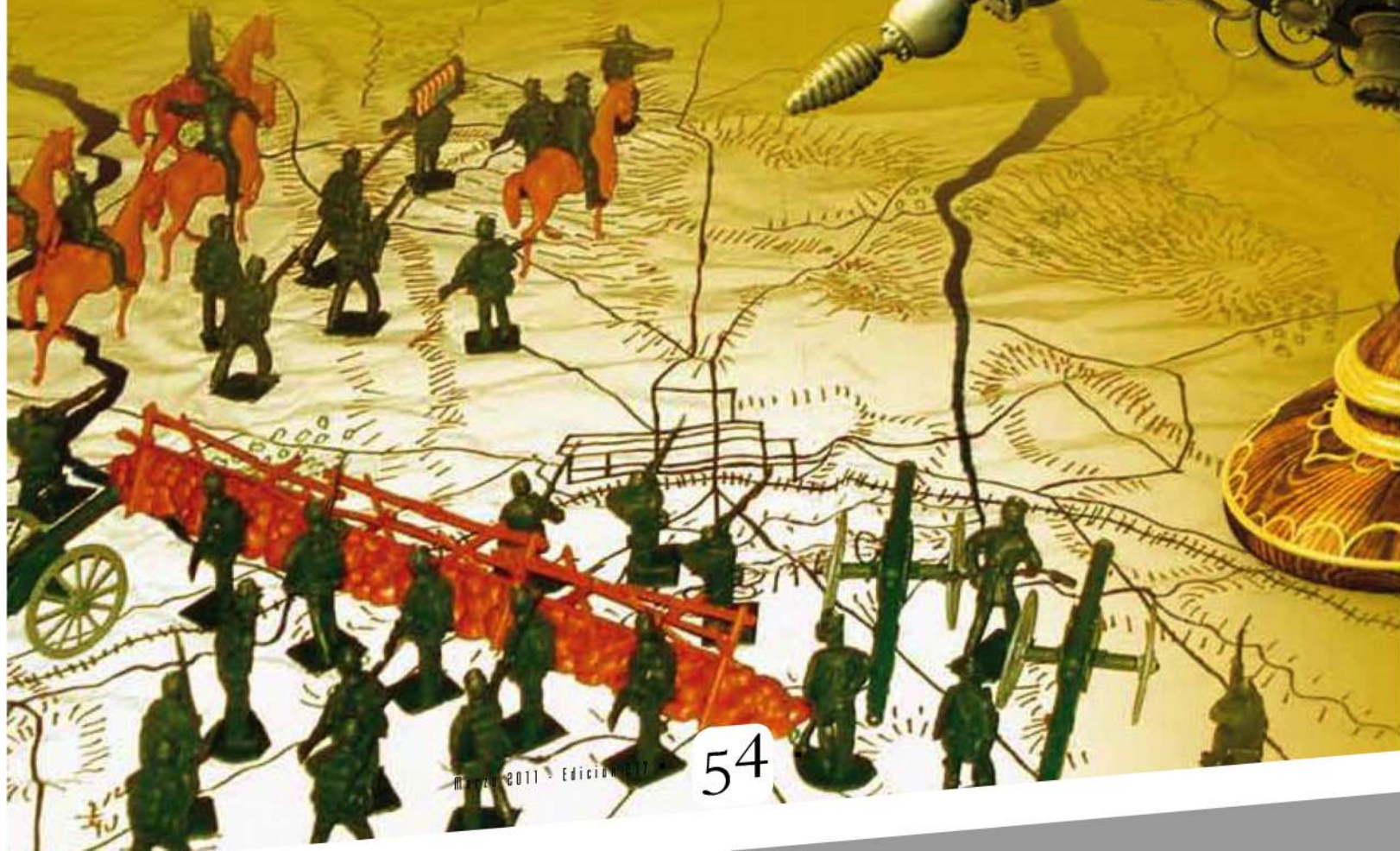


Definición teórica de una estrategia global:

✦ por: Comandante Frédéric Ochem
Colegio Interfuerzas de Defensa de París (Francia)



Lucha contra el narcotráfico e inserción de medios militares. Ejemplo a través del caso particular de los aportes del AWACS

Las victorias en la lucha contra la droga son posibles. El viejo debate que opone represión y prevención está superado por todas partes, los poderes públicos han tomado consciencia de la necesidad de una aproximación global frente a este problema con los países interesados.

Las dos puertas de esta lucha corresponden, desde un punto de vista teórico, a la definición de una estrategia general lo más completa que se pueda y por otro lado, desde un punto de vista práctico, a la mejor utilización posible de los medios disponibles, ya que por definición, el recurso es siempre limitado y esto, cualquiera sea el esfuerzo que se realice.

Dentro del contexto de una estrategia global bien definida que goza de la presencia de medios óptimos e innovadores, hace falta también clarificar los cuadros de empleo, es decir, unas cadenas jerárquicas lo más nítidas, adaptadas con el fin de respetar los principios permanentes que son: la economía de los medios, la concentración de los esfuerzos y el efecto sorpresa asociado a su uso.

I. Definición teórica de una estrategia global

La acción contra la droga debe estar presente en los planes tanto de la prevención como de la represión para ser eficaz. Por ende, el díptico¹ prevención/represión está lejos de ser simétrico. En efecto, el consumo de sustancias ilícitas está en general, encerrado (en las fronteras) y en todo caso carece de movilidad en el plano internacional, dado que también es lógico que las políticas de prevención relevantes en un cuadro nacional e incluso, local, estén en función de la organización de los diferentes Estados. Por el contrario, los traficantes se juegan las fronteras tanto internas como internacionales que ignoran o, lo que es peor, de las que se aprovechan para rodear los peligros y repartir los riesgos en los que se incurre. Asimismo, sólo una política cuya cooperación internacional sea un pilar mayor tiene una oportunidad de producir un efecto significativo.

Si esta constante es compartida por muchos actores estatales, entonces, los obstáculos no son menos numerosos. Sin ser exhaustivo, se pueden rápidamente identificar por lo menos dos. En primer lugar, un obstáculo legislativo: Hasta entre países decididos sinceramente a cooperar, siempre existen diferencias en los arsenales legislativos que pueden ser ventajas a disposición de los traficantes, quienes a menudo también cuentan con el apoyo de abogados com-

¹ - RAE – Real Academia Española. Díptico: cuadro o bajo relieve formado con dos tableros que se cierran por un costado, como las tapas de un libro.





petentes en su campo. De igual forma, hay un obstáculo político: las divergencias entre Estados fronterizos (divergencias sistémicas o coyunturales, por ejemplo), son ocasiones que permiten fraccionar las redes (narcotraficantes) o dificultar su identificación.

Existen pistas para vencer estas dificultades. Tienen lugar particularmente en las convergencias legislativas, que son apenas posibles sólo en contados conjuntos geográficos relativamente integrados como la Unión Europea o toda otra organización regional de este tipo, así se haya declarado hace poco dentro de la misma categoría. Las convergencias políticas, si son deseables, no son siempre realizables. Asimismo, acuerdos limitados muy precisos donde la comunidad de interés existe en realidad, son a menudo preferibles y posibles, ya veremos qué ocurre.

A la par de la identificación de estas dificultades, se constata que la cooperación internacional, la cual se debe buscar en todo momento, no se puede construir más que etapa por etapa (y cuando es política, "a pequeños pasos"); por tal motivo, es necesario identificar mediante una aproximación pragmática, los derroteros por los cuales la puesta en escena de tal cooperación puede llegar a ser lo más realista posible.

Un estudio de "rutas", ciertamente específico para las Fuerzas Armadas, permite aclarar la lucha contra las drogas de un día particular. En efecto, las rutas marítimas y aéreas son poco

permisivas, dada la existencia de medios técnicos especializados que concurren a su control. Si las dificultades son tan fuertes para las autoridades estatales que deben disponer de medios efectivos para enfrentarlas, también lo son para el que está en el lado opuesto, ya que quien desee contravenir o contrarrestar esos medios y medidas, deberá hacer esfuerzos igualmente significativos. Además, el transporte de toda sustancia ilícita por estas rutas (marítima y aérea) implica una concentración temporal de las sustancias, lo cual hace la lucha potencialmente más "rentable" que en el momento de un fraccionamiento inherente a los circuitos de distribución.

Si bien nosotros abordamos aquí tanto las "rutas" como los medios asociados a éstas, hay que abstenerse de realizar una reducción, a veces solicitada, que consiste en hacer de facto responsables de la lucha en estas vías, a los que las controlan mayoritariamente, es decir, las Fuerzas Armadas la más de las veces. En efecto, y como para toda operación, el principio de unidad de mando es una de las claves del éxito. La multiplicación de intervinientes a nivel decisional genera, la mayor parte del tiempo, luchas entre administraciones estériles y lleva a la reducción de la eficacia global de un sistema. Por esto, una unidad militar sometida a una autoridad civil, ya sea policial, judicial o aduanera, no pierde sus ventajas y calidades propias mientras el sistema de delegación sea claro y comprendido por todos los agentes intervinientes.

La cooperación internacional en este campo se torna más que necesaria, imprescindible. De hecho, las convenciones internacionales (como la de Chicago en cuanto al tema aéreo y la de

Montego Bay en el marítimo) formalizan ya fuertemente las interacciones en estos ámbitos. Ellas pueden y son reforzadas por los acuerdos bilaterales o multilaterales específicos.

En resumen:

1. Prevención y represión deben ser tratadas paralelamente. La prevención exclusivamente en cuanto al nivel nacional o subordinado y la represión debe ser necesariamente objeto de cooperación internacional.
2. La cooperación internacional debe ser global: policial, judicial, aduanera, administrativa y también militar. La cooperación en estos ámbitos específicos es recomendada.
3. Una aproximación a las "rutas" es deseable. La lucha en estas rutas no permisivas (marítima y aérea) debe ser reforzada teniendo en cuenta la rentabilidad que se espera recibir (resultados esperados).
4. La inserción de medios militares dentro de la lucha antinarcóticos es lógica, esencialmente en aquellas rutas no permisivas (marítima y aérea), donde éstos deben estar mayoritariamente presentes sin ser exclusivos.
5. La unidad de comando para toda operación debe imperativamente ser preservada por y de vuelta a las unidades antidrogas, hasta en las fases más insignificantes.

II. Aspectos prácticos ¿Qué medios, para qué tipo de misiones y dentro de qué contextos?

Si la lucha contra las drogas debe ser multiforme, es lógico que una multitud de medios diversos sean ne-

cesarios. Estos medios pueden ser ligeros – armas de pequeño calibre, medios técnicos de investigación... - pero también deben comprender materiales más pesados tales como helicópteros, aviones de reconocimiento, lanchas de interceptación, entre otros.

Dentro de una lógica de racionalización del empleo de las flotas de medios pesados, es normal preguntarse sobre la puesta en común y la integración relativa o completa de parámetros de un mismo tipo, aunque frente a misiones diferentes. La integración completa o "mutualización total" de los medios a

«A la par de la identificación de estas dificultades, se constata que la cooperación internacional, la cual se debe buscar en todo momento, no se puede construir más que etapa por etapa (y cuando es política, "a pequeños pasos"); por tal motivo, es necesario identificar mediante una aproximación pragmática, los derroteros por los cuales la puesta en escena de tal cooperación puede llegar a ser lo más realista posible".

menudo no es más que una buena idea, pero falsa. En efecto, para ganancias a veces marginales, nos exponemos entonces a procedimientos de arbitrajes complejos y a menudo difíciles, cuando los mismos medios son requeridos por autoridades sometidas a lógicas diferentes y misiones a veces incompatibles. Así, si las ganancias pueden ser esperadas de una puesta en común que, a menudo, pasa por co implantaciones geográficas, el mantenimiento de medios dedicados en las diferentes Fuerzas, debe



quedar como la regla y la mutualización completa, como la excepción. Esto debe ser un principio y no un dogma que implicaría demasiada división, las cooperaciones temporales en operaciones no deben ser excluidas.

Entonces, ¿cómo decidir qué medios deben ser objeto de división en la forma de su empleo? Hay tres indicadores convergentes que nos parecen muy relevantes. Conciernen a la tasa de empleo de los materiales, su escasez y su costo global (adquisición y mantenimiento en condiciones operacionales). En efecto, si un material es subempleado, es porque sin duda está disponible para tomar parte en otras

“... el bilateralismo parece ser la mejor manera para que los acuerdos encuentren rápidamente una aplicación práctica y asimismo, también permite que la voluntad de los implicados se manifieste mejor y más rápidamente”.

misiones. Además, si éste es subempleado, su costo de mantenimiento por hora aumenta. Por otro lado, otros materiales son raros en la medida en que sólo algunos ejemplares están disponibles. Una vez más, si son raros, es debido a que su costo unitario es demasiado elevado, lo que lleva particularmente a hacer un esfuerzo inmenso en cuanto a la racionalización y a la optimización de su uso.

Suponiendo que todos los esfuerzos arriba recomendados son realizados en términos de preparación y de disposición de los medios, sigue siendo necesario que no se restrinja su empleo para las cuestiones reglamentarias, administrativas o legales. Parte de los esfuerzos llevados a cabo en el dominio nacional no se abordarán aquí; no obstante, las soluciones pueden ser variadas y dependen en gran medida de los aspectos culturales y administrativos propios de tal o cual Estado. En contraposición, el ámbito de la cooperación internacional debe ser estudiado, dado que es el campo dentro del cual las Fuerzas Armadas tienen una verdadera competencia sin que sea exclusiva.

Los atentados de septiembre de 2001 dieron un impulso dentro de este ámbito para numerosos Estados europeos como Francia que los obliga, dada la reducida distancia fronteriza entre los Estados en el continente, a preguntarse sobre la formalización de la cooperación, especialmente en términos de derecho de persecución aérea recíproca (acuerdos “Renegado”). Bajo el mismo

modelo, la lucha contra las drogas que constituye una causa tan importante como la lucha antiterrorista, podrá generar acuerdos del mismo tipo o en todo caso basados en el mismo espíritu.

En el campo de los acuerdos internacionales, si el multilateralismo ha de ser buscado tan pronto como se habla de la afirmación de principios, a veces parece difícil llegar a los bloques o a las entidades ya constituidas. A medida que se amplía el número de participantes, los acuerdos son a menudo vaciados de su contenido al buscarse el consenso. Entonces, el bilateralismo parece ser la mejor manera para que los acuerdos encuentren rá-



pidamente una aplicación práctica y asimismo, también permite que la voluntad de los implicados se manifieste mejor y más rápidamente. Lo ideal es que el modelo de acuerdo comprenda dos aspectos, uno que implique el derecho de persecución mutuo para las operaciones puramente nacionales. El otro punto es el concerniente al establecimiento de operaciones en circunstancias bilaterales o multilaterales, pero que se llevarán a cabo con una regularidad determinada con el fin de asegurar su realización práctica.

Clara e intuitivamente, uno se imagina que tales acuerdos deben tener una aplicación lo más amplia posible, mas su realización concreta posee numerosos problemas, especialmente, en cuanto a la soberanía, ya que pocos Estados están dispuestos a acordar un derecho de persecución sobre su suelo nacional sin un control estricto. Por lo tanto, parece razonable proponer un primer paso para probar la viabilidad de un acuerdo dentro de los entornos de aire y el mar, con la esperanza de ampliarlo más adelante.

En resumen:

La lucha contra las drogas tiene muchas facetas, por esto, debe poseer una extensa cantidad de recursos que cubran un amplio espectro de misiones.

El mantenimiento de los recursos dedicados a esta lucha debe seguir siendo la norma para las unidades que son responsables, pero siempre teniendo en cuenta las capacidades económicas relacionadas con éste. Entre otras cosas, se deben buscar (contratos de mantenimiento, co-implantación de las unidades antinarcóticos y unidades militares, etc ...).

Para medios específicos identificados por su baja tasa de empleo, por su escasez y por su costo de propiedad, la puesta en común (mutualización) es deseable siempre y cuando se garantice la optimización de su uso.

Para el equipo pesado, generalmente militar, y buscando garantizar la optimización de su empleo, se recomienda buscar acuerdos interna-

cionales específicos con Fuerzas Armadas que posean una verdadera experiencia en este campo.

Estos acuerdos, basados en el bilateralismo, idealmente tienen que incluir dos partes: una sobre el derecho de persecución y la otra, sobre el refuerzo de la cooperación. El ámbito de los medios aéreos y marítimos, puede ser un experimento de campo para explorar una prioridad particular.

III. Estudio de un caso particular, el empleo del AWACS en el mar Caribe²

Son muchos los países interesados en hacer frente al narcotráfico en las diferentes partes del mar Caribe. En primer lugar, los países de América del Norte con los Estados Unidos a la cabeza, que participan activamente en la lucha, incluso a través de sus JIATF-S (Joint Interagency Task Force - Sur) o Fuerza Interagencial de Tarea Conjunta - Sur; luego, todos los países de América Central y algunos países de América del Sur, especialmente Colombia y Venezuela, que tienen una longitud de costa muy importante. Estados del Caribe, como Cuba, Jamaica, por ejemplo, también son esenciales en este enfoque global, independientemente de

² Advertencia: esta parte no tiene por objeto describir y por tanto, divulgar el trabajo que se hizo con esta herramienta en particular en el mar Caribe, sino mostrar lo que podría haber sido o podría ser en la aplicación de los principios tratados.



su sistema político y su forma de gobierno. Por último, tres países europeos se ven doblemente afectados: como receptores de algunos de los productos ilegales, así como sus posesiones en el Caribe: Países Bajos, el Reino Unido y Francia.

En la aplicación de los principios arriba enunciados, Francia busca una acción generalizada en sus fronteras en el contexto de la cooperación internacional. Para ello, los medios a ser usados son especificados conforme a una aproximación de "rutas" (de tráfico). Estos son concernientes a las patrullas navales de aduana, a los aviones de observación que prestan el mismo servicio y en general, todos los recursos especializados dedicados a la OCRTIS (Oficina Central para la Represión de Tráfico Ilícito de Estupefacientes). Las cadenas jerárquicas son distintas a los medios dedicados, por ejemplo, los medios navales aduaneros se pueden beneficiar de las instalaciones de la Marina Nacional así como sus medios aéreos lo hacen con las del Ejército del Aire (Fuerza Aérea). Como refuerzo a estos medios permanentes, otro tipo se puede unir a la lucha. Estos son por demás, los navíos de alta mar de la Marina Nacional o el avión de detección de largo radio de acción AWACS (Airborne Warning and Control System). Con el fin de respetar el principio de unidad de comando, estos medios están bajo el control operacional de la OCRTIS al momento de sus misiones que, con la utilización de equipos de enlace, conoce sus características específicas y el uso óptimo de sus oportunidades. Dependiendo de sus áreas de operación y de la continuidad del servicio a los acuerdos internacionales, tales medios pueden pasar a control directo de JIATF-S, si esa entidad está en mejores condiciones en ese momento para su empleo.

De la misma manera y de forma paralela, tras los acuerdos bilaterales Francia – Países Bajos, un avión de observación holandés puede ser guiado por la AWACS francesa con el fin de optimizar su operación en la zona de búsqueda. En aras de respetar los principios de concentración y de economía de los medios, hay que buscar una coordinación precisa. Francia, al igual que otros países costeros, no puede permitirse un uso permanente de esas unidades en la zona. Esta coordinación es fundamentalmente interna y nacional (concentración de medios de cada ejército, diferentes medios aire y superficie) y entre agencias internacionales e inter-servicios. Este tipo de coordinación, siempre difícil debido a que está sujeta a muchas incertidumbres, tales como la disponibilidad de los medios o el ciclo de entrenamiento de las tripulaciones, se puede facilitar a través de acuerdos internacionales vinculantes, que supongan el establecimiento regular de operaciones conjuntas, las cuales incluyen garantías políticas implicando así, que las Fuerzas Armadas se beneficiarán de la capacidad para llevar a cabo su misión y del nivel de prioridad que se haya convenido. Los acuerdos pueden igualmente comprender una asistencia mutua, de modo que sea posible una autorización automática de uso (o de enrutamiento) sobre el terreno (Curaçao patrullado por medios franceses, por ejemplo, y Fort de France por medios holandeses).

El avión AWACS es un útil remarcable que permite concretar este tipo de cooperación. En efecto, éste posee, bajo ciertas condiciones, importantes cualidades de detección, tanto aéreas como marítimas

gracias a su radar AN-APY2. No obstante, su concepto de empleo obliga a no ser utilizado solo, sino en cooperación con otros medios, sobre todo con aquellos de reconocimiento visual. Es por tanto, un campo formidable de cooperación, mas empleado solo o con equipos únicamente nacionales, verá su eficacia restringida, dado que las zonas cubiertas serán relativamente pocas. No es difícil imaginarlo guiando barcos de las flotas venezolana o colombiana, a bajo costo y sin mucha preparación, siendo el único requisito previo, el intercambio temporal de coordinación que se limite a la duración de las operaciones. Además, la multiplicación de zonas potenciales de patrullaje reforzará el efecto sorpresa: un solo avión puede patrullar la totalidad del mar Caribe, pero a menos que coopere con los medios locales, podría perder de vista posibles cargamentos en distintos terrenos entre sus despegues y aterrizajes.

Francia puede jugar un papel preponderante en este campo gracias a la elaboración de acuerdos bilaterales permanentes con la totalidad de los países de la zona. De hecho, nuestro país no tiene conflictos ni territoriales y políticos y por ende, puede ayudar de forma activa en la capacitación.

En resumen:

Los medios militares no tienen vocación de ser utilizados de forma permanente en la lucha contra las drogas ni en ninguno otro tipo de misiones parecidas.

Bajo esta misma lógica, las autoridades militares no tienen la vocación de dirigir esta misma lucha, incluso en las "rutas" de su competencia.

Sin embargo, el aporte de medios militares especializados es a veces decisivo si son correctamente utilizados. Esta meta es realista en la medida en que se haga uso de destacamentos de coordinación.

Los medios necesitan un empleo cooperativo que permita las sinergias entre ejércitos en función de las dotaciones de los diferentes Estados.

El mar Caribe puede constituir un campo de experimentación en el contexto de la lucha contra las drogas. Con este fin la cooperación internacional debe ser buscada, tanto a nivel técnico como operacional.

A través de este ejemplo del empleo del AWACS, que ha sido realmente empleado en zonas de operación, se constata que el empleo de medios militares junto a un deseo real de cooperación internacional, es una oportunidad verídica e innovadora dentro de la lucha contra las drogas. Sin embargo, hay que tener en cuenta que este tipo de cooperación es uno de muchos aspectos de una política de represión, que debe ser múltiple con el fin de disuadir y complicar la tarea de todos los posibles traficantes. Esta misma política de represión debe seguir siendo acompañada de una política de prevención en los países consumidores. Las Fuerzas Armadas tienen que aportar a la lucha contra las drogas, sin que esto se convierta en una intrusión de las cadenas de mando de las organizaciones especializadas ya desplegadas en el terreno. Las competencias militares deben ser reconocidas y utilizadas, ya sea para la puesta en obra de material pesado que no tiene equivalente civil o en cuanto a conocimientos específicos, particularmente aquellos relacionados con acuerdos de cooperación y de definición de procedimientos.

Si bien numerosas sinergias son posibles y deben ser exploradas, especialmente en el ámbito de apoyo, no se puede perder de vista la identidad de cada uno de los participantes y salvaguardar sus especificidades, sus capacidades y sus cualidades propias. En todo caso, es imperativo que se garantice un buen funcionamiento de las misiones de cooperación. » F. OCHEM

CURRÍCULUM

Comandante Frédéric Ochem. Controlador de Defensa Aérea (Escuela del Aire/Francia), hoy en el Collège Interarmées de Défense. Segundo al mando (Escuadrilla 13.036); experto en procedimientos Awacs (Bold Avenger, Maple Flag, Salitre, Escuadrón del Golfo); con 2.700 movimientos controlados en CDC y 2.100 horas de vuelo en E-3F más entrenamiento en el Cidca en Mont de Marsan y experiencia en la Base Aérea 901 de Drachenbronn en el Bajo Rin. Observador de la ONU en Irak, Jefe de sección DA, calificación JCI (Defensa Aérea, Jefe Controlador de Interceptación), trayectoria en operaciones aéreas navales y participación en diversos ejercicios de la Otan.