

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS



COMISIÓN INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS

cicad

TRIGESIMO TERCER PERIODO ORDINARIO DE SESIONES
Del 29 de abril al 2 de mayo, 2003
Washington, D.C.

OEA/Ser.L/XIV.2.33
CICAD/doc.1224/03
24 abril 2003
Original: inglés

COOPERACIÓN MARÍTIMA

COOPERACIÓN MARÍTIMA

ANTECEDENTES

Los narcotraficantes están haciendo un uso extenso y diversificado de los medios marítimos para transportar las drogas ilícitas que producen. Para los efectos de este análisis, el narcotráfico marítimo en el hemisferio occidental es el que abarca las zonas portuarias y costeras, y se extiende al litoral y a la alta mar. Con frecuencia, esas drogas ilícitas y contrabando conexo están bien ocultos entre cargas legítimas. La magnitud del tráfico marítimo, los muchos puertos utilizados y grandes extensiones de agua, y las costas largas y aisladas hacen de la detección y la interdicción tareas aún más difíciles. Son tareas que requieren una mayor consideración por parte de los Estados y también de las autoridades policiales nacionales.

El narcotráfico marítimo es un motivo importante de inquietud para la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) y sus 34 Estados miembros. Además de lo indicado más arriba, una estrategia que responda satisfactoriamente al narcotráfico marítimo debe operar más eficazmente para superar los problemas logísticos de la coordinación operacional y del intercambio oportuno de información, al mismo tiempo que respeta la soberanía de las aguas territoriales.

SITUACIÓN

El tráfico marítimo internacional de drogas de países de origen sudamericanos destinadas a mercados de América del Norte, Europa, el Lejano Oriente y otras partes del mundo pasan a través de una zona de tránsito marítimo que abarca unos seis millones de millas cuadradas (aproximadamente las superficies combinadas de Brasil y Perú) y que incluye el mar Caribe, el golfo de México y el océano Pacífico oriental. Según los cálculos de las autoridades antidrogas de los Estados Unidos, la mayor parte de las aproximadamente 900 toneladas métricas de cocaína HCL producida anualmente pasa por dicha zona de tránsito, siendo más del 90% de ese volumen transportado por medios marítimos a bordo de barcos comerciales y otras naves, tales como pesqueros y lanchas de alta velocidad

De acuerdo con los organismos policiales de la región, aproximadamente un 65% (unas 425 toneladas métricas) de la cocaína destinada a mercados de América del Norte transita por mar a través del corredor México/América Central, un 80% de lo cual pasa por el Pacífico oriental, mientras que el 35% restante (unas 200 toneladas) transita por el corredor del mar del Caribe.

Los países y organismos de dichas zonas han concentrado sus actividades de vigilancia y aplicación de la ley, así como el despliegue de elementos navales y aeronáuticos, en el Caribe y el Pacífico oriental. La magnitud del tráfico marítimo y las oportunidades que

ofrece la vastedad de las aguas de esas zonas destacan la importancia de la recolección y el intercambio de información, y de las actividades operacionales concentradas y coordinadas. Los acuerdos bilaterales y multinacionales entre países y organismos de la región son los principales mecanismos que se usan actualmente para permitir esas tareas. Si bien los datos sobre los resultados de esos acuerdos son limitados, las estadísticas del Gobierno de los EE.UU., por ejemplo, muestran que durante 2002, la cooperación entre Colombia y los Estados Unidos tuvo como resultado 30.184 kilos de cocaína secuestrada en aguas internacionales, 25.237 kilos en aguas territoriales colombianas, y 4.079 kilos en puertos colombianos.

Los puertos pueden servir como puntos de entrada para el narcotráfico marítimo. Todos los años, decenas de miles de barcos y millones de contenedores pasan por los puertos importantes del hemisferio. Por lo tanto, una seguridad portuaria eficaz y sistémica es un componente importante del buen control marítimo.

Las autoridades portuarias—tanto públicas como privadas—enfrentan una tarea increíble. Deben mantener un control efectivo de sus puertos, minimizando el movimiento de drogas ilegales y contrabando conexo sin impedir innecesariamente el comercio marítimo legítimo. En esta tarea, las autoridades portuarias enfrentan volúmenes grandes y en rápido movimiento (se descarga un promedio de 25 contenedores por hora) de tráfico de contenedores y barcos (más de 48 millones de toneladas métricas de carga anuales en algunos casos), recursos limitados, leyes y facultades frecuentemente inadecuados, y un sistema en el que varios organismos del Estado y el sector privado “comparten” los esfuerzos antidrogas. Los Programas de Seguridad Portuaria (PSPs) nacionales, tales como el modelo colombiano, en el que las autoridades gubernamentales antidrogas trabajan estrechamente con el sector privado—incluidos los puertos y la industria exportadora—pueden cumplir una función importante en la lucha contra el tráfico marítimo de drogas. Por el momento no se sabe en qué medida se cumplen programas de este tipo en los Estados miembros de la CICAD. Sin embargo, el Departamento de Estado de los EE.UU. ha iniciado un estudio limitado de ciertos países para examinar dicha cuestión. Actualmente, se sabe que Colombia, Guatemala, Panamá y Honduras han establecido o están estableciendo sus propios PSP.

Además de una mayor cooperación entre organismos y una mayor participación del sector privado en los esfuerzos marítimos contra las drogas, es necesario promover este mismo sistema internacional o regionalmente en el caso de los servicios de Guardacostas/Navales, de patrullas aéreas nacionales y la policía nacional para el intercambio de información, una vigilancia coordinada y actividades operacionales conjuntas. Todo lo que antecede debe frecuentemente tener lugar en cuestión de horas si no quiere perderse el objetivo.

Por lo tanto, incluso careciendo un estudio completo del narcotráfico marítimo, es posible concluir que éste es un problema importante que enfrentan los Estados de la CICAD individualmente y la región en su conjunto. Los elementos de una posible solución son complicados y difíciles a muchos niveles, pero no todos suponen mayores demandas presupuestarias estatales.

La dirección hemisférica de la política antidroga, en su totalidad, ha reconocido que lo anterior es verdad. Se ha considerado la cuestión del narcotráfico marítimo en diversos foros y se han estudiado estrategias y maneras de incrementar la cooperación internacional en respuesta a esa amenaza. Recientemente, la cuestión ha sido el tema de discusión en reuniones tales como el Foro Antidrogas Interamericano, que tuvo lugar en Miami en agosto de 2002, y la Segunda Conferencia del Hemisferio Occidental sobre la Dirección de la Política sobre Drogas, celebrada en septiembre de 2002, en Washington, DC. Durante ambas reuniones, el tema generó muchos debates, que produjeron una serie de recomendaciones con el objeto de mejorar la cooperación marítima y la seguridad portuaria. Más recientemente, la Comisión trató sobre la cuestión de la cooperación marítima durante su XXXII Sesión Ordinaria en la ciudad de México.

CUESTIONES

Entre los diversos elementos o cuestiones relativos al narcotráfico marítimo que deben encararse, la Secretaría Ejecutiva propone que, como punto de partida, la Comisión considere las siguientes necesidades:

1) lograr una mejor comprensión del carácter, elementos del narcotráfico marítimo y nuevas tendencias que están evolucionando (ver la recomendación #1)

2) evaluar la capacidad (incluidos el control marítimo, la seguridad portuaria, y el control aduanero) para responder a lo que antecede, tanto nacional como regionalmente (ver la recomendación #1)

3) determinar estrategias y mecanismos satisfactorios o “mejores prácticas” para contrarrestar el narcotráfico marítimo y diseminar esta información (ver las recomendaciones #1 y 2)

4) determinar mecanismos o maneras de fomentar o facilitar el intercambio de información entre organismos e internacionalmente, y promover su introducción (ver la recomendación #2)

5) determinar mecanismos para una mayor cooperación marítima operacional entre organismos e internacionalmente, particularmente en lo concerniente a la vigilancia, planificación e interdicción, y promover su introducción (ver la recomendación #2)

6) determinar y promover las “mejores prácticas” o métodos para la seguridad portuaria, incluidos los que fomenten la cooperación entre organismos y la participación del sector privado (ver la recomendación #3)

RECOMENDACIONES

Considerando dichas necesidades, la Secretaría Ejecutiva recomienda lo siguiente:

1) Que la Comisión ordene el establecimiento de un pequeño grupo de trabajo de hasta 10 especialistas de Estados miembros para elaborar y ejecutar un estudio piloto del narcotráfico marítimo y la capacidad para responder nacional y regionalmente. El estudio propuesto se concentraría en dos países seleccionados con la posibilidad de extenderlo a otros Estados miembros, basándose en la experiencia adquirida en dicho estudio piloto.

En el estudio se consideraría lo siguiente para cada uno de ambos países elegidos:

- carácter y alcance del narcotráfico marítimo
- nuevas tendencias
- la capacidad de los países para responder a esta amenaza, teniendo en cuenta:
 - disponibilidad de recursos y elementos,
 - marco jurídico y poderes o autoridades,
 - cooperación operacional y coordinación (entre organismos e internacional),
 - intercambio de información,
 - planificación,
 - instrumentos o acuerdos para la cooperación
 - seguridad portuaria
 - actividades aduaneras

Al grupo de trabajo también se le encargaría la elaboración de una metodología e instrumentos para tal estudio piloto. La Secretaría Ejecutiva ha preparado un proyecto de metodología que podría usar el grupo de trabajo como punto de partida para la discusión.

La experiencia de la Secretaría con este tipo de estudio demuestra que el tiempo requerido para realizarlo depende de varios factores, entre ellos la magnitud y alcance de las actividades marítimas y portuarias a examinarse, y el nivel y carácter del respaldo recibido del país en cuestión para facilitar el estudio. Considerando lo anterior, un estudio podría realizarse en unos dos meses (más tiempo en el caso de un país más grande). La Secretaría cree que ambos estudios pilotos pueden efectuarse en dicho plazo.

A este paso, con dos equipos de estudio trabajando simultáneamente, tomará casi tres años ejecutar los mismos estudios para todos los Estados miembros. La importancia que tiene encarar la cuestión de la cooperación marítima requiere que llevemos a cabo estos estudios en un plazo mucho más breve, de 12 a 15 meses. Para hacerlo, el grupo de trabajo tendrá que explorar otras metodologías de estudio que podrían incluir uno o más de los métodos siguientes, y otros métodos, según lo defina el grupo:

- uso de un cuestionario completo complementado con visitas selectivas a países según sea necesario
- metodologías de estudios de diversa complejidad y composición del equipo dependiendo del país del que se trate
- un método de muestreo por el cual podrían no efectuarse estudios en todos los Estados miembros

El grupo de trabajo, con la participación de los países piloto, llevaría a cabo los estudios piloto e informaría a los países en cuestión y a la Comisión de sus observaciones y propuestas para acciones durante el XXXIV Periodo Ordinario de Sesiones de la CICAD. En esa oportunidad, el grupo de trabajo también presentaría su plan y metodología para completar los estudios para los Estados miembros restantes durante el plazo de 12-15 meses mencionado más arriba.

2) La Secretaría Ejecutiva recomienda la creación de un grupo de expertos sobre cooperación marítima para considerar lo siguiente e informar a la Comisión durante el XXXIV Periodo Ordinario de Sesiones de la CICAD:

- considerar la factibilidad de preparar un marco o plan para la cooperación marítima hemisférica y, según corresponda, preparar un esquema de dicho marco y una propuesta o plan para su elaboración. **Nota:** esta tarea avanzaría paralelamente a la serie de estudios mencionada en la Recomendación #1 más arriba.

El Grupo de Expertos también:

- identificaría los impedimentos y las estrategias o mejores prácticas para promover y facilitar la realización entre organismos e internacionalmente de:

- la recolección e intercambio de información

- la vigilancia del narcotráfico marítimo

- la planificación de operaciones, la cooperación y las actividades de interdicción

- la implementación eficaz y oportuna del Artículo 17 de la Convención de 1988:

- procedimientos

- contactos operacionales (24/7)

- la elaboración de procedimientos normales modelo de operación de las actividades de interdicción multinacionales, para maximizar el tiempo de respuesta

3) La Secretaría Ejecutiva recomienda continuar sus actividades en materia de seguridad portuaria, trabajando con Estados miembros, así como con organismos y organizaciones interesados, incluida la Comisión Interamericana de Puertos (OEA). En este sentido, la Secretaría Ejecutiva prepararía un plan de acción que incluiría sus actividades de capacitación y actividades para promover la cooperación entre organismos y la participación del sector privado en el control de las drogas ilícitas y contrabando conexas, usando como modelo el método aplicado en Colombia.