JOSÉ ROCABADO*

El problema de las drogas entre Estados Unidos y América Latina

El gobierno de Estados Unidos ha definido al consumo de drogas ilegales en su sociedad, pero especialmente a la producción y al tráfico de las mismas —actividades a las que identifica indistintamente con el nombre genérico de narcotráfico— como una amenaza a su seguridad nacional. De hecho, desde que el expresidente Reagan declaró una nueva "guerra contra las drogas" al principiar la década de los ochenta,¹ el combate al tráfico ilícito de estupefacientes ha sido un asunto prioritario de la política exterior norteamericana hacia América Latina y el Caribe.

El "problema de las drogas" es un sensible tema de la política interna y externa de Estados Unidos. El evidente fracaso de la Estrategia de Control de Narcóticos (ECN) de su gobierno, además de seguir generando amplias y fuertes demandas domésticas (del Congreso, los medios de comunicación y el público) contra los estupefacientes, ha sido una causa de conflictos con varios países y gobiernos de América Latina y el Caribe, pues —ya se ha dicho— Washington pretende resolver un problema, que es ante todo interno, al menor costo político en el extranjero.² Es ésta una premisa inherente a la lógica de su ECN, aún y cuando desde 1986 esta estrategia ha otorgado mayor atención a los componentes de la demanda de drogas de la sociedad norteamericana.

Más allá del interés por encontrar alguna salida (si es que existe con la estrategia actual) a dicho problema, el gobierno estadounidense, especialmente la Casa Blanca, ha hecho un uso político del fenómeno producción-tráfico de

* Estudiante de la Maestría en Economía y Política Internacional, CIDE.

1 La "guerra" de la pasada administración Reagan viene a ser una más desde que el expresidente Nixon lanzó la primera ofensiva a comienzos de la década de los setenta. Véase Bárbara Bennett, *et. al.*, "Políticas y programas gubernamentales", en *Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, México DF, CIDE, vol. 10, no. 4, abril de 1985, p. 43.

2 Véase Samuel I. del Villar, "La narcotización de la cultura en Estados Unidos y su impacto en México", en Gabriel Szeckely (compilador), *México-Estados Unidos, 1985*, México DF, El Colegio de México, 1986, pp. 68-70.

narcóticos para presionar e intervenir en algunos países de América Latina y el Caribe.

El mercado interamericano de drogas ilegales

Con una demanda estimada para 1986 de 20 a 25 millones de usuarios regulares de marihuana, 5.8 millones de consumidores regulares de cocaína, y medio millón de adictos a la heroína, junto a los 70 millones de norteamericanos mayores de 12 años que alguna vez probaron cualquiera de esas sustancias, Estados Unidos constituye el mercado de drogas ilegales más grande y dinámico del mundo.³ Esta demanda genera un gasto directo (precios al menudeo) de entre 80,000 a 130,000 millones de dólares anuales, cifra que representa el 3 por ciento de su PIB, a lo cual se añade un gasto indirecto —pérdida de productividad, gastos en salud pública e individual y en resguardo contra el crimen— de 46,900 millones de dólares al año.⁴ Se calcula que el 38 por ciento de los ingresos del crimen organizado de este país se originan en el comercio de narcóticos.⁵

América Latina y el Caribe abastecieron, en el mismo año, el 100 por ciento de la cocaína (Perú, Bolivia y Colombia; 110 toneladas), el 90 por ciento de la marihuana (México, Colombia, Jamaica y Belice; 11650 toneladas), y el 39 por ciento de la heroína (México; 2.51 toneladas métricas), del total de estupefacientes que llegaron al mercado negro norteamericano.⁶

La multiplicación del valor económico de los narcóticos se produce dentro del mercado ilegal de Estados Unidos, en el proceso de distribución. Se estima que entre el 8 y el 10 por ciento del precio final (al menudeo) de las drogas retorna a los países latinoamericanos y caribeños productores y de tránsito.

La estrategia antinarcóticos de Estados Unidos

Dominado por el énfasis en el conflicto estratégico e ideológico bipolar, el "estilo" de la política exterior de la administración Reagan hacia América Latina y

3 Bruce Michael Bagley, "Winning Battles, Losing the War, U.S. Anti-Drug Policies in Latin America", en *Hemisphere*, vol. 1, no. 1, otoño de 1988, p. 31, National Drug Policy Board, *Toward a Drug-Free America*, Washington, D.C., US Government Printing Office, 1988, pp. 1-2.

4 Bagley (otoño de 1988), *op. cit.*, p. 31, General Paul F. Gorman, "Illegal Drugs and U.S. Security", en President's Commission on Organized Crime, *America's Habit: Drug Abuse, Drug Trafficking and Organized Crime*, Washington DC, US Government Printing Office, marzo de 1986, (apéndice G), pp. 5-6.

5 President's Commission on Organized Crime (marzo de 1986), *op. cit.*, p. 7.

6 Bruce Michael Bagley, "The New Hundred Years War? US National Security and the War on Drugs in Latin America", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 36, no. 1, Primavera de 1988, pp. 136.

7 Bagley (primavera de 1988), *op. cit.*, p. 164, Peter Reuter, "Eternal hope: America's quest for narcotics control", en *The Public Interest*, New York, National Affairs Inc., no. 79, primavera de 1985, p. 83.

el Caribe en particular y al Tercer Mundo en general, se caracterizó principalmente por su unilateralismo (la definición autónoma del interés norteamericano); su doble normatividad (la diplomacia abierta junto a las acciones encubiertas); su recursos al uso —o amenaza de uso— de la fuerza militar; y su renovado idealismo (la voluntad política como factor de un proyecto de reconstitución hegemónica global basado en la creencia de la superioridad ética y moral, el liderazgo mundial y la fuerza de Estados Unidos).⁸

Aunque desde 1986 la política norteamericana hacia Latinoamérica y el área caribiega fue más "pragmática",⁹ dichas características influyeron decisivamente en la formulación y la aplicación de su política internacional antinarcóticos, cuyo elemento central es el Programa Internacional de Control de Narcóticos (PICN). Este programa, que a su vez es un renglón de la ECN, aparece como la solución primaria al problema de las drogas, ya que además de nutrirse de la percepción dominante estadounidense acerca de este problema, en esencia sostiene que una oferta reducida de estupefacientes tiene como consecuencia una reducción en el consumo interno. Éste es un razonamiento que, de hecho, permea al conjunto de la ECN.

La percepción norteamericana corriente acerca del problema de las drogas sostiene que existe consumo de narcóticos en su sociedad debido a que estos provienen "de afuera" y que son promovidos y controlados por empresas transnacionales del crimen. Pero las percepciones influyentes en los procesos de formación y toma de decisiones de política afirman, además de lo anterior que el "vicio social" o drogadicción de varios segmentos de la población estadounidense se debe principalmente a una conspiración política-delictual destinada a minar y destruir los fundamentos de la nación norteamericana.¹⁰

Tal percepción (que encuentra cierta coherencia en el discurso político de ese país, en particular en los núcleos conservadores¹¹) considera que de ese modo se habrían fusionado ciertos grupos políticos con los carteles del narcotráfico, dando lugar a la aparición de nuevos fenómenos como la "nar-

8 José Miguel Insulza, "La política exterior de Estados Unidos en los años ochenta y su impacto en el sistema internacional", en *Cuadernos Semestrales. Estados Unidos: Perspectivas Latinoamericana*, México D.F., CIDE no. 19, primer semestre de 1986, pp. 118-127.

9 Véase Abraham F. Lowenthal, "Estados Unidos y América Latina en 1986-1987", en *Foro Internacional*, México D.F., El Colegio de México, vol. 29, no. 15, enero-marzo de 1987, p. 357.

10 Fernando Bustamante, "La política de Estados Unidos contra el narcotráfico y su impacto en América Latina", (Documento de Trabajo 363), Santiago, FLACSO, diciembre de 1987, pp. 2 y 8.

11 Aunque en la "revolución conservadora" que llegó con Reagan confluyeron tendencias conservadoras, neoconservadoras y la nueva derecha, cada cual caracterizada por posiciones y matices propios, aquí asumimos que en conjunto este movimiento buscó revertir en varios ámbitos (económico, político, moral, estratégico, etc.) el llamado deterioro hegemónico de Estados Unidos. Para una distinción de estas tendencias véase Jesús Velasco Grajales, "Las tendencias ideológicas de la Nueva Derecha", en *Cuadernos Semestrales. Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana*, México D.F., CIDE, no. 19, primer semestre de 1986, pp. 313-314.

coguerrilla", el "narcoterrorismo", etc.¹² Así, tráfico ilegal de drogas, insurgencias de izquierda, terrorismo, y otras actividades "enemigas" a la prosperidad y seguridad estadounidense, son vinculadas en un poderoso racimo simbólico que requiere de una respuesta integral, respuesta que combina lo policial (el enfoque predominante del problema de las drogas) con lo político-militar (el estilo de la política exterior).

Si en teoría la ECN del gobierno norteamericano es una estrategia dual, pues busca reducir —simultáneamente— la oferta de drogas ilegales mediante la aplicación de la ley y la demanda de las mismas con la prevención y el tratamiento médico, en realidad se trata de una estrategia ofertista.¹³ Esta estrategia supone que la esencia del problema de las drogas consiste en la disponibilidad de narcóticos y en menor medida la existencia de una demanda doméstica. En consecuencia, para poder reducir el abasto, combate la "cadena del narcotráfico", desde el cultivo de las materias primas hasta la distribución al mayoreo y menudeo de las sustancias finales.

Pero la prioridad de esta estrategia ofertista es la "fuente" o el "origen", esto es, el lugar en donde se cultivan y/o producen las materias primas y a continuación su tráfico ilegal.¹⁴ Por ello las políticas seguidas por el PICN son la erradicación de plantas y la interdicción del flujo de estupefacientes; adicionalmente, la sustitución de cultivos. En esta lógica se supone que al "secarse" el cultivo y la producción no tiene porqué haber tráfico ni consumo de los narcóticos.

El narcotráfico en la política exterior norteamericana hacia América Latina y el Caribe

Dado que en la lógica de la ECN la reducción de la oferta de drogas es un factor crucial, el gobierno de Estados Unidos busca internacionalizar al máximo el alcance de su PICN. Con ese propósito, desde 1983 viene desarrollando una política exterior antinarcóticos basada en cuatro puntos:

Primero, los países productores de narcóticos o aquéllos a través de los cuales se envían, deben aceptar su responsabilidad en tratados inter-

¹²Para una descripción de las "evidencias" de estos nuevos fenómenos véase Mark S. Steinitz, "Insurgents, Terrorists and the Drug Trade", en *The Washington Quarterly*, vol. 8, no. 4, otoño de 1985, pp. 141-151.

¹³Entre 1982 y 1986 el 90 por ciento del presupuesto antinarcóticos del gobierno federal se dedicó para reducir la oferta. Véase General Accounting Office (GAO), *Controlling Drug Abuse: A Status Report*, (GAO/GGD-88-39), 1988, p. 27-28.

¹⁴Al respecto la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos del Departamento de Estado ha establecido: "esta oficina otorga su más alta prioridad al control de cultivos (erradicación) en los países fuente y su segunda prioridad a la interdicción de drogas (intercepción) provenientes de las áreas productoras a los países de tránsito y hacia Estados Unidos". Véase Bureau of International Narcotics Matters, Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report*, vol. I (Unclassified Edition). Washington DC, Febrero 1, 1986, p. 18.

nacionales, para reducir su producción e interferir su contrabando. Segundo, la comunidad internacional debe ayudar a las naciones carentes de recursos a tomar los pasos necesarios. Tercero, el énfasis mundial debe enfocarse al control y erradicación de la producción, ya que la intercepción de cargamentos no basta. Cuarto, en países productores que requieren ayuda de Estados Unidos, esta ayuda deberá condicionarse a acuerdos para reducir la producción de drogas.¹⁵

Las implicaciones de esa política son varias, de las cuales destacan dos. Primera, al internacionalizar un problema cuyas raíces son ante todo internas, el gobierno norteamericano transfiere a otros países la responsabilidad de los resultados de su PICN; en concreto, el fracaso de su ECN se atribuye a los gobiernos de los países productores de drogas. Segunda, Washington se reserva un instrumento de presión e intervención mediante no sólo el condicionamiento de su ayuda económica y técnica, sino también porque se otorga la decisión de si se coopera o no con su campaña internacional antinarcóticos. Esta forma de intervención alcanza su mayor refinamiento desde que un proceso político interno —las deliberaciones Ejecutivo-Congreso en Washington— "certifica", cada año en marzo, si un país coopera en la lucha contra las drogas.

El gobierno norteamericano preserva su unilateralismo mediante la aprobación de leyes discriminatorias para los países que, involucrados directa o indirectamente en el circuito producción-tráfico de drogas, no colaboren en su combate. La *Ley Contra el Abuso de Drogas* de 1986 vincula el problema del narcotráfico a otros temas de la agenda de negociaciones. Aprobada al calor de elecciones legislativas (lo cual en parte puede explicar la dureza de sus medidas), esta legislación establece una serie de sanciones comerciales y financieras —bilaterales y multilaterales— para las naciones (productoras o de tránsito) que no cooperen en el combate a los narcóticos.¹⁶ De nueva cuenta, es el proceso de "certificación" en Washington el que determina tal disposición.

Pero en dicho proceso se pone en evidencia cómo el asunto del narcotráfico es utilizado por Washington como un instrumento para llevar a cabo otros objetivos de política exterior. El Departamento de Estado, y en particular la Casa Blanca, asumen una actitud dual que les permite separar o juntar los "mapas" de la seguridad estratégica con los de la "guerra contra las drogas".¹⁷ Países como Cuba y Nicaragua —que no sólo son percibidos como amenazas comunistas— son acusados por los funcionarios de esas (y otras) dependencias de estar profundamente involucrados en el negocio de los

¹⁵Ted Galen Carpenter, "The U.S. Campaign Against International Narcotics Trafficking: A Cure Worse than the Disease", en *Policy Analysis*, no. 63, diciembre 9, 1985, p. 4.

¹⁶Una exposición detallada de esta ley se encuentra en Raphael Francis Perl, "Narcopolítica: la ley norteamericana contra el abuso de drogas y las relaciones Estados Unidos-México", en *Cuadernos Semestrales. Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, México, D.F., CIDE, no. 20, segundo semestre de 1986, pp. 239-248.

¹⁷Juan G. Tokatlian, "National Security and Drugs: Their Impact on Colombian-US Relations", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 30, no. 1, primavera de 1988, pp. 136-137.

narcóticos, y de usar los recursos provenientes del mismo para promover terrorismo, desestabilización regional, penetración soviética, etc.¹⁸ Así, esos argumentos son usados políticamente para identificarlos como una doble amenaza y, por tanto, son descalificados de la certificación. En cambio, otras naciones —como Turquía y Pakistán, por ejemplo— sí son certificadas por representar "intereses vitales" para la seguridad norteamericana.

Más allá de las certificaciones y las sanciones que Washington pueda imponer unilateralmente, y que tales acciones sean motivo de tensiones político-diplomáticas interestatales, es un hecho que en el combate al narcotráfico el gobierno norteamericano yuxtapone el enfoque policial-delictual que tiene del fenómeno producción-tráfico de drogas con su enfoque estratégico-militar de los conflictos en el Tercer Mundo. Dado que en la percepción influyente de Estados Unidos dicho fenómeno es un "enemigo" para su seguridad nacional, al igual que los grupos terroristas, las insurgencias de izquierda y otros movimientos "enemigos" a su sistema político, cuando esta óptica —que integra cada una de esas realidades— se traslada a las campañas antinarcóticos *in situ* —por ejemplo, la operación *Blast Furnace* a mediados de 1986 en Bolivia¹⁹— la "guerra contra las drogas" se inscribe en un horizonte de conflicto más amplio y sofisticado conocido como "guerra de baja intensidad".

No es el propósito de este ensayo discutir el contenido y las implicaciones de la "guerra de baja intensidad",²⁰ baste con tener en cuenta que, de un lado, con la participación de efectivos militares en las campañas antinarcóticos, Estados Unidos busca "legitimar" el uso de sus fuerzas militares en territorio latinoamericano y caribeño, no sólo ante los públicos atentos de su sociedad, sino también frente a América Latina y el Caribe.²¹ De otro, esta "guerra"

¹⁸Este ensayo fue escrito con anterioridad a la revelación de corrupción de altos funcionarios cubanos con el caso del general Ochoa y sus allegados. Posiblemente este evento dé lugar para que las autoridades norteamericanas pugnen por acreditar sus sospechas, en las cuales la hostilidad al régimen cubano va de la mano con las imputaciones de narcotráfico. El triste fin a la corrupción de estos oficiales muestra la severidad de La Habana ante estos sucesos. Por otra parte, la invasión de Estados Unidos a Panamá fue justificada por el gobierno norteamericano, entre otras razones, por los nexos del Gral. Manuel Antonio Noriega con el narcotráfico internacional. Independientemente de la existencia o no de tal vínculo, no hay que olvidar que el Gral. Noriega fue un cercano colaborador de los servicios de seguridad estadounidenses —como la C.I.A.— lo cual deja ciertas dudas respecto al "desconocimiento" norteamericano de las actividades ilegales del mencionado militar. Una prueba de esto último es, por ejemplo, que hasta 1987 Washington elogiaba la colaboración de Panamá (y con ello del Gral. Noriega) en la lucha contra el tráfico ilegal de estupefacientes. Tal posición se revirtió, precisamente, cuando el Gral. Noriega mostró cierta *independencia* ante sus viejos aliados.

¹⁹Bustamante (diciembre de 1987), *op. cit.*, pp. 25-26.

²⁰Para un análisis y análisis de este tipo de "guerra" puede consultarse Lilia Bermúdez, *Guerra de baja intensidad. Reagan contra Centroamérica*, México, D.F. Siglo XXI, 1987.

²¹Luis Suárez Salazar, "El narcotráfico en las relaciones interamericanas: una aproximación estructural", en *Cuadernos de Nuestra América*, vol. 4, no. 8, julio-diciembre de 1987, p. 57.

está diseñada para hacer frente, con todo tipo de recursos y hacia el largo plazo, a los distintos "enemigos" de Estados Unidos en el Tercer Mundo.

El enfoque predominante antes mencionado que tiene el gobierno norteamericano acerca del problema de las drogas contrasta profundamente con la realidad de los países latinoamericanos y caribeños productores y de tránsito de narcóticos, en particular con la situación de los campesinos cultivadores ancestrales de las materias primas. Es sobre este sector social donde ha recaído el peso de la lucha antinarcóticos, esto es, los programas de erradicación y, eventualmente, los de sustitución de sembradíos. Por otro lado, además de generar una serie de beneficios económicos, laborales, financieros, y en general, de impulsar algún dinamismo en las economías locales e incluso en el plano macroeconómico, el fenómeno producción-tráfico de estupefacientes —debido a su ilegalidad— ha provocado la irrupción de la corrupción y la violencia.

Es el temor a la inestabilidad política, sobre todo en los ámbitos micro-sociales o regionales, el que ha inducido al grueso de los gobiernos centrales del continente a desarrollar campañas antinarcóticos. No obstante, esta "cooperación" no es el resultado de un mismo diagnóstico con los centroamericanos, pues para éstos la "guerra contra las drogas" sigue siendo un asunto de seguridad nacional.

Hay ciertas evidencias que dejan ver cómo la Casa Blanca ha mantenido una doble normatividad en su política internacional antinarcóticos. Si bien, por una parte, realiza fuertes presiones para que se coopere con su campaña antidrogas, en donde la retórica es mayor que los recursos financieros que otorga para solventar dicha campaña,²² cuando se descubre, por otra, la conexión Irán-Contras (en la cual una parte del financiamiento de la contrainsurgencia nicaragüense se originaba en el negocio de los narcóticos), lo que se puede inferir es que su lucha contra los estupefacientes es manejada convencionalmente.

En la evaluación que realizan los funcionarios gubernamentales norteamericanos acerca de la "eficacia" de su ECN en general y de su PICN en particular, sobresale una apreciación técnica-instrumental de los resultados (perspectiva que contrasta con parte significativa de la interpretación latinoamericana). Para el gobierno estadounidense su estrategia antinarcóticos no está funcionando "eficientemente" debido, no a lo equivocado de dicha estrategia, sino a las dificultades de coordinación interburocrática, ausencia de liderazgo, insuficiencia presupuestal y falta de cooperación internacional.²³

Washington ha pretendido resolver el problema de las drogas mediante la confrontación de la "política" con el "mercado". Su ECN parte de supuestos equivocados, y más bien ha buscado obtener un capital político intervencionista. Tanto su ECN como su PICN deben ser modificados. América Latina y el Caribe, por su parte, deben contribuir a que Washington "desideologice" su política, quizás a partir de ahí se puedan plantear algunas alternativas viables.

²²Suárez Salazar (julio-diciembre de 1987), *op. cit.*, p. 47.

²³Véase Bagley (primavera de 1988), *op. cit.*, pp. 166-171.