de organizaciones clasificadas como terroristas"*. De momento, las naciones anfitrionas de los FOL insisten en que su misión es meramente antidrogas, pero la cuestión radica en cuánto tiempo podrán frenar las peticiones de EEUU para ampliar el alcance de sus misiones. Cabría también preguntarse, quién controla el respeto a las restricciones.



La relación drogas-seguridad es de larga data en EEUU. En 1973, el presidente Nixon declaraba las drogas ilícitas como una amenaza a la seguridad nacional y en 1989, el gobierno del presidente Bush padre designó al Departamento de Defensa (DOD) como la principal agencia de monitoreo y detección del transporte de drogas ilícitas en el hemisferio. La Estrategia Nacional estadounidense contra las Drogas 1998-2007 especifica para el DOD, y en particular para el Comando Sur de las Fuerzas Armadas estadounidenses, programas de operaciones relacionadas con detección y monitoreo de transporte de drogas ilícitas en las 'zonas de tránsito', y programas dirigidos a interrumpir la producción y transporte de drogas en las 'zonas de producción'.

El desmonte definitivo de la base estadounidense de Howard en Panamá, en mayo de 1999, desde donde operaba el Comando Sur, afectaría la misión del DOD, obligándolo a realizar cambios profundos en su presencia en

América Latina y el Caribe. Mientras algunas funciones e instalaciones pudieron ser trasladadas sin dificultad a la Florida o a Puerto Rico, había que pensar en mecanismos que permitieran continuar los programas militares en la región, especialmente los relacionados con actividades como preparación de tropa en condiciones especiales, tareas de inteligencia, detección y monitoreo de la producción, y transporte de drogas ilícitas, las cuales dependen de un contacto directo con las diferentes zonas. Desaparecida la Base Howard y fracasada la tentativa para establecer en Panamá un centro multilateral antidrogas, los Centros Operativos de Avanzada, o FOL — por su sigla en inglés, la cual seguiremos utilizando a lo largo de este texto — surgieron como un nuevo modelo alternativo que modificaría sustancialmente el escenario operativo del Comando Sur en el continente, garantizando así su continuación.

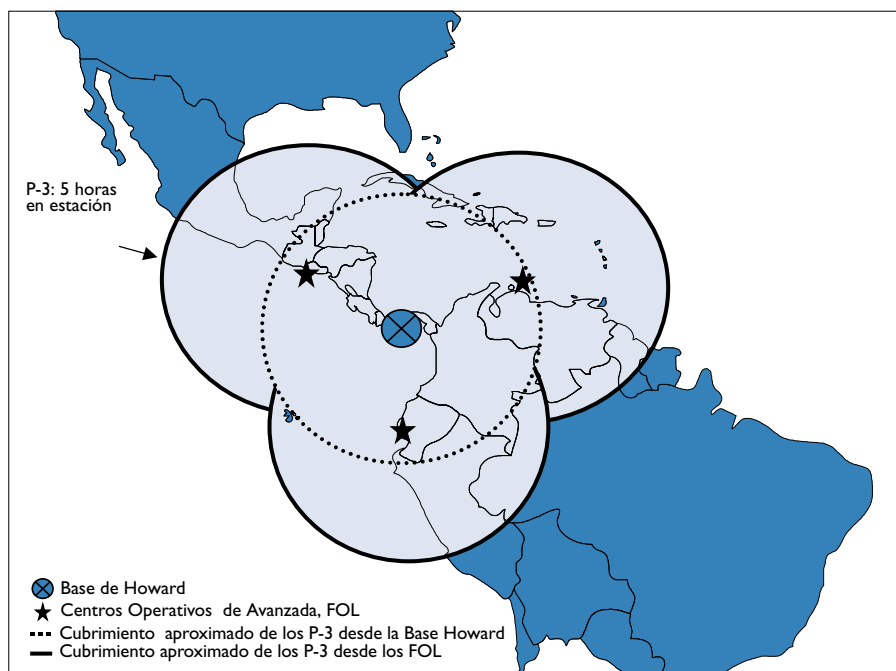
El concepto no era completamente nuevo. Ya desde los años ochenta han existido bases

T

N

I

Cobertura comparativa entre la Base de Howard y los FOL



Fuente: GAO, Drug Control: International Counterdrug Sites Being Developed, GAO-01-63BR, diciembre de 2000.

aéreas para la interdicción del transporte de drogas. La novedad que introdujeron los FOL fue su pertenencia a una extensa red de instalaciones estratégicas de EEUU en América Latina y el Caribe. Los puestos hacen uso de aeropuertos para vehículos de diversas dimensiones, sofisticados equipos de inteligencia, radares y antenas satelitales. En su presentación de los FOL ante el Congreso de EEUU, el general Charles Wilhelm (jefe del Comando Sur, septiembre 1997 a septiembre 2000) se refirió a sus ventajas económicas frente al modelo anterior, que cubría las tareas de los FOL desde Panamá. El general señaló que, mientras en su último año Howard había costado 75,8 millones de dólares, los tres aeropuertos elegidos hasta ese momento (Ecuador, Aruba y Curaçao) requerían una inversión única de 122,5 millones de dólares, y que, una vez en funcionamiento, el costo anual de los FOL no superaría los 18 millones¹. Pero además, según el DOD, los tres FOL cubren un área geográfica mayor que la base aérea de Howard y ofrecen una cobertura más amplia en la zona de producción, penetrando más el Pacífico Este en donde el tráfico está en aumento² (ver gráfico).

Estrategia militar y control de drogas

La Estrategia Militar Nacional del DOD de 1997 se refiere a la oportunidad sin precedentes de EEUU para dar forma al futuro ambiente de seguridad del mundo, describiendo para ello cuatro conceptos estratégicos: “*agilidad o movilidad estratégica, presencia en*

el exterior, proyección de poder, y uso de fuerza decisiva”. Si bien la primera consideración en el desarrollo y uso de la fuerza es el combate, “*la competencia fundamental de las Fuerzas Armadas*”³, entre los elementos que la estrategia considera de primordial importancia para hacer realidad los mencionados conceptos estratégicos, está la acción militar en tiempos de paz, “*una tarea de particular importancia para nuestras fuerzas en el exterior, las estacionadas en un puesto de avanzada y las desplegadas de manera rotativa o temporal*”. Para ser capaces de conducir varias misiones (casi) simultáneamente, las Fuerzas Armadas necesitan interoperabilidad: “*seguimos comprometidos con el desarrollo tecnológico al lado de nuestros aliados fundamentales, y con los ejercicios conjuntos que contribuyen a la interoperabilidad*”. Además, “*es imperativo que nuestras fuerzas conjuntas mejoren también su habilidad para operar en consonancia con otras agencias gubernamentales estadounidenses*”⁴.

Así, la estrategia militar presenta la exigencia de una mayor cooperación interagencial e internacional desde una óptica del perfeccionamiento, en tiempos de paz, de sus capacidades para hacer la guerra. Ahora bien, la lucha contra las drogas, por su alta connotación civil, es el campo de acción que ofrece al DOD las mejores condiciones para ampliar y profundizar tanto los niveles de articulación interagencial como los mecanismos de cooperación multilateral. En palabras del general de brigada Galen Jackman (Comando Sur) en septiembre de 2002: “*Entre las grandes competencias del Comando Sur está nuestra coordinación interagencial, una competencia que hemos adquirido gracias a la guerra a las drogas*”⁵.

¹ Wilhelm, C. E., general (Comando Sur), Testimonio ante el *Senate Caucus on International Narcotics Control*, Washington DC, 21 de septiembre de 1999. Las cifras serían ajustadas posteriormente. La GAO cita cálculos del DOD de julio del 2000 que estiman los costos de adecuación de los cuatro aeropuertos en 136,6 millones de dólares, y los costos anuales posteriores ‘de operación y mantenimiento’ de los FOL (una vez que estén operando completamente) en 135,1 millones (GAO, *Drug Control: International Counterdrug Sites Being Developed*, GAO-01-63BR, diciembre de 2000, p. 4). Se entiende que los costos anuales suministrados en 1999 por el general Wilhelm corresponden sólo a la parte de los derechos al uso y a los servicios para el funcionamiento, aunque el general habla de gastos anuales de operaciones.

² GAO, GAO-01-63BR, 2000, op. cit.

³ Shalikashvili, J. M., ex Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor Conjunto, *Prólogo de la Estrategia Nacional Militar de Estados Unidos*, DOD, 1997.

⁴ Ibidem.

⁵ Jackman, G., general de Brigada, (Jefe de Operaciones Comando Sur de EEUU J-3), en conferencia de prensa, 29 de septiembre de 2002.

La Estrategia Militar Nacional de 1997 señala también que la aplicación exitosa del poder militar depende del acceso al aire y al mar: *“Nuestras fuerzas necesitarán acceso a infraestructura de apoyo en EEUU y en el exterior para proyectar nuestro poder en tiempos de crisis. Una infraestructura en route que asista a nuestras fuerzas para establecerse rápidamente y posicionarse para dominar cualquier situación. (...) Estados Unidos buscará la cooperación de otros gobiernos (...) pero debe ser consciente de que no va a contar siempre con esa cooperación. Teniendo capacidad para penetrar a la fuerza, EEUU podrá garantizar el acceso a puertos marítimos y aéreos y a otras instalaciones (...) que le ofrecerán la posibilidad de estar presente allí donde sus intereses lo requieran”*⁶.

Esta óptica deja pocas dudas. Los FOL en tiempos de crisis (léase, posibles conflictos bélicos) y/o cuando los intereses de EEUU lo requieran, encajan a la perfección en el esquema de una infraestructura *en route* cuyo objetivo es ayudar a las fuerzas militares a tener agilidad estratégica, presencia en el exterior, proyección de poder, y uso de fuerza decisiva. En este sentido, vale la pena recordar que hace dos décadas EEUU negaba enfáticamente que el aeropuerto de Palmerola en Honduras le sirviese de base militar, cuando lo cierto era que llevaba años funcionando como puesto de avanzada para sus operativos en Nicaragua y El Salvador. Por otra parte, también en tiempos de paz se mantiene vigente la posibilidad de obtener permisos para realizar vuelos fuera de los acuerdos antidrogas mediante autorizaciones diplomáticas (*diplomatic clearance*). Puesto que con las instalaciones de los FOL se crean infraestructuras que facilitan el acceso a todo tipo de avión, habrá una mayor tentación de utilizarlos también para misiones diferentes a las antidrogas.

Los FOL y la superioridad de la información

Otro campo que involucra de manera directa a los FOL y que trasciende los límites de la

lucha contra las drogas, es la recolección de datos de inteligencia, sea esta humana (HUMINT), de señales (SIGINT, ELINT, para datos electrónicos), de imágenes (IMINT) o de medición (MASINT). La Estrategia Militar lo expresa claramente: *“Nuestras Fuerzas Armadas necesitan recolectar, evaluar y calificar oportunamente la gama total de informaciones geopolíticas, socio-económicas y militares a lo largo del conflicto”*. Y la Estrategia Nacional de Seguridad para un Nuevo Siglo (1999) expresa que *“estamos comprometidos en mantener nuestra superioridad en cuanto a la información: la capacidad para recolectar, procesar y diseminar un flujo ininterrumpido de información mientras que explotamos y/o negamos al adversario la posibilidad de hacer lo mismo”*⁷. Para mantener esta superioridad, las agencias estadounidenses acostumbran a mantener en absoluta reserva - tanto para los enemigos como para los aliados - la mayor parte de su información de inteligencia, a la vez que la recolección de datos e imágenes delicadas tampoco la hacen solamente en el campo enemigo.

Una de las preocupaciones que surgieron durante los debates sobre los acuerdos bilaterales que establecían el funcionamiento de los FOL, particularmente en Ecuador y en los Países Bajos, era la posibilidad de que la información recogida por EEUU fuera utilizada para fines diferentes a los exclusivamente anti-narcóticos. ¿Era realista suponer que el conjunto de datos de inteligencia recogido en el marco de la lucha antidrogas no pasase a formar parte también del análisis y la acción militar en otros ámbitos, como por ejemplo la lucha contrainsurgente? En los debates del Parlamento holandés sobre el FOL en Aruba y Curaçao, esta pregunta llegó a ser un factor determinante. Según Jozias van Aartsen, canciller holandés en ese momento, el gobierno no habría aceptado el establecimiento de este FOL si hubiese tenido como uno de sus objetivos el reforzamiento del componente militar del Plan Colombia. Para el gobierno holandés, *“los vuelos desde los FOL no son para el combate a la guerrilla. Para eso el gobierno de Colom-*

⁶ DOD, *National Military Strategy: Shape, Respond, Prepare Now – A Military Strategy for a New Era*, 1997, www.dtic.mil/jcs/core/nms.html.

⁷ Casa Blanca, *A National Security Strategy for a New Century*, diciembre de 1999.

bia cuenta con otros medios”⁸. Ante la insistencia de miembros de la oposición en los Países Bajos respecto a las garantías para el fiel cumplimiento de esta limitación en el uso del FOL de Aruba-Curaçao, el canciller van Aartsen contestó que habría que tener confianza en Estados Unidos.

Una confianza que no comparten observadores independientes como Loring Wirbel, de la red global *Citizens for Peace*, quien se refiere al funcionamiento de los FOL “mediante plataformas portátiles de inteligencia (...) en conexión inmediata con el Centro Espacial de Guerra (Space Warfare Center) en la Base de la Fuerza Aérea Schriever, Colorado Springs (Estado de Colorado, EEUU), un centro de experimentación de vigilancia espacial en contacto con las fuerzas estadounidenses localizadas en tierra. Desde mediados de los años noventa, Schriever viene asumiendo funciones relacionadas con la contrainsurgencia regional”. También según Wirbel, los FOL del Plan Colombia sirvieron de modelo para la instalación de pequeñas bases en los países vecinos de Afganistán⁹.

Los FOL y el despliegue expedicionario

Los FOL no se limitan al hemisferio occidental ni a la guerra contra las drogas. De hecho, la necesidad de establecer tales sitios tiene dimensiones mundiales y está relacionada con los cambios estratégicos tras el fin de la Guerra Fría. Durante la Guerra Fría, la Fuerza Aérea estadounidense operaba principalmente desde bases fijas en EEUU y en otros lugares del mundo. A lo largo de la última década, no sólo la base de Howard en Panamá, como hemos indicado, sino muchas otras bases en otros lugares del mundo fueron

cerradas, obligando a la Fuerza Aérea a modificar sus modelos operacionales. Es cuando se comenzó a desarrollar el concepto de una Fuerza Aérea Expedicionaria (FAE) que divide a la fuerza aérea en diez vectores, cada uno de ellos “más ligero, con una orientación más específica y más letal que nunca”, que funcionan de manera rotativa en constante alerta para atacar ‘en cualquier lugar del mundo en un plazo de 24 a 48 horas’ en caso de que una situación así lo requiera¹⁰.

El concepto de la FAE como una “fuerza con su base principal en EEUU pero con una capacidad de despliegue expedicionario rotativo se sustenta en la existencia de los FOL, los cuales garantizan de manera rutinaria el acceso y la autorización para operar. Negarle a EEUU este privilegio en un punto geopolítico importante socavaría fundamentalmente la estrategia implícita en el concepto de la FAE. Dicho de otro modo, el acceso – incluyendo sobrevuelos enroute, derecho de aterrizaje y autorización diplomática para operar desde los FOL – es un prerequisite para las operaciones de la FAE”¹¹.

La combinación del concepto de la FAE y el establecimiento de los FOL faculta a la fuerza aérea para “proveer capacidad aeroespacial rápida, según las necesidades, y lista para llevar a cabo operaciones militares relacionadas con los diferentes aspectos del conflicto”¹². Como para la guerra en Afganistán, también para la guerra contra Irak se establecieron varios FOL en la región del Golfo en el curso de las operaciones. En el caso de América Latina, la única justificación disponible para el establecimiento de los FOL era, hasta hace poco, la participación militar en la guerra a las drogas. Ahora han quedado inscritos también dentro de la guerra global al terrorismo. Los FOL que se han establecido en la región tienen una capacidad operacional suficiente como para apo-

⁸ Tweede Kamer der Staten General, *Verdragen in Voorbereiding. N. 39. Lijst van Vragen en Antwoorden*, 25.530, La Haya, 8 de diciembre de 1999.

⁹ Wirbel, L., “Forward Operating Locations: Plan Colombia Experiment Moves to Afghanistan”, *Peacework*, noviembre de 2001.

¹⁰ DOD, *Air Expeditionary Forces*, conferencia de prensa, 4 de agosto de 1998; F. Whitten Peters, Secretario de la Fuerza Aérea y General Michael Ryan, Jefe de personal, Fuerza Aérea de EEUU.

¹¹ Dowdy, W.L., PhD; analista de defensa militar, *Expeditionary Diplomacy: POL-MIL Facilitation of AEF Deployments - ARI Paper 2001-02*, Airpower Research Institute, junio de 2001.

¹² Holt, B. A., teniente coronel (Fuerza Aérea de EEUU, Centro de la Fuerza Aeroespacial Expedicionaria), “Commentary: The expeditionary story, everyone’s responsibility”, *Air Force News*, 16 de mayo de 2001.

yar cualquier tipo de misión. El equipo que se ocupó de la labor de reconstruir el aeropuerto de Manta recibió instrucciones del Secretario de Defensa de diseñar y construir “un FOL capaz de apoyar completamente o de realzar cualquier misión del Comando Sur”¹³.

Cambios recientes en la arquitectura militar

Aunque ya desde antes de los atentados del 11 de septiembre de 2001, la administración del presidente George W. Bush había intentado modificar en algunos aspectos el enfoque de la Estrategia Nacional de Seguridad formulado entre 1997 y 1999, el enfoque unilateral respecto a la ‘amenaza del terrorismo’ supuso un cambio sustancial. Dicho cambio tuvo obvias consecuencias para el continente americano y, en particular, la región andina, donde se encuentran varios de los grupos insurgentes incluidos en la lista de organizaciones terroristas del Departamento de Estado (DOS, en inglés), renovada después del 11 de septiembre de 2001.

Según el Center for International Policy (CIP), “Incluso antes del 11 de septiembre de 2001, la nueva administración de Bush había iniciado ya un ‘proceso de revisión’ para explorar la posibilidad de ir más allá de la guerra contra las drogas y ayudar al gobierno de Colombia a combatir a la guerrilla y a los paramilitares”¹⁴. De manera coincidente, la actual Estrategia de Seguridad de Estados Unidos (publicada en septiembre de 2002) destaca la necesidad de “nuevos enfoques en las guerras fortaleciendo operaciones conjuntas, utilizando las ventajas en el campo de la inteligencia”, definiendo este campo como “la primera línea de defensa contra terroristas y la amenaza de Estados hostiles”, y proponiendo “una fusión apropiada de información entre los servicios de inteligencia y los encargados de aplicar la ley” ya que

se necesitará un sistema analítico múltiple (all-source analysis)¹⁵.

Cambios en el apoyo militar de EEUU a Colombia

Si bien con Bush hijo los cambios señalados se han hecho más radicales y más obvios, en el ámbito de la lucha contra las drogas en el hemisferio ya se habían hecho modificaciones sustanciales durante el periodo de Clinton. Citando otra vez al Center for International Policy, “Hasta más o menos 1999, la Policía Nacional del Colombia (PNC) recibió casi la totalidad de la ayuda letal proveniente de Estados Unidos. Washington se cuidaba de no comprometerse demasiado con el conflicto interno (...) Sin embargo entre 1999 y 2000, la administración de Clinton redireccionó la parte principal de su ayuda hacia los militares”. Desde marzo de 1999, las agencias estadounidenses comparten inteligencia ‘en tiempo real’ con las Fuerzas Armadas de Colombia, todavía limitadas en ese momento por una Decisión Presidencial (PDD-73) que sólo permitía esta actividad en el marco de la lucha contra las drogas, aunque no existía la garantía de que esta limitación se cumpliera¹⁶. Ya en esa época se hacía cada vez más evidente que EEUU había diluido la diferencia conceptual entre la lucha contra las drogas y la lucha contrainsurgente. En febrero de 2002, unos funcionarios del DOD, en conversación con el Washington Times, refiriéndose al PDD-73 expresaron que “era muy frustrante”¹⁷. A partir de ese año Bush hijo puso en marcha esfuerzos dirigidos a modificar la Decisión Presidencial de Clinton.

El 2 de agosto de 2002, una disposición legal sobre fondos de emergencia antiterrorista (denominada H.R. 4775) autorizaba “que el gobierno de Colombia emplee toda ayuda antidrogas del pasado y del presente –helicópteros, armas,

¹³ Formato de solicitud para el Equipo de Entrega del proyecto del FOL de Manta; Cuerpo de Ingenieros del ejército de EEUU, Calendar Year 2002 USACE Project Delivery Team of the Year Awards, www.hq.usace.army.mil/pmbp/awards/sad/pdmtanta.doc.

¹⁴ CIP, “International Policy Report: The ‘War on Drugs’ meet the ‘War on Terrorism’: The United States’ involvement in Colombia climbs to the next level”. Washington DC, febrero de 2003, www.ciponline.org/colombia/0302ipr.pdf.

¹⁵ Casa Blanca, The National Security Strategy of the United States of America, septiembre de 2002.

¹⁶ GAO, “Drug Control: Narcotics Threat From Colombia Continues to Grow”, NSIAD-99-136, junio de 1999.

¹⁷ “U.S. Law Bars Giving Colombians Data”, The Washington Times, 26 de febrero de 2002.

brigadas— en contra de los insurgentes”. En este marco, el CIP también hace mención a una posible renegociación de los acuerdos sobre los FOL, que en su forma actual prohíben el uso de inteligencia recogida para fines diferentes al de la lucha contra las drogas¹⁸. Existen indicios de que, para EEUU, el uso de los FOL no se limitaría, desde un principio, al ámbito anti-drogas.

En junio de 1999, el periódico colombiano *El Espectador* citaba una fuente del Departamento de Estado (DOS) que sostenía que, “Las nuevas bases antinarcóticas localizadas en Ecuador, Aruba y Curaçao serán puntos estratégicos para vigilar muy de cerca los pasos de la guerrilla y sus continuas incursiones hacia Venezuela, Panamá, Brasil, el Perú y Ecuador”. Un documento del DOS al cual *El Espectador* tuvo acceso revelaría la táctica empleada: “Con el fin de no desviar las misiones que en principio se concentrarán en labores antinarcóticas, y con el propósito de evitar polémicas internacionales y en el propio Congreso, los trabajos de inteligencia militar contra las FARC y el ELN se enmarcarán principalmente en su estatus de ‘narcoguerrilleros’”¹⁹. En septiembre de 1999, el general Wilhelm explicó en el Congreso que “la clave para la paz en Colombia es negar a la insurgencia sus ingresos del narcotráfico”.²⁰ El general McCaffrey, zar antidrogas en ese momento, concordaba con esta visión: “si agarramos un avión con drogas en el Caribe, las guerrillas ya han recibido su pago”²¹. Para el general Peter Pace (jefe del Comando Sur, septiembre 2000 a agosto 2002), Colombia es “la clave para la estabilidad de la región”, por lo cual “el Comando Sur necesita más (...) equipos de Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento (IVR) para paliar el riesgo

durante las crisis. Específicamente necesitamos más capacidad IVR aérea de reacción rápida”²². Cuando, en julio de 1999, uno de esos equipos, una aeronave De Havilland RC-7 Airborne Reconnaissance Low (ARL), se accidentó en Colombia durante una patrulla antidrogas de rutina, la revista *Newsweek* citó a “una fuente con conocimiento de la misión” que dijo: “No se supone que estemos realizando monitoreos de las guerrillas, pero eso es lo que ellos hacían”²³.

Con el cambio en la ley de agosto de 2002, estas prácticas quedaron entonces legalizadas. A principios de 2003, la revista especializada en temas militares *Jane's Defence Weekly* menciona que “la asistencia del Comando Sur a Colombia incluye nuevos niveles de inteligencia para ayudar en las operaciones contra grupos insurgentes”²⁴.

Seguridad regional y antiterrorismo

Cinco días después de la adopción de la H.R. 4775 se posesionó el nuevo presidente de Colombia, Alvaro Uribe, quien no esperó ni una semana para declarar el estado de emergencia en el país. Bajo el estado de emergencia, las fuerzas de seguridad cuentan con el poder legal para, entre otras cosas, controlar el movimiento y restringir el acceso en zonas determinadas, censurar a la prensa y suspender a representantes democráticamente elegidos que “contribuyan al desorden público”²⁵. Mientras Uribe no tardó en reforzar su ofensiva militar contra la insurgencia con los equipos antidrogas recientemente liberados por EEUU, en el plano internacional, el nuevo pre-

¹⁸ CIP, 2003, op. cit.

¹⁹ “La agenda secreta para Colombia”, *El Espectador*, Bogotá, 4 de junio de 1999.

²⁰ “Paz necesita victoria en el campo de batalla: Wilhelm”, *El Tiempo*, Bogotá, 22 de septiembre de 1999 (citando el testimonio del general Wilhelm ante el Senate Caucus on International Narcotics Control, Washington DC, 21 de septiembre 1999).

²¹ “US Trains Colombia Force to Fight Rebels’ Drugs Profits”, *The New York Times*, 28 de julio de 1999.

²² General Peter Pace (Comando Sur), Testimonio ante el Senate Armed Services Committee, Washington DC, 27 de marzo de 2001, y testimonio ante el Senate Caucus on International Narcotics Control, Washington DC, 28 de febrero de 2001.

²³ “Fighting the Rebels: A Mysterious Plane Crash Highlights Covert US Operations”, *Newsweek*, 9 de agosto de 1999.

²⁴ “US Special Forces Give Colombians Anti-Terrorism Training”, *Jane's Defence Weekly*, Londres, 8 de enero de 2003.

²⁵ *The Washington Post*, 13 de agosto de 2002.

sidente se dedicó, junto con funcionarios del DOS, a tratar de obtener mayores compromisos de sus vecinos para resguardar la ‘seguridad regional’. Una de las primeras metas en este campo es conseguir que la insurgencia colombiana sea formalmente declarada terrorista. Aunque estos esfuerzos diplomáticos encuentran “diferencias de enfoque y de concepto” en Brasil, Venezuela y hasta cierto punto en Ecuador²⁶, existen evidentes avances desde el punto de vista de Washington, en cuanto a la vigilancia fronteriza conjunta, la creación de nuevas bases militares en las fronteras (16 en Ecuador, 13 en Brasil, entre Policía y Fuerzas Armadas) y el intercambio de información, entre otros.

Según diversos observadores, las fuerzas especiales estadounidenses que se encuentran en Perú, en la frontera amazónica con Colombia, están realizando ejercicios con miras a prepararse para la captura de miembros del secretariado de las FARC²⁷. En enero de 2002, la Comisión de Relaciones Internacionales del Congreso de Ecuador manifestó que la inseguridad en la frontera norte del país es motivo para revisar los términos del acuerdo para el uso del FOL en Manta²⁸. Menos de dos años antes, el ministro de Defensa Nacional del Ecuador, general José Gallardo, había escrito en una apreciación reservada sobre el conflicto colombiano: “No conviene otorgar más facilidades que las existentes para las operaciones aéreas contra el narcotráfico desde la base de Manta”²⁹. Sin embargo, en su primera visita a Washington como presidente electo de Ecuador, en febrero de 2003, el ex coronel Lucio Gutiérrez expresó su deseo de convertir al país en el mejor aliado de EEUU en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. En el mes de marzo, el presidente Gutiérrez entregaba el control sobre la Aduana a las Fuerzas Armadas del país, y la Aviación Naval de Ecuador

se trasladaba de Guayaquil a Manta en el marco de la unificación de las operaciones aeronavales que establecen a Manta como “nuevo eje de seguridad de la frontera norte”³⁰.

Petróleo al fuego

Está claro que la parte militar de la nueva inversión antidrogas de EEUU en la región, primero en el marco del Plan Colombia (2000-2001) y a partir del 2002 como Iniciativa Regional Andina (IRA), no se restringe a la lucha contra las drogas, ni en la práctica ni en la forma. Para poder apreciar en un futuro próximo el impacto de esta estrategia en la región, hace falta abordar un tema concreto: la protección militar de los recursos energéticos vitales para EEUU.

El 13 de febrero de 2003, el Congreso estadounidense aprobó el *Proyecto de Ley para la Ayuda Extranjera 2003*, que incluye “la primera ayuda militar a Colombia no relacionada con la lucha contra las drogas desde la Guerra Fría: 98 millones de dólares para ayudar al ejército colombiano a proteger el oleoducto Caño Limón-Coveñas con una longitud de 480 millas (772 kilómetros)”. Para el año fiscal 2004, la administración de Bush hijo “incluye una cantidad no determinada, hasta 147 millones de dólares, (...) como continuación del programa”³¹. El oleoducto es propiedad compartida de Ecopetrol [empresa del Estado colombiano, 50%], Occidental Petroleum [EEUU, 44%] y Repsol-YPF [España, 6%]. El programa de protección se inicia con el entrenamiento y equipamiento de hasta 800 efectivos especiales colombianos, que, con la asistencia de EEUU, deben proteger los primeros 120 kilómetros orientales del oleoducto. Según Anne Patterson, embajadora de EEUU en Colombia, estas instalaciones son uno de los 338 “sitios críticos de infraestructura en Colombia que preo-

²⁶ Project Counselling Service, *Informe de Fronteras*, Bogotá, febrero de 2003.

²⁷ Project Counselling Service, *Informe de Fronteras*, Bogotá, marzo de 2003. La primera mención pública de este plan se hizo en *Narconews* (www.narconews.com) 25 de octubre de 2002.

²⁸ *La Hora*, Quito, 16 de enero de 2002

²⁹ Gallardo Román, J., general, ministro de defensa nacional, *Apreciación global estratégica del conflicto que sufre Colombia y sus efectos sobre Ecuador*, Quito, 2000 (sin fecha).

³⁰ Project Counselling Service, febrero de 2003, op. cit.

³¹ WOLA, *Colombia Monitor: Protecting the Pipeline: The U.S. Military Mission Expands*, Washington DC, mayo de 2003.

cupan a EEUU”³². En el 2001, el Estado colombiano perdió unos 500 millones de dólares (2% del presupuesto nacional) y Occidental Petroleum 50 millones debido a los constantes bombardeos del oleoducto por parte de la insurgencia en Arauca. Entre 1996 y 2000, Occidental gastó casi 8,7 millones de dólares en sus contactos con funcionarios estadounidenses relacionados con la política hacia América Latina, particularmente hacia Colombia³³. Aunque la compañía niega haber hecho al gobierno una solicitud de protección a sus instalaciones en Colombia, el nuevo programa militar puede ser considerado parcialmente un resultado de esas gestiones. A la larga, se espera entrenar unos siete mil efectivos de élite.

En 1998, el general Wilhelm hizo notar que las nuevas exploraciones petroleras aumentaron la ‘importancia estratégica’ de Colombia para EEUU³⁴. En 1999, después de que Hugo Chávez asumiera la presidencia de Venezuela, Wilhelm destacó que ese país representa el 18% de los recursos energéticos importados.³⁵ Entre 1996 y 2000, Venezuela, Colombia y Ecuador juntos exportaron a EEUU en promedio la misma cantidad que todos los Estados del Golfo Pérsico juntos, mientras las proyecciones sobre las reservas potenciales de Colombia hacen esperar que el país, que no pertenece a la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo), pueda, en palabras de un analista de Ecopetrol, “ayudar a EEUU a presionar el mercado en tiempos de oferta limitada”³⁶.

También Ecuador entra en los cálculos. En el norte del país, un consorcio de empresas multinacionales con sedes en EEUU, España, Canadá, Italia y Argentina, respalda la construcción,

hecha por Occidental Petroleum, del Oleoducto de Crudo Pesado (OCP), que debe doblar la capacidad de producción y el transporte de petróleo de Ecuador. También en este país se mezclan los asuntos de seguridad nacional con la protección de intereses privados. Ya en agosto del 2001, la revista especializada *Energy Compass* observaba que Petroecuador y 16 compañías privadas que operan en Ecuador “llegaron a un acuerdo de pago a los militares por protección”³⁷. La señalada concentración militar en la frontera norte del país no es por tanto gratuita.

En febrero de 1998, antes de que comenzaran las negociaciones para los FOL, un alto militar de la fuerza aérea hizo una serie de recomendaciones que ahora se ven como predicciones. Refiriéndose a la creciente importancia del petróleo de Suramérica, afirmaba que si “la atención militar sigue esos cambios de vital interés (...) la ausencia de bases de avanzada en el teatro de operaciones del Comando Sur va a ser lamentable”. Los comandos regionales “deben ser proactivos desde ahora en el establecimiento de nuevas bases”. La “selección y el desarrollo de cuatro o cinco bases centrales con al menos una infraestructura mínima es el primer paso para asegurarse un acceso de avanzada”. El mismo militar subrayó que es mejor negociar contratos con naciones anfitrionas antes de una crisis, “anticipando la necesidad de acceso, e iniciando el diálogo sin presiones de tiempo”. “Sentar el trabajo político de base y obtener la aprobación inicial es ya la primera mitad del proceso (...) En tiempos de crisis, las Fuerzas Armadas pueden mejorar más las posibilidades de acceso ayudando a ‘vender’ en la nación anfitriona la idea de amenaza” con el fin de lograr la aprobación para ampliar el uso del sitio³⁸.

³² *Ibidem*.

³³ Forero, J., “New Role for U.S. in Colombia: Protecting a Vital Oil Pipeline”, *The New York Times*, 4 de octubre de 2002. Citado por WOLA, 2003, op. cit.

³⁴ WOLA, 2003, op. cit.

³⁵ Wilhelm, C., general (Comando Sur), Testimonio ante el *Senate Foreign Relations Committee, Subcommittee on Western Hemisphere, Peace Corps, Narcotics and Terrorism*, Washington DC, 22 de junio de 1999.

³⁶ WOLA, 2003, op. cit., haciendo uso de datos de AER Database: www.tonto.eia.com/aer/aer-toc-d2000cfm, y de *Crude Oil Imports From Ecuador (Non-OPEC)*; Mb/d.: www.economagic.com/emcgil/data.exe/doemle/coimpen.

³⁷ “Ecuadorian producers to pay military for protection” *Energy Compass*, 10 de agosto de 2001. Citado por WOLA, 2003, op. cit.

³⁸ Goffus, T., mayor (Fuerza Aérea Estadounidense), *Air Expeditionary Forces: Forward Base Access*, Documento no confidencial, Colegio Naval de Guerra, Newport, 13 de febrero de 1998.

DOD y Drogas: la luna de miel

La decisión tomada en 1989 que le atribuye al DOD el liderazgo en la detección y monitoreo aéreo y marítimo de los cargamentos ilegales de droga condujo a un fuerte incremento en el número de personal y equipo militar dedicados a los esfuerzos antinarcóticos. Según la GAO: *“Los fondos para las misiones de vigilancia de los FOL con sus respectivas horas de vuelo y días de navegación marítima se incrementaron, de unos 212 millones de dólares en el año fiscal de 1989 a unos 844 millones de dólares en el año fiscal de 1993, casi un 300 por ciento de incremento”*¹. Este podría ser visto como un período de ‘luna de miel’ del DOD y las misiones antinarcóticas. En su apogeo, cerca de la mitad de las horas de vuelo de los AWACS fueron dedicadas a las misiones antidroga. *“La oportunidad para una participación militar de gran escala era excelente: la Guerra Fría estaba por concluirse liberando una gran cantidad de equipo, pero el dramático recorte todavía no había comenzado”*².

La luna de miel fue corta. En el curso de 1993, la GAO emprendió una revisión exhaustiva que terminó en conclusiones devastadoras. *“En comparación con el índice de éxitos de la interdicción y los objetivos de reducción de la demanda, la inversión en las horas de vuelo y los días de navegación para apoyar la misión del DOD no tiene proporción con los beneficios que ofrece”*. De acuerdo con el informe, el éxito de la interdicción para detener el flujo de cocaína ha sido más simbólico que real. *“La esperanza de que la vigilancia militar*

*logre una diferencia se ha revelado como demasiado optimista”*³. La GAO le hizo una recomendación explícita al Congreso para que *“a la luz de la insignificante contribución que ha hecho la vigilancia militar a la lucha a las drogas”* la participación del DOD en la interdicción *“debería reducirse considerablemente”*⁴.

La administración de Clinton que comenzó en 1993 *“determinó que se requería un cambio controlado en el énfasis – un abandono de las estrategias anteriores enfocadas principalmente en la interdicción en las zonas de tránsito, a cambio de nuevos esfuerzos dedicados a la interdicción en y alrededor de los países fuente”*⁵, una conclusión que quedó formalizada en la Directiva Presidencial 14 de ese mismo año.⁶ Entre 1993 y 1999 hubo un recorte en los fondos antinarcóticos para el DOD de un 24%. Las horas de vuelo atribuidas al DOD para rastrear cargamentos ilegales de droga en áreas de tránsito se redujeron de 46 mil en 1992 a 15 mil en 1999, una caída del 68%. Todos los vuelos en su conjunto (DOD, Aduana y Guarda Costera) se redujeron de 60 mil a menos de 40 mil. El número de los días de navegación marítima del DOD bajó de 4.800 a 1.800, (62%) en el mismo período⁷. El jefe del Comando Sur, general Wilhelm informó que, para 1999, el DOD era incapaz de garantizar la mayoría de vuelos antidrogas solicitados: *“pedimos poco más de 900 salidas aéreas [...] Cumplimos con menos de 400”*⁸.

¹ GAO, *Drug Control – Heavy Investment in Military Surveillance Not Paying Off*, GAO/NSIAD-93-220, septiembre de 1993.

² Corcoran, K. J., mayor, *DOD Involvement in Counterdrug Effort – Contributions and Limitations*, AU/ACSC/0077/97-03, Air Command and Staff College, marzo de 1997. [La autora es piloto de la Fuerza Aérea y realizó misiones de vuelo en AWACS entre 1994 y 1996].

³ GAO, GAO/NSIAD-93-220. 1993, op cit.

⁴ GAO, GAO/NSIAD-93-220. 1993, op cit.

⁵ Casa Blanca, *National Drug Control Strategy*, febrero de 1995.

⁶ *Presidential Decision Directive for Counternarcotics (PDD-14)*, 3 de noviembre de 1993.

⁷ GAO, *Assets DOD Contributes to Reducing the Illegal Drug Supply Have Declined*, Oficina General de Contraloría de EEUU, GAO/NSIAD-00-9, diciembre de 1999.

⁸ Wilhelm, C., general (Comando Sur), Testimonio ante el *Senate Caucus on International Narcotics Control*, Washington DC, 21 de septiembre de 1999.

Las fases y equipos de interdicción

La GAO resume el proceso común, desde la detección hasta la interdicción de barcos y aviones de traficantes de drogas, en seis etapas que en ocasiones pueden darse simultáneamente:

- 1 se suministra información de inteligencia a los organismos antidrogas sobre un transporte de drogas planificado o en camino;
- 2 radares (en tierra) detectan a los sospechosos;
- 3 aviones con radar ubican el blanco y siguen su curso;
- 4 otros aviones (F-16, Cessna Citation) ubican y visualizan el blanco;
- 5 se pasa la responsabilidad para la acción a las agencias autorizadas para interceptar, detener e incautar;
- 6 las agencias estadounidenses autorizadas – o funcionarios locales – detienen al traficante.

Los tipos de aviones mencionados por fuentes oficiales en relación con los FOL son los siguientes:

aviones grandes:

- *US Air Force E-3 Sentry Airborne Warning and Control System (AWACS)*, equipado con un disco radar y un alcance de más de 320 kilómetros. Tiene 9 horas de autonomía de vuelo y es usado para actividades de monitoreo en aire, tierra y mar, comando, control y comunicación con sitios en la tierra, barcos y otras aeronaves.

aviones medianos:

- *US Navy E-2C Hawkeye (Grumman Aerospace) AWACS*, también equipado con un disco radar y con 6 horas de autonomía de vuelo, cumple básicamente las mismas funciones que el E-3.
- *US Navy U.S. Customs Service P-3 Orion*, usado para vigilancia y detección marítima/aérea con autonomía de vuelo, sobrepasa las 11 horas.
- *C-130 Hercules (Lockheed Martin)*, para transporte de tropas (hasta 128 personas) y materiales.

aviones pequeños:

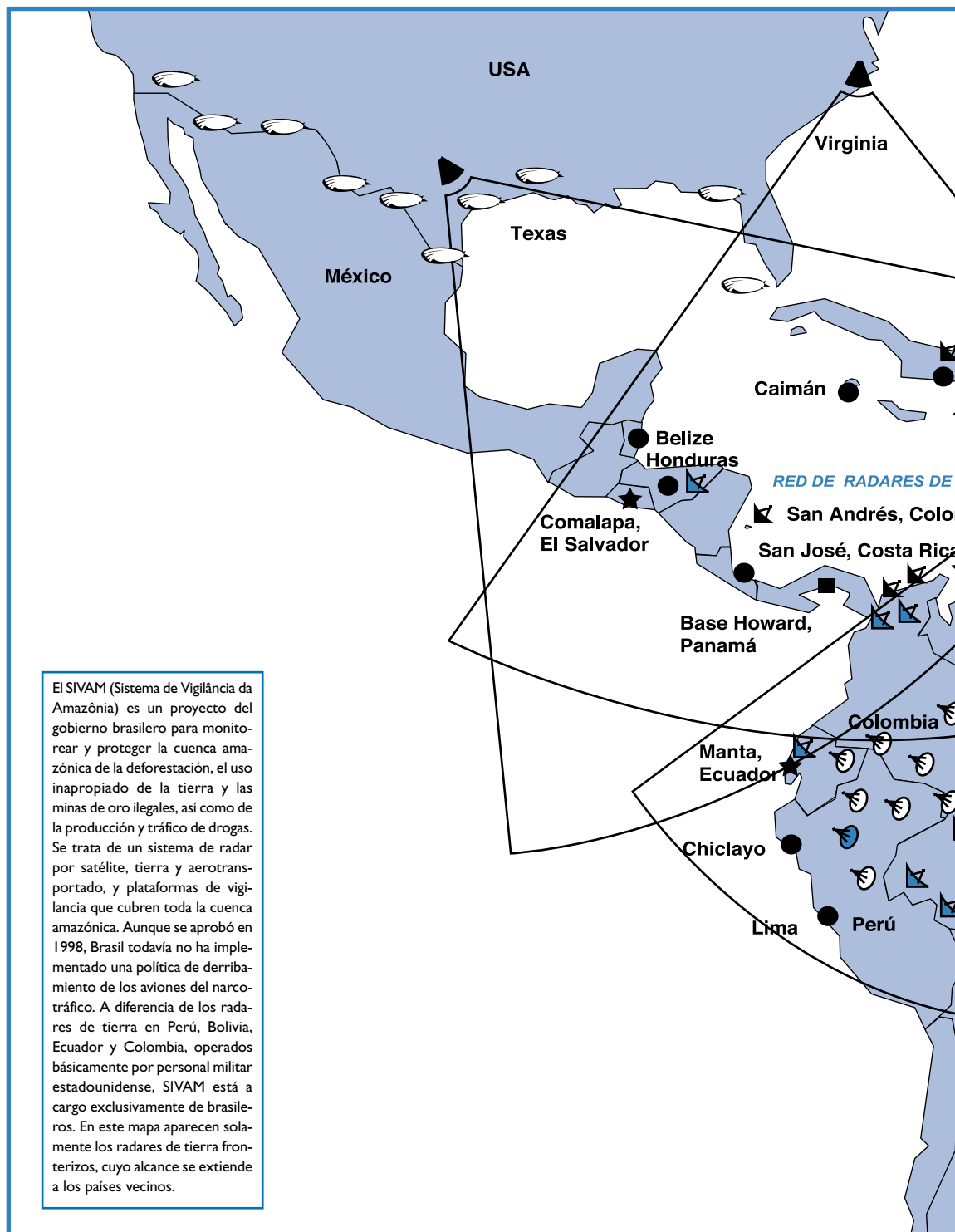
- *F-15 Eagle (McDonnell Douglas)*, utilizado para la verificación (con radar y visual) e interdicción (*tracker aircraft*).
- *F-16 Falcon (Lockheed Martin)*, cumple las mismas funciones.
- *Citation 550 (Cessna)*, es el *tracker* utilizado por la Aduana.

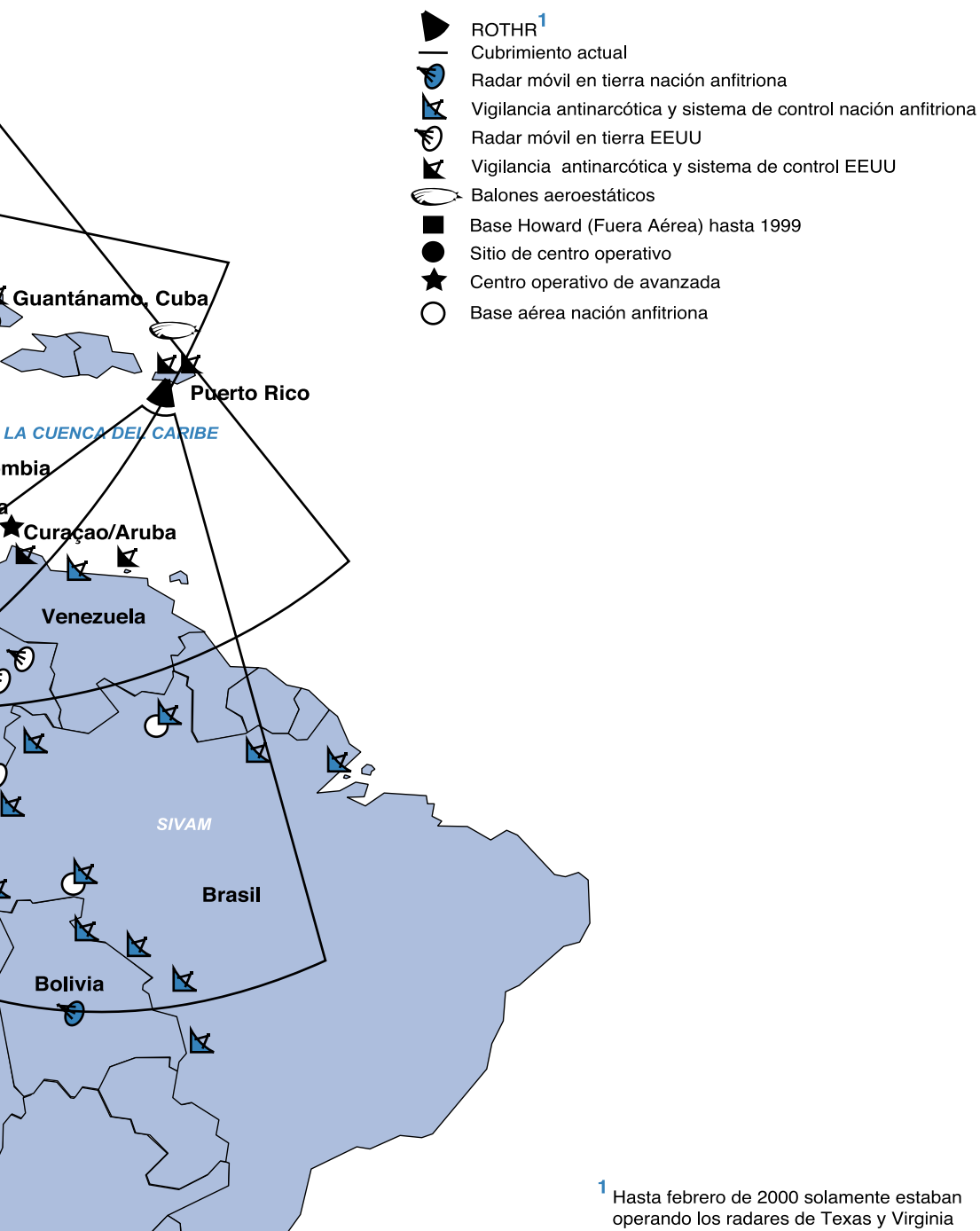
Los radares en tierra en la región son de tres tipos:

- *Relocatable Over-The-Horizon Radars (ROTHRs)*, con un alcance de 3.218 km pero con limitaciones en cuanto a su precisión y la detección de objetos a baja altura.
- *Ground Mobile Radars (GMRs)*, manejados por el Comando Sur, en ubicaciones del Caribe (el *Caribbean Basin Radar Network*), entre otros en Riohacha y San Andrés; también en Colombia (Leticia, Marandúa, San Juan de Guaviare, Tres Esquinas y posiblemente en Araracuara y Tabatinga); en Perú (Iquitos, Andoas y Pucallpa), y probablemente en Ecuador (en Sucumbíos o Napo). Observadores mencionan el funcionamiento de un total de 17 GMR que comúnmente tienen un alcance de 386 km.
- Una diversidad de radares en tierra manejados por autoridades de la región y cuya información está en mayor o menor grado compartida con autoridades de otros países. El sistema más conocido es el SIVAM (Brasil), un conjunto de 25 radares casi instalado en un 100% (abril 2003) y a cuya información, sobre todo Estados Unidos y Colombia, buscan obtener más acceso.



El SIVAM (Sistema de Vigilancia da Amazônia) es un proyecto del gobierno brasileiro para monitorear y proteger la cuenca amazónica de la deforestación, el uso inapropiado de la tierra y las minas de oro ilegales, así como de la producción y tráfico de drogas. Se trata de un sistema de radar por satélite, tierra y aerotransportado, y plataformas de vigilancia que cubren toda la cuenca amazónica. Aunque se aprobó en 1998, Brasil todavía no ha implementado una política de derribo de los aviones del narcotráfico. A diferencia de los radares de tierra en Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia, operados básicamente por personal militar estadounidense, SIVAM está a cargo exclusivamente de brasileños. En este mapa aparecen solamente los radares de tierra fronterizos, cuyo alcance se extiende a los países vecinos.





¹ Hasta febrero de 2000 solamente estaban operando los radares de Texas y Virginia

* Este mapa no pretende ser completo

T
N
I

Tras hacerse evidente el fracaso de las conversaciones de EEUU en Panamá para continuar usando la base de Howard como centro multilateral antinarcoóticos, el gobierno estadounidense se dedicó a buscar “arreglos alternativos con otros gobiernos interesados en realizar actividades (antidrogas) en el futuro”¹. Dichos ‘arreglos’ comenzaron en 1998². La primera mención oficial al respecto data del mes de julio de 1998, cuando James Rubin (DOS) destacó que “posibles puestos incluyen a Honduras, Ecuador o un sitio en EEUU, posiblemente la Florida”³. Según la Oficina General de Contraloría de EEUU (GAO, siglas en inglés), en septiembre de ese año, el DOD formuló los criterios básicos para la selección de sitios: 1. proximidad a las zonas de producción y tránsito; 2. protección de personal y equipos de EEUU; 3. infraestructura adecuada para minimizar costos de construcción⁴. Una presentación del Comando Sur en octubre ampliaba el espectro de opciones a Aruba y Curaçao, Belice, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá, Perú y Trinidad. En ese momento ya se planteaba la combinación de tres puestos, respectivamente en Sudamérica, Centroamérica y el Caribe. En el momento del cierre definitivo de la base Howard ya se habían firmado acuerdos provisionales que establecían el acceso a los nuevos puestos en Ecuador y Aruba-Curaçao. Y el 31 de marzo de 2000, 11 meses después del cierre de Howard y tras el fracaso de las negociaciones con Costa Rica, EEUU y El Salvador firmaron un acuerdo de diez años para la instalación del puesto centroamericano cerca de la capital salvadoreña.

Una vez obtenido el respaldo gubernamen-

tal de los países anfitriones de los FOL, la preocupación del Comando Sur pasó a ser la de obtener la aprobación del Congreso estadounidense de los fondos requeridos para adecuar los aeropuertos. Los costos de diseño y construcción fueron incluidos inicialmente en el presupuesto del respaldo al Plan Colombia aprobado en julio del 2000 con una suma total de 1.300 millones de dólares⁵.

Con diferencias manifiestas en cada uno de los países anfitriones, el debate y las críticas que precedieron la firma de los convenios del respectivo FOL influyeron de alguna manera en el acuerdo resultante firmado. A pesar de que los tres acuerdos provienen claramente de un único documento modelo, existen entre ellos algunas diferencias marcadas que revelan que una representación gubernamental tuvo una mejor posición o mayor habilidad de negociación que otra.

Aunque estas diferencias no son decisivas para el funcionamiento de los FOL en términos generales, sí ejemplifican los márgenes de negociación que fueron utilizados por los respectivos gobiernos para defender o hacer prevalecer algunos intereses propios frente a las demandas de EEUU.

Mientras los debates sobre los acuerdos de los FOL siguieron su curso, los puestos comenzaron a funcionar de manera provisional. Frente a los 2.500 efectivos que el Comando Sur proyectaba estacionar en el fracasado Centro Multilateral en Panamá⁶, los FOL parecen poca cosa: se trata de entre 10 y 15 personas permanentes y “en situaciones normales” hasta un máximo de 300 (Ecuador y Curaçao) y 100 (Aruba y El Salvador) efec-

¹ Rubin, J. (Departamento de Estado), “U.S. Blames Panama For Deadlock on Drugs Base”, *Reuters*, 20 de julio de 1998.

² El ministro de justicia de las Antillas Holandesas, Rutsel Martha, dijo en diciembre de 1998 que en junio se habían realizado las primeras conversaciones con EEUU sobre el establecimiento de un FOL en Curaçao. Más tarde se sostuvo que este primer acercamiento se dio en octubre de ese año (*Amigoe*, Willemstad, 12 de diciembre de 1998; 12 de enero de 2002).

³ “U.S., Panama to Abandon Canal Anti-Drug Center”, *Reuters*, 20 de julio de 1998.

⁴ GAO, *Drug Control: International Counterdrug Sites Being Developed*, GAO-01-63BR, diciembre de 2000.

⁵ Los fondos aprobados inicialmente sólo incluyeron 116,5 millones de dólares para los FOL de Ecuador y Aruba-Curaçao (Pace, P., general, comandante en jefe del Comando Sur, Testimonio ante el *Senate Caucus on International Narcotics Control*, Washington DC, 28 de febrero de 2001).

⁶ Romero, P. (DE), *Subcommittee on Criminal Justice, Drug Policy and Human Resources Committee on Government Reform and Oversight*, Washington DC, 4 de mayo de 1999.

tivos adicionales sobre una base rotativa⁷. Inicialmente la construcción de instalaciones adicionales para albergar a ese personal está sólo planificada para Manta, aunque en todos los FOL se prevé la construcción de infraestructura operativa y de entrenamiento. Las principales adecuaciones de los aeropuertos tienen que ver con su capacidad para recibir, estacionar y mantener las aeronaves. Manta y Hato Rey han sido acondicionados para operar con todo tipo de aviones, incluyendo los más grandes⁸, mientras los planes en Aruba y El Salvador sólo son para aviones 'medianos' y 'pequeños'.

A mediados de marzo de 2001 se cerró la base aérea de Manta para adecuar la pista de aterrizaje alargándola hasta 3.100 m, construyendo nuevas torres de comunicación y una pista de rodaje de ida y vuelta a una nueva área de estacionamiento. Concluida la primera fase de las obras, Fernando Arroyo, ingeniero del Ejército de EEUU dijo de Manta que es “una de las mejores pistas de América del Sur”⁹. En Curaçao, las construcciones trataron al máximo de compartir las instalaciones con la Marina de Guerra holandesa. En Aruba, la primera evaluación del acuerdo sobre el FOL entre Los Países Bajos y EEUU hace referencia a una dificultad operativa ocasionada por la falta de espacio para estacionar los aviones. La construcción de una nueva área de estacionamiento es parte de los planes presentados por el Comando Sur¹⁰. Sin embargo, en un ajuste de los presupuestos estatales a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001, el Congreso de EEUU postergó su financiamiento indefinidamente. En 2003, las operaciones desde el FOL de Aruba se han suspendido casi por completo.

Los cambios proyectados en el aeropuerto de Comalapa (El Salvador) se han reducido, igual que en Aruba, a la construcción de una nueva área de estacionamiento y su acceso. Las obras deberán concluir a fines de 2003.

Personal estadounidense que opera desde los FOL

Las tareas de vigilancia, monitoreo, identificación e interceptación en la zona de tránsito son compartidas por personal del DOD, la Guardia Costera y Aduana. El DOD es la agencia coordinadora de estas actividades. La Guardia Costera realiza la detención de las naves marítimas en colaboración con la Aduana. En las zonas de producción la detención de personas y la incautación de drogas, están a cargo de las autoridades locales.

Los acuerdos y anexos operativos firmados por los respectivos gobiernos establecen números máximos para el personal de las mencionadas agencias que puede estar presente en los FOL en un determinado momento. Pero un FOL tiene bastante espacio para jugar con el número de efectivos presentes. Según el general René Vargas Pazzos, ex jefe del Ejército ecuatoriano, el FOL está obligado a informar solamente sobre los soldados que sobrepasan una estadia de siete días en el puesto de Manta, “puede venir la cantidad de soldados que ellos, los norteamericanos, deseen. Los reportables no pueden pasar de 450, pero los otros, los que llegan a quedarse menos de siete días, no tienen ningún control”. El general se refiere al convenio operativo del FOL de Manta como un ‘plan de guerra’¹¹. Y según oficiales retirados de las Fuerzas Armadas



⁷ Wilhelm, C., general (Comando Sur), *Senate Appropriations Committee, Defense Subcommittee and the Military Construction Committee*, Washington DC, 14 de julio de 1999; van Aartsen, J., DWH/AK-99/00, La Haya, 18 de julio de 1999; Patterson, A., *Carta a la Asamblea Legislativa de El Salvador*, 5 de julio de 2000. El acuerdo con Ecuador permite una presencia máxima de 475 efectivos en situaciones especiales.

⁸ Como ‘avión grande’ se menciona el avión ‘espía’ E-3 Sentry (AWACS), sin embargo también el enorme avión de transporte C-5 (de 75 m de largo y 68 m de envergadura) puede decolar con carga máxima en las pistas de Manta y Hato Rey (www.af.mil/factsheets).

⁹ *La Hora*, Quito, 14 de diciembre de 2001.

¹⁰ GAO, GAO-01-63 BR, 2000, op. cit.

¹¹ APDHE, *Base de EEUU en Manta y Plan Colombia: análisis de impactos y alternativas para el Ecuador*, Foro organizado por: APDH, Comité Consultivo del Grupo de Monitoreo de los Impactos del Plan Colombia en el Ecuador y Subcomisión Parlamentaria para evaluar el Plan Colombia, Quito, mayo de 2001.

ecuatorianas, la pista de Manta y sus cabezas permitirían el tránsito de 15 a 16 mil efectivos en el lapso de una semana. El convenio no limita el número de personas que puede, en un determinado lapso de tiempo, hacer uso del FOL en tránsito a otro destino. Además de los aeropuertos, los acuerdos incluyen el uso de puertos marítimos de los países anfitriones. Durante el 2002 se registró la llegada de 15 naves de guerra estadounidenses al puerto de Manta.

Mientras por un lado el DOD avanza en la profesionalización de sus combatientes de guerra, EEUU intensifica al mismo tiempo la entrega a empresas privadas de todas las tareas de apoyo, una modalidad conocida como 'contratación externa' (*outsourcing*). Durante el 2002, el DOD y el DOS contrataron a 17 y 3 empresas privadas respectivamente para una diversidad de responsabilidades. En relación con los FOL, la empresa más involucrada es DynCorp Aerospace Technology. Su participación en la lucha contra las drogas en la región andina mediante contratos con el DOS data de 1991 y tendría que ver principalmente con el mantenimiento de aeronaves y entrenamiento de pilotos nacionales, sin incluir actividades operativas¹², pero en Los Países Bajos y Ecuador hay bastante susceptibilidad al respecto. El trabajo de DynCorp, y de este tipo de empresas en general, no está sometido a supervisión, y se han producido varios escándalos en los que se han visto implicados empleados de esta compañía¹³. La DynCorp ha sido contratada para ejecutar las fumigaciones en Colombia.

Intercambio de información y autorización para sobrevuelos

El intercambio con las autoridades de los países anfitriones de la información recopilada desde los FOL es un tema lleno de contradicciones. Lo cierto es que EEUU mantiene claramente una parte de la información en

absoluta reserva. Tanto en Manta como en Hato Rey, hay áreas de acceso restringido a todo personal local. Es prácticamente imposible saber si desde los FOL se recoge información con fines diferentes a los de la lucha antidrogas. De otra parte, las leyes estadounidenses limitan el intercambio de información de los funcionarios estadounidenses civiles y militares a autoridades de otros países. Esto está relacionado con los riesgos de la interceptación aérea, evidentes después de que el ejército peruano derribara, en 2001, un avión misionero confundido con un vuelo de tráfico de drogas, basándose en información proporcionada por una compañía que trabajaba para la CIA. En tales casos, el gobierno de EEUU podría ser procesado para que compense a los familiares de las víctimas¹⁴. Sin embargo, la reanudación de los programas de interdicción aérea en Colombia y la próxima reanudación en Perú significa también el reinicio del intercambio de información con este fin.

De acuerdo a la GAO, otro obstáculo para los operativos desde los FOL es el hecho de que algunos gobiernos de la región (como Cuba, la República Dominicana y Venezuela, entre otros) no quieren permitir a EEUU el libre acceso a su espacio aéreo. El caso de Venezuela es uno de los más notorios debido a la fuerte posición del gobierno de Hugo Chávez frente a EEUU, particularmente después de conocerse las alegaciones sobre un posible involucramiento estadounidense en el intento de golpe de estado del 12 de abril de 2002. Según la revista *Intel Briefing*, "aeronaves de patrullas operadas desde el (...) FOL en Manta, Ecuador, también suministraron inteligencia en la movida militar contra Chávez"¹⁵. No obstante, el gobierno venezolano ha cambiado de postura aceptando una nueva solicitud de EEUU de un corredor aéreo que pasa por Venezuela en su camino desde Curaçao hasta la región colombiana de Arauca, en donde comienza el oleoducto Caño Limón-Coveñas y en donde recientemente fue desplegado personal de las

¹² Amigoe, Willemstad, 28 de febrero de 2000.

¹³ *El Comercio*, Quito, 29 de abril de 2002.

¹⁴ *The Washington Post*, 4 de noviembre de 1999.

¹⁵ *Intel Briefing*, 13 de abril de 2002.

La oposición a los acuerdos de los FOL en los países anfitriones

Entre los obstáculos en las negociaciones con Panamá sobre el posible uso de la base de Howard para el Centro Multilateral Antidrogas (MCC, siglas en inglés) resaltan dos: el período mínimo de 12 años que pide Estados Unidos y su deseo de incluir en el convenio el acceso al país para entrenamientos militares, logística regional, actividades de búsqueda y rescate y otras misiones relacionadas. El Departamento de Estado (DOS) habla de la necesidad de una “*presencia efectiva con relación a los costos*” que “*no podía ser reconciliada con los requerimientos políticos de Panamá*”¹. Desde la publicación del acuerdo interino entre Estados Unidos y Panamá sobre el MCC en enero de 1998, Pérez Balladares enfrenta una fuerte oposición a los planes. En marzo el DOS suspende las negociaciones, entre otros motivos por el condicionamiento de Panamá de limitar las operaciones desde el MCC a misiones antidrogas².

En Costa Rica, durante el período de negociaciones preliminares confidenciales para la instalación de un FOL en Liberia, surgieron fuertes críticas al Acuerdo para la Cooperación para Suprimir el Tráfico Ilícito, ratificado por la Asamblea Legislativa en septiembre de 1999 con una clara restricción: los permisos para sobrevolar cielos territoriales y para ordenar el aterrizaje a aeronaves sospechosas se limitan a las aeronaves de EE.UU. pertenecientes a las autoridades policiales y estrictamente no incluyen a naves militares. Esta restricción fue consecuencia directa de la tradicional susceptibilidad de los gobiernos y la población de dicho país frente al tema militar.

En otros casos, esta misma susceptibilidad no tuvo las mismas consecuencias. En Ecuador y El Salvador, representantes de la sociedad

civil y un partido político de oposición presentaron demandas de inconstitucionalidad del acuerdo. En ambos casos los argumentos utilizados fueron similares incluyendo fuertes críticas al uso del territorio nacional para uso militar por parte de Estados Unidos y respecto al desigual reparto de derechos y deberes en el contenido del acuerdo firmado. La oposición salvadoreña argumentó la obligación constitucional de contar con dos tercios de los votos para la aprobación de un acuerdo de estas características en el parlamento. Ambas salas rechazaron las demandas.

La relación entre los FOL y el conflicto colombiano ha formado parte de las preocupaciones de la resistencia a los acuerdos en todos los países, pero sólo en el caso de los Países Bajos las reivindicaciones en torno a ese tema se reflejaron en medidas políticas. Los opositores al tratado advirtieron que los FOL, justamente por formar parte del presupuesto de Estados Unidos para el Plan Colombia, convertían a los Países Bajos en actor indirecto de un conflicto en el cual las violaciones de los derechos humanos son cotidianas. Durante el debate en la Cámara Baja, el ministro aseguró una y otra vez que los FOL solamente pueden ser utilizados para misiones antidrogas y que su colega de Estados Unidos le había dado su palabra al respecto. Una cláusula que establece la realización de una evaluación anual que “*concierna al funcionamiento de los FOL en un sentido amplio*” ayudó a superar la falta de respaldo parlamentario al tratado. Sin embargo, el Canciller rechazó el desbloqueo de los datos esenciales de los vuelos, los cuales habrían permitido al Parlamento un control y seguimiento real de las misiones realizadas desde los FOL.

¹ Beers, R., subsecretario de Estado para Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley, testimonio ante la *House of Representatives*. Washington DC, 9 de junio de 2000.

² Así lo expresó Peter Romero (DOS) en su testimonio en el *Subcommittee on Criminal Justice, Drug Policy and Human Resources Committee on Government Reform and Oversight*. Washington DC, 4 de mayo de 1999.

fuerzas especiales estadounidenses en apoyo a las tropas colombianas.

El posible uso de los FOL en apoyo al golpe de estado en Venezuela es un ejemplo de cómo las acciones del Comando Sur en la región no se limitan a los operativos anti-drogas. La gran afluencia de naves militares estadounidenses a las costas de Ecuador ha llevado a un uso no planificado del FOL de Manta. A principios de 2002 se inició un programa de persecución satelital de embarcaciones con migrantes ecuatorianos en dirección a EEUU. Hasta junio de ese año habían sido interceptados en aguas internacionales siete buques con 1.535 personas que serían repatriadas hacia Ecuador.¹⁶

T

Conclusión

N

I

Estados Unidos se vale de dos instrumentos fundamentales de coerción para enfrentar lo que considera como amenazas a su seguridad nacional: su capacidad para hacer la guerra y la superioridad de la información. Los FOL, y en general la lucha contra las drogas, ayudan a cumplir esta tarea. Contrariamente a lo que declaró el general Wilhelm ante el Congreso de su país definiendo a los FOL como el resultado de “acuerdos entre el gobierno de EEUU y el de naciones anfitrionas, por los cuales EEUU obtiene el acceso a instalaciones existentes que son propiedad de y están siendo manejadas por el país anfitrión”¹⁷, en la práctica los FOL funcionan bajo el mando de un ‘administrador’ estadounidense en las instalaciones de un país anfitrión que está a cargo de un comandante local. Aunque el administrador estadounidense coordina sus actividades con el comandante local, es el primero quien dirige *in situ* el manejo del FOL, sus operaciones y la información que resulta de ellos. No existen

“No existen mecanismos para verificar si el uso de los FOL se restringe verdaderamente a la lucha contra las drogas.”

mecanismos mediante los cuales el país anfitrión u otros observadores puedan verificar si el uso de los FOL se restringe verdaderamente a la lucha contra las drogas.

Tampoco ofrece esta herramienta la evaluación anual del FOL en Aruba y Curaçao, que el poder legislativo holandés logró establecer como parte del acuerdo. En ese momento, el ministro holandés de Relaciones Exteriores se negó a suministrar información detallada sobre planes de vuelos, afirmando que ésta era una información confidencial que, de hacerse pública, afectaría la efectividad de las operaciones de interdicción. Otra explicación podría ser que el gobierno holandés simplemente no tiene acceso a esta información y que el ministro trató de disimular este vacío.

Es muy probable que las agencias que hacen uso de los FOL tengan otras prioridades además de la lucha contra las drogas. Aunque en teoría los FOL deberían estar enmarcados en un trabajo de cooperación multilateral, fue EEUU quien tomó la iniciativa de su establecimiento definiendo el uso de acuerdo a sus

propios intereses. La lucha contrainsurgente en Colombia, el control al tráfico de armas en la región, el control de la migración y el posible apoyo al golpe de estado en

Venezuela son indicios de los otros usos de los FOL no establecidos en los acuerdos. Además, no hay que subestimar las posibles implicaciones de la protección militar, oficial y contratada, a los intereses petroleros de empresas transnacionales que operan en la región. Los FOL forman, incuestionablemente, parte de una estrategia militar de EEUU hacia América Latina y el Caribe. Los países anfitriones comparten con EEUU cierta responsabilidad de las implicaciones de este proyecto.

¹⁶ Project Counselling Service, *Informe de fronteras*, Bogotá, junio de 2003.

¹⁷ Wilhelm, C., general, comandante en jefe del Cuerpo de Marines de Estados Unidos (Comando Sur), Testimonio ante el *Senate Appropriations Committee, Defense Subcommittee and the Military Construction Subcommittee*, Washington DC, 14 de julio de 1999.

JIATF – Cooperación entre agencias

La Directiva Presidencial 14 de Clinton ordenaba una revisión de los centros de inteligencia, control y comandancia de la nación involucrados en operaciones internacionales antinarcóticas. Todo ello resultó, en 1994, en el establecimiento de tres Fuerza de Tarea Conjunta entre Agencias (JIATF, siglas en inglés). La JIATF-Oeste, con sede en Alameda, California, quedó bajo la jurisdicción del Comando Pacífico de EEUU, y se dedica a la interrupción del tráfico de heroína y otras drogas provenientes del Sur de Asia, colaborando con la JIAFT-Este en la interrupción del contrabando marítimo de cocaína en el Pacífico Este hacia México. La JIATF-Este (para las zonas de tránsito del Caribe y Centroamérica) montó su sede en Key West, Florida, donde funcionaba ya el Centro Sur de Operaciones Conjuntas de Vigilancia y Reconocimiento (JSSROC, siglas en inglés), establecido originalmente para observar el desarrollo militar en Cuba. El Centro, una de cuyas misiones actuales consiste en apoyar las operaciones antidrogas, recoge y procesa toda la inteligencia militar de las misiones aéreas, sistemas de radar, satélites e intercepciones en la comunicación. La JIATF-Sur (para la zona fuente en Suramérica) operaba desde la base de Howard en Panamá, pero se trasladó a Florida y se fundió con JIATF-Este, al clausurarse la base de Panamá en mayo de 1999.

Los FOL operan bajo esta JIAFT de la Florida que, a su vez, está bajo el Comando Sur. Esta Fuerza de Trabajo coordina el empleo de barcos y aviones de la Aduana, la Guarda Costera, la Marina y la Fuerza Aérea estadounidenses, y de las naciones aliadas que tienen presencia militar en el Caribe, Francia, Gran Bretaña y los Países Bajos. La Fuerza de Trabajo debe también coordinar el flujo de inteligencia sobre drogas que proviene de la acción de la aplicación de la ley, y la inteligencia que suministran agencias como la

DEA, el FBI, la DIA (Agencia de Inteligencia de la Defensa), el Servicio de Investigación Penal de la Marina, la CIA y la Agencia de Seguridad Nacional (NSA, en inglés). Desde la fusión, Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela han asignado en la JIATF oficiales de contacto. Mejorar la coordinación y el intercambio de inteligencia entre todas las agencias y países involucrados significaría aumentar la relación costo-eficiencia de la capacidad de vigilancia combinada.

La JIAFT de la Florida desempeña también un importante papel en la interdicción en la zona fuente, dirigida a interrumpir el narcotráfico dentro de la región andeoamazónica. Estas operaciones de control aéreo fueron suspendidas en la región después de que, en 2001, fuera derribado en Perú el avión en que viajaba la misionera bautista Veronica Bowers y su hija de siete meses, Charity. Ambas perecieron en el accidente, al considerar la empresa privada AirScan, contratada por la CIA, que el avión transportaba droga. En abril de 2003, se llegó a un nuevo acuerdo con Colombia para retomar las operaciones aéreas de control, tras una revisión cuidadosa de los procedimientos para prevenir en el futuro ese tipo de errores. Para evitar riesgos a terceros, las normas para la JIATF anexas a los acuerdos subrayan que *“el personal estadounidense no (se repite, no) participará en ninguna decisión de acciones en contra o derribamiento de aviones, lo cual dependerá únicamente de la decisión de un comandante de la Fuerza Aérea colombiana”*¹. Después de una serie de ensayos, las operaciones han comenzado otra vez en Colombia en agosto de 2003, lo que hace esperar un incremento significativo del número de vuelos de los FOL de Manta y Aruba/Curaçao. En Perú se ha anunciado que las operaciones de interrupción aérea se reiniciarán a fines de este año.

¹ Joint Interagency Task Force South (Naval Air Facility), *Air Bridge Denial Operations*, Key West, La Florida, 30 de abril de 2003.

Según la última estrategia de control de drogas de la Casa Blanca, “Una política de drogas efectiva y balanceada requiere de un agresivo programa de interdicción que encarezca las drogas, haga dudar de su calidad y reduzca su disponibilidad”¹. El involucramiento del ejército fue la respuesta a esta necesidad de incrementar drásticamente la capacidad de interdicción. Una decisión que se ha venido cuestionando desde entonces, incluso entre las agencias gubernamentales y en el interior de las mismas fuerzas armadas. La eficiencia de la estrategia de interdicción en general y el aporte militar plantean grandes interrogantes. La justificación política de los FOL, y la única razón para que Ecuador, los Países Bajos y El Salvador hubieran aceptado acogerlos, se basa en el criterio bastante cuestionable según el cual los FOL son útiles para contener el flujo de drogas.

Medición de la efectividad

La efectividad de las operaciones de interdicción se mide a menudo en términos de la cantidad de droga incautada. Sin embargo, como dijera un observador de la Fuerza Aérea estadounidense, “Medir la ‘guerra a las drogas’ por las toneladas de droga incautadas es tan falso como medir la ‘guerra de Vietnam’ por el número de muertos”². En 1993, la Oficina General de Contraloría (GAO, siglas en inglés) cuestionó ya el impacto real de las incautaciones sobre la disponibilidad en el mercado estadounidense: “Algunos funcionarios federales están satisfechos por el hecho de que la interdicción reduce al menos la disponibilidad de cocaína en EEUU teniendo en cuenta las cantidades incautadas. Pero, no tenemos evidencias que sustenten esta teoría, que aparentemente se basa en la presunción de que toda la cocaína disponi-

ble ya está siendo transportada a EEUU [...] Otra teoría, que resulta más coherente con los principios de la oferta y la demanda y con las estimaciones, es que los carteles suramericanos envían a EEUU las cantidades que piden sus clientes, y las pérdidas por interdicción simplemente se reemplazan con posteriores envíos”³.

De acuerdo con un analista militar favorable a la continuación del rol del DOD en la lucha contra las drogas, “Tanto las agencias de supervisión como el DOD continúan buscando la manera – hasta ahora inexistente – de medir la efectividad de la ayuda militar con respecto a la interdicción. La única forma que se tiene de evaluar la efectividad es a través del precio y disponibilidad de las drogas ilegales en EEUU, lo que es actualmente una función de demanda versus oferta”⁴. Y es ahí precisamente donde los estudios no logran detectar ningún progreso. “A pesar de los prolongados esfuerzos y gastos de miles de millones de dólares, las drogas ilegales todavía abundan en Estados Unidos. Aunque los esfuerzos antinarcóticos estadounidenses y las naciones anfitrionas han conducido al arresto de importantes narcotraficantes y a la incautación de enormes cantidades de droga, no han reducido materialmente la disponibilidad de las drogas en Estados Unidos”⁵.

Repercusiones en el mercado

En el marco de una investigación sobre la efectividad de las operaciones de interdicción patrocinada por la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (ONDCP, siglas en inglés), un instituto estadounidense entrevistó a varias docenas de narcotraficantes encarcelados. La opinión general de los entrevistados fue que, “A menos que haya un informante involucrado, las probabilidades son de 95% a favor”. “La mayoría de los narcotraficantes percibe la interdicción gubernamental y las operacio-

¹ Casa Blanca, *National Drug Control Policy*, febrero de 2003.

² Howard, S. P., teniente coronel (Fuerza Aérea de EEUU), *The Military War on Drugs: Too Many Assets, Too Few Results*, Air University, abril de 2001.

³ GAO, *Drug Control – Heavy Investment in Military Surveillance Not Paying Off*, GAO/NSIAD-93-220, septiembre de 1993.

⁴ Dietz III, S.B., teniente comandante (Marina de EEUU), *Sticking with de ‘Drug War’ – A viable and feasible course of action*, Naval War College, Newport, 13 de junio de 1997.

⁵ GAO, *Observations on U.S. Counternarcotics Activities*, GAO/T/NSIAD-98-249, 16 de septiembre de 1998. Declaración de Henry L. Hinton, Jr., Asistente del Interventor General, *National Security and International Affairs Division*.

nes de investigación como riesgos que se pueden sortear, alterando las rutas y métodos, y siendo cuidadosos en la selección de los socios. Diez por ciento de los narcotraficantes afirmó que las aduanas, los [aviones] P-3 y los balones aeroestáticos eran fuerzas disuasorias. En el caso de los P-3, los entrevistados dijeron que esperarían a que se fueran, y que encontrarían también la manera de burlar los aeroestáticos con técnicas de enmascaramiento en tierra o simplemente esperando hasta que bajen". Los investigadores concluyeron que los "contrabandistas no se sienten muy amenazados en el agua por la incapacidad de la ley para identificarlos. Si los identifican, ellos saben que la ley no puede echarles mano, y si lo hace, el uso de sofisticados compartimentos hace prácticamente imposible localizar la droga"⁶.

Este estudio representa probablemente la tentativa más elaborada realizada hasta el momento para calcular las repercusiones de la interdicción sobre las tendencias precio/pureza en EEUU, y sobre pautas de tráfico. Fuera de la propia evaluación de los narcotraficantes, el estudio desarrolló un modelo detallado para analizar las tendencias del mercado, identificar estadísticamente importantes fluctuaciones y compararlas con las operaciones de interdicción que se realizaban en esos momentos. Con base en ese modelo, los investigadores probaron que sí se producen repercusiones en el mercado causadas por las intervenciones de la ley. Aunque, en todos los casos, éstas sólo son temporales y no hacen mella en las tendencias a largo plazo. Las compararon con lo que sucede durante las temporadas de huracanes fuertes, como la de la primavera de 1997 cuando El Niño causó frecuentes huracanes durante tres meses, que hicieron prácticamente imposible cualquier transporte marítimo o aéreo en la zona de tránsito, afectando el precio y la pureza de la cocaína en el mercado estadounidense.

Cambio de pautas

El abandono de los vuelos clandestinos para el narcotráfico internacional, que ocurrió en la zona de tránsito a comienzos de los años noventa, y entre Perú y Colombia a mediados de esa misma década, según los investigadores "sugiere que las operaciones [de control de drogas] eran lo suficientemente efectivas para forzar a los narcotraficantes a cambiar sus rutas y/o métodos de transporte. Pero, como ha reconocido desde hace tiempo la comunidad antidroga, la capacidad de los narcotraficantes para llevar la droga de Suramérica a EEUU tiene como único límite su creatividad para lograrlo"⁷.

Este importante cambio sembró más dudas acerca de la utilidad de la vigilancia y el monitoreo al estilo de los FOL. La imagen clásica de un avión privado con un contrabando de cocaína que es detectado por un radar y forzado a aterrizar o atacado por aviones de combate, para los cuales se diseñó originalmente la vigilancia militar y el sistema de monitoreo, se ha vuelto una excepción a la regla, al menos en la zona de tránsito. Hoy en día los cargamentos se hacen principalmente por medio de contenedores, buques de carga y embarcaciones pesqueras, contra los cuales los radares de tierra, los AWACS, P-3 o F-16 casi no se pueden usar. Los barcos privados de alta velocidad juegan todavía un rol importante en la fase inicial, llevando la carga a una isla en el Caribe para ser introducida en embarcaciones comerciales o a un punto de la costa en Centroamérica o en México, desde donde es transportada hacia EEUU en camiones⁸. La interdicción de droga camuflada en este inmenso flujo de transporte comercial depende cada vez más de un trabajo de inteligencia, informantes y control de fronteras, y menos de la detección de 'aeronaves sospechosas'.

Al final, a los protagonistas de las estrategias de interdicción basadas en la vigilancia y el monitoreo les están quedando pocas justifi-

⁶ ONDCP, *Measuring the Deterrent Effect of Enforcement Operations on Drug Smuggling, 1991-1999*, NCJ 189988, agosto de 2001. Preparado por Abt Associates Inc. para la ONDCP.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Centro Nacional de Inteligencia sobre Drogas (Departamento de Justicia de EEUU), *National Drug Threat Assessment 2003*, Washington, producto n. 2003-Q0317-001, enero de 2003.

caciones. “Los ‘fracasos’ del pasado no excluyen futuros éxitos”, y la incapacidad de medir la efectividad “no es una razón justificable para recompensar a los narcotraficantes otorgándoles más libertad para realizar sus actividades criminales”⁹.

Un nuevo impulso

Todas estas dudas no han pasado desapercibidas para la Casa Blanca. La última estrategia nacional de control de drogas (febrero de 2003) menciona que “para muchos de los que se consideran a sí mismos ‘expertos’ en políticas de drogas, la inutilidad de la interdicción es un acto de fe”. La administración de Bush está tratando de recobrar la confianza en la estrategia. “El narcotráfico no es una fuerza incontenible de la naturaleza sino una empresa ventajosa en la que existen costos y compensaciones en un equilibrio que puede ser interrumpido. Toda acción encaminada a hacer más costoso y menos ventajoso el narcotráfico es un paso hacia la ‘ruptura’ del mercado. [...] Las tasas actuales de interdicción están a la altura del 35 a 50 por ciento de la tasa de incautaciones, lo que de acuerdo con las estimaciones precipitaría un colapso de la ganancia de los narcotraficantes”.

Dos sucesos recientes han generado un sentimiento de euforia y una renovación de la confianza en la utilidad de los esfuerzos: la disminución de los cultivos de coca en Colombia y el declinamiento constante, desde 1998, de la pureza de la cocaína. John Walters, zar antidrogas, se refirió en julio de este año a una recesión del comercio de la cocaína por primera vez en 25 años y dijo que, “esperamos ver en los próximos seis a nueve meses trastornos significativos en la pureza y disponibilidad de la cocaína en todo el mundo”¹⁰.

La reducción de las hectáreas en Colombia como resultado de las fumigaciones intensivas de los campos de coca aparece confirmada en el Programa de Monitoreo de Cul-

tivos ilícitos de la ONUDD¹¹. Los funcionarios estadounidenses hablan de un punto de inflexión. Aunque le preocupan las indicaciones de una expansión de los cultivos de coca en el resto de la región andina, John Walters mantiene: “No creo que la magnitud de los cambios en Perú o Bolivia, o los que proyectamos para el año próximo sean capaces de compensar la destrucción de la base del negocio de la cocaína en Colombia. [...] El choque que se está aplicando sistemáticamente en Colombia sobrepasa lo que creemos que es una estimación legítima de la capacidad del mercado para amortiguarlo con nuevas plantaciones u otras maneras de evitarlo”¹².

Declinamiento de la pureza

Las muestras de la DEA de la cocaína con calidad de exportación revelan una reducción de la pureza de 86% en 1996-98 a 78% en 2001. Este declinamiento de la pureza se traduce también en arreglos más bajos en la distribución al por mayor y al por menor en EEUU. Como la producción de cocaína en Colombia estaba todavía aumentando en este período, esto no puede atribuirse a la reducción más reciente de la producción de coca. Hay otras posibles explicaciones.

Un comité directivo presidido por la DEA ha emprendido una tentativa más explícita en la cual todas las agencias estadounidenses comprometidas se han reunido para evaluar la disponibilidad de las drogas ilegales en el mercado de EEUU, conformando el Grupo de Trabajo sobre cocaína, bajo la dirección de la Agencia de Inteligencia de la Defensa (DIA, en inglés). Su informe de 2002 indica dos factores relevantes. Primero, que “más de la mitad de las barras de cocaína que salen de los laboratorios de la zona de origen ahora está siendo cortada con disolventes. A fines del 2000, una tercera parte de las muestras era diluida, lo que en ese momento era ya un enorme incremento en relación con años anteriores”. Esa es la parte del

⁹ Dietz III, S.B., 1997, op. cit.

¹⁰ Walters, J., *Current Developments in Colombia in the Fight Against Drug Trafficking and Narcoterrorism*, Foreign Press Center, Departamento de Estado, Washington DC, 29 de julio de 2003.

¹¹ ONUDD, *Colombia Coca Survey for 2002*, Informe Preliminar, marzo de 2003.

¹² Walters, J., 2003, op. cit.

Tasa de incautaciones

El porcentaje de las incautaciones de cocaína ha alcanzado niveles impresionantes. De toda la cocaína que se produce en el mundo, cada año es incautada entre una tercera y cuarta parte. Las estimaciones varían considerablemente según las fuentes. En *'Drug Availability Estimates in the United States'*, diciembre de 2002, las agencias estadounidenses en su conjunto calcularon que en 2001 se incautó un total de 290 toneladas métricas en todo el mundo. Esta cifra representaría un 26% de las estimaciones hechas por Estados Unidos de una producción total de 1.178 tm en 2001. Para el mismo año, en *'Global Illicit Drug Trends 2003'*, la ONU calculó que se había incautado un total de 366 tm, es decir, no menos de un 44% de la estimación de la producción total hecha por la ONU, que es solamente de 827 tm.

Comparando los detalles de las diferentes categorías mencionadas, se nota que el banco de datos de incautaciones estadounidense es bastante incompleto con respecto a las incautaciones hechas por agencias no estadounidenses. El banco de datos de la ONU, que se basa en informes de países, parece por el contrario inflado a causa de un doble conteo. Una incautación en aguas internacionales

cerca de la costa mexicana, por ejemplo, fácilmente puede ser reivindicada tanto por EEUU como por México, en caso de que las agencias de ambos países hayan participado en la operación. Por otro lado, en ambos cálculos, los porcentajes mencionados de la cantidad interceptada de la oferta global de cocaína deberían reducirse, porque el peso no está ajustado de acuerdo a las diferencias en la pureza.

Una porción de las incautaciones se hace en etapas posteriores de la cadena de distribución, en las cuales los niveles de pureza están muy por debajo de la pureza promedio de la cocaína de calidad para la exportación. A pesar de los considerables márgenes de error, las estimaciones bien sirven para concluir que, en el caso de la cocaína, las tasas de interdicción son mayores al diez por ciento de incautaciones presentado tradicionalmente por la prensa. Sin embargo, las enormes cantidades incautadas a lo largo de la última década parecen haber sido compensadas y reemplazadas por el incremento de la producción en los Andes. Así pues, la magnitud de las incautaciones no se ha traducido en menos cocaína disponible para el consumo.

FOL e incautaciones

Sin datos detallados de los vuelos es imposible establecer si una incautación específica es el resultado de una acción emprendida desde uno de los FOL. No obstante, resaltamos algunos ejemplos específicos para ilustrar la utilidad de los FOL. En julio de 2001, la embajadora estadounidense en El Salvador congratuló al país por *"la mayor incautación marítima de drogas en EEUU"*. El 15 de mayo, un cargamento de 13 toneladas métricas de cocaína fue interceptado en una operación en la que tomó parte un avión P-3 del FOL de Comalapa¹. Una gran incautación similar de 12,8 toneladas métricas se hizo el 11 de febrero de 2002 en la costa ecuatoriana, con ayuda del monitoreo hecho desde un P-3 que operaba desde el FOL de Manta. El 25 de mayo de ese mismo año, otro P-3 ayudó a detener en el Caribe un bote de alta velocidad con 900 kilos de cocaína. Y el 3 de julio de 2002 el radar de Comalapa detectó aparentemente un cargamento de 1,93 toneladas métricas de cocaína. No existen los suficientes datos sistematizados de disposición pública para evaluar la contribución táctica de los FOL a la totalidad de los esfuerzos de interdicción.

En la primera evaluación anual el ministro holandés de Relaciones Exteriores indica que, *"También gracias a la vigilancia aérea emprendida desde los FOL, se contribuyó a interrumpir el flujo, y a la incautación de 30 toneladas de cocaína y siete de marihuana"*. Estas cifras representan en realidad la cantidad total interceptada en el área, y no solamente lo incautado con apoyo de los FOL, de ahí el uso de palabras como 'también' o 'contribución' en la cita. La evaluación detalla que, entre octubre de 2001 y septiembre de 2002, se realizaron 424 vuelos desde Curaçao y Aruba con un total de 1.386 horas, y concluye que estos *"vuelos han hecho una contribución significativa a la lucha internacional contra el narcotráfico organizado"*². El primer año de funcionamiento de los FOL, entre mayo de 1999 y abril de 2000, se contabilizaron 531 vuelos, 229 de Aruba y 302 de Curaçao. Durante este período se interceptó un total de 35 cargamentos en la región del Caribe, con unas 20 toneladas de cocaína y 10 de marihuana. De la totalidad de cargamentos interceptados, sólo dos—que representan tres toneladas de drogas—*"fueron el resultado directo de actividades emprendidas por los FOL en Aruba y Curaçao"*³.

¹ Rose Likins, embajadora de EEUU en El Salvador, y Anne Patterson, embajadora de EEUU en Colombia, durante una conferencia de prensa televisada, San Salvador, 19 de julio de 2001.

² Hoop Scheffer, Sr. J.G. de, *Evaluatie Verdrag met de VS inzake Forward Operating Locations*, DWH/AK-02/167, 2 de diciembre de 2002.

³ Aartsen, van J. Ministro de Relaciones Exteriores, *Vestiging van Forward Operating Locations op de Nederlandse Antillen en Aruba*, DWH/AK-99/00, Carta al Parlamento, La Haya, 18 de julio de 2000.

declinamiento de la pureza causada por la adulteración deliberada de la cocaína. “Concluimos que la causa fundamental para el declinamiento de la pureza es que la oferta de cocaína de los Andes no ha conseguido crecer al ritmo de la creciente demanda internacional. Debido a la limitación de la oferta, a los traficantes les ha tocado ‘estirar’ su producto y/o hacerlo rendir al máximo añadiéndole disolventes a la cocaína. [...] El consumo se ha incrementado especialmente en Europa y Suramérica. En 1990, el consumo global era probablemente de unas 500 toneladas métricas, de las cuales EEUU consumía unas 400. Para 2001, el consumo global ha aumentado a más de 600 toneladas métricas, mientras el consumo en EEUU se ha reducido a unas 260 toneladas métricas”¹³.

“la vigilancia militar en la interdicción no ha cambiado nada nuestra capacidad para reducir el flujo de cocaína en EEUU”

El otro factor, además de la adulteración, es que “los análisis químicos de las muestras revelaron que los laboratorios ilícitos de cocaína en Colombia están usando cantidades mucho más reducidas de los disolventes que se requieren para el proceso, a menudo excluyendo uno de los dos disolventes clave en el paso final del proceso de cocaína HCl”. Esto podría explicarse por el fortalecimiento de la iniciativa internacional Operación Púrpura, para restringir el comercio de permanganato de potasio. Las dificultades cada vez mayores para obtener este precursor esencial han forzado a los traficantes a “exportar cocaína sin los beneficios del paquete completo de los disolventes tradicionales de purificación”.

Su predicción es que “la pureza de la cocaína probablemente continuará cayendo mientras la erradicación e interdicción impidan a la oferta responder a la demanda”. En este sentido, los narcotraficantes, “estarían interesados en hacer todo lo posible para incrementar la oferta global de coca”¹⁴.

La National Drug Threat Assessment 2003, evaluación preparada bajo responsabilidad del

Departamento de Justicia estadounidense, no se muestra demasiado optimista, cuidándose bastante en sus análisis y predicciones. “La cocaína en polvo se puede obtener fácilmente en todo el país y su disponibilidad parece ser estable, con áreas en las que se nota un ligero aumento y otras con una ligera disminución. [...] Según la DEA los precios de la cocaína se mantuvieron bajos y estables en el país en 2001”. Esto coincide con el análisis de que mientras los mercados de consumo de cocaína en Latinoamérica y Europa se expanden, la pureza promedio de la cocaína vendida al por mayor probablemente se mantenga por debajo de los niveles de mediados de los años noventa. Sin embargo, y dependiendo de lo

que suceda en Colombia, “el potencial incremento de los niveles de producción en Perú y Bolivia podría compensar la creciente demanda resultante de la expansión del mercado, permitiendo que se estabilicen los niveles de pureza”¹⁵.

Conclusión

No hay muchas razones para que las agencias de control de drogas se muestren optimistas respecto a un progreso estratégico. La renovación de la confianza en la Guerra a las Drogas a nivel político se basa en las fluctuaciones del mercado, las cuales, como mucho, pueden ser vistas como éxitos tácticos. Fluctuaciones como éstas han ocurrido antes y no excluyen una estabilización en los próximos años. Además, cualquiera que sean las razones del declinamiento de la pureza, no tienen casi nada que ver con el tipo de operaciones de interdicción que se realizan desde los FOL. La conclusión a la que llegó la GAO en 1993 parece todavía válida: “La vigilancia militar no ha demostrado que es capaz de contribuir, ni a la interdicción de drogas ni al objetivo de reducir la oferta de drogas a nivel nacional, de un modo proporcional a su costo. [...] la vigilancia mili-

¹³ Drug Availability Steering Committee, *Drug Availability Estimates in the United States*, NCJ 197107, diciembre de 2002.

¹⁴ Drug Availability Steering Committee, 2002, op. cit.

¹⁵ Centro Nacional de Inteligencia sobre Drogas (Departamento de Justicia de EEUU), producto n. 2003-Q0317-001, 2003, op. cit.

tar en los esfuerzos de interdicción no ha cambiado nada nuestra capacidad para reducir el flujo de cocaína en las calles de Estados Unidos”¹⁶.

Después de 15 años dedicados a la carrera militar en antinarcóticos, realizando misiones en AWACS, en tanto que oficial de estación de la Fuerza de Tarea Conjunta entre Agencias (JIATF) y jefe de estación de radar, el mayor Daniel L. Whitten de la Fuerza Aérea estadounidense no logró convencerse de su utilidad. “Durante las últimas dos décadas, las administraciones en el poder han escalado continuamente la participación militar en esta lucha. [...] La interdicción ha sido la primera aplicación militar durante más de 15 años. Y, si tomamos como indicación su precio y disponibilidad, después de todo este tiempo no hemos tenido ninguna repercusión seria en el mercado de la droga. La estabilidad de los precios es una profunda indicación de nuestra ineficacia para cortar la oferta de drogas. [...] En mi opinión el esfuerzo militar de interdicción es una labor extremadamente costosa e inefectiva”¹⁷.

Uno de sus colegas militares en la Air University llega a la misma conclusión. “Estas operaciones no logran ninguno de los objetivos que se propusieron las políticas que apelaron a la acción militar. Las operaciones de interdicción dirigidas a la oferta ilegal de drogas no han tenido repercusión”. El autor, un oficial de la Fuerza Aérea que se dedicó a estudiar los efectos de la interdicción partiendo de una posición de completo respaldo, después de seis meses concluyó que, “Más militarización de la guerra a las drogas no es la respuesta. [...] Ya es hora de quitarle la responsabilidad de la guerra a las drogas a los generales del ejército y entregársela a la dirección general de salud pública”¹⁸.

¹⁶ GAO, *Expanded Military Surveillance Not Justified by Measurable Goals or Results*, GAO/T-NSIAD-94-14, 5 de octubre de 1993. Declaración de Louis J. Rodrigues, Director de: Systems Development and Production Issues, National Security and International Affairs Division.

¹⁷ Whitten, D.L., mayor (Fuerza Aérea de EEUU), *Perspective on the Military Involvement in the War on Drugs – Is there a better way?*, AU/ACSC/227/1997-04, Air University, abril de 1999.

¹⁸ Howard, S. P., 2001, op. cit.

TEXTOS DE REFERENCIA

- CIP, *International Policy Report: The ‘War on Drugs’ meets the ‘War on Terrorism’: The United States’ involvement in Colombia climbs to the next level*, Washington DC, February 2002. (www.ciponline.org/colombia/0302ipr.htm)
- CIP/LAWG/WOLA, *Paint by Numbers: Trends in U.S. military programs with Latin America & challenges to oversight*, Washington DC, August 2003. (www.ciponline.org/colombia/paintbynumbers.pdf)
- Evans, M., “U.S. Drug Policy & Intelligence Operations in the Andes”, *Foreign Policy Focus*, vol. 6, num. 22, Washington DC, June 2001. (www.fpif.org/briefs/vol6/v6n22andes.html)
- GAO, *Drug Control: Assets DOD Contributes to Reducing the Illegal Drug Supply Have Declined*. NSIAD-00-9, December 1999. (<http://www.gao.gov/archive/2000/ns00009.pdf>)
- GAO, *Drug Control: International Counterdrug Sites Being Developed*, GAO-01-63BR, December 2000. (www.gao.gov/new.items/d0163br.pdf)
- GAO, *Drug Control: Narcotics Threat From Colombia Continues to grow*. NSIAD-99-136 June 22, 1999 (<http://www.gao.gov/archive/1999/ns99136.pdf>)
- Lindsay-Poland, J., “U.S. Military Bases in Latin American and the Caribbean”, *Foreign Policy Focus*, vol. 6, num. 35, Washington DC, October 2001. (www.fpif.org/briefs/vol6/v6n35milbase.html)
- Roncken, T. et al., *The Drug War in the Skies. The U.S. ‘Air Bridge Denial’ Strategy: The Success of a Failure*, Findings of a Research Project of the Drugs and Democracy Program, Acción Andina - Transnational Institute, Cochabamba, May 1999. (www.tni.org/drugs/pubs/drugwar.htm) Resumen en español: www.tni.org/drogas/andina/abd.htm
- WOLA, *Colombia Monitor. Protecting the Pipeline: The U.S. Military Mission Expands*, Washington DC, May 2003. (www.wola.org/Colombia/monitor_may03_oil.pdf)

INFORMACIÓN EN INTERNET

www.tni.org/drogas

Transnational Institute Drogas y Democracia
Pagina especial sobre las FOLs:
www.tni.org/drogas/research/coa.htm

www.lawg.org

Latin American Working Group

www.ciponline.org/colombia

Center for International Policy's Colombia Project

www.wola.org

Washington Office on Latin America

www.ciponline.org/facts

Just the Facts: A civilian's guide to U.S. defense and security assistance to Latin America and the Caribbean

www.cedib.org/accionandina/index.php

Acción Andina

Este número de *Drogas y Conflicto* recoge los antecedentes y el funcionamiento de los Centros Operativos de Avanzada (FOL, en inglés) instalados por EEUU en Ecuador, El Salvador y Aruba/Curaçao desde 1999. Aunque se han establecido FOL en muchos lugares del mundo (los más recientes cerca de Afganistán y la región del Golfo), hasta hace poco, la única justificación para crear estas bases estadounidenses en Latinoamérica se encontraba en la guerra contra las drogas. Los países anfitriones aceptaron la creación de estos centros para facilitar la vigilancia dedicada a interceptar los envíos de drogas. Sin embargo, no existe prueba alguna de que la existencia de los FOL afecte la entrada de drogas ilícitas a EEUU, algo que incluso reconocen públicamente fuentes militares y la Oficina General de la Contraloría de EEUU.

No cabe duda de que los FOL forman parte de la estrategia militar de EEUU hacia Latinoamérica y el Caribe. Estos centros entraron en escena en 1999, tras el cierre de la base Howard en Panamá, desde donde operaba el Comando Sur de las Fuerzas Armadas estadounidenses. El Departamento de Defensa de EEUU tenía que hallar un método alternativo que garantizara la capacidad operativa en la zona. Hay pruebas de que los FOL, además de su papel oficial en las actividades antidrogas, desempeñan otras actividades. Entre ellas, la recopilación de datos sobre el tráfico de armas en la región y el monitoreo de los barcos de inmigrantes hacia EEUU. Existen también dudas fundadas sobre el posible urso de los FOL como apoyo a la participación militar de EEUU en el conflicto colombiano. Aunque los países anfitriones recalcan que la misión de los FOL se limita a la lucha antidrogas, dicha misión está convirtiéndose en parte de lo que se denomina una '*campaña común*' contra las drogas y el terrorismo.

Fundado en 1974, el TNI es una red internacional de activistas e investigadores comprometidos a analizar críticamente los problemas globales presentes y futuros. Tiene como objetivo proporcionar apoyo intelectual a los movimientos sociales preocupados por conseguir un mundo más democrático, equitativo y sustentable.

El programa Drogas y Democracia del TNI analiza, desde 1996, las tendencias de la economía ilegal de las drogas y de las políticas globales sobre drogas, sus causas y efectos en la economía, la paz y la democracia.

El programa realiza investigaciones de campo, promueve el debate político, provee información a funcionarios y periodistas, coordina campañas internacionales y conferencias, produce artículos y documentos de análisis, y mantiene un servicio electrónico de información sobre el tema.

El objetivo del programa y de la serie *Drogas y Conflicto* es promover una reevaluación de las políticas actuales y presionar a favor de políticas basadas en principios acordes con la reducción del daño, el comercio justo, el desarrollo, la democracia, los derechos humanos, la protección de la salud y el medio ambiente y la prevención de conflictos.