

El asunto de las drogas en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina

José F. Rocabado Sánchez

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

El llamado "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) del gobierno estadounidense, además de seguir generando amplias y fuertes demandas domésticas contra los estupefacientes (del Congreso, los medios de comunicación y el público de esa nación), ha sido una causa de tensiones y conflictos con varios países y gobiernos de América Latina y el Caribe, pues —ya se ha dicho— Washington ha pretendido resolver un asunto, que es ante todo interno, al menor costo político y económico en el extranjero.² Es esta una premisa inherente a la lógica de su ECN, aun 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 solución real a dicho problema, el gobierno estaduni-

dense, especialmente la Casa Blanca, parece haber hecho un uso político del fenómeno producción-tráfico de drogas para presionar e intervenir (mediante el envío de tropas militares y "asesores", como por ejemplo a Bolivia y al Ecuador) en algunos países de América Latina y el Caribe. Esta intromisión se ha manifestado de varias maneras, pudiendo ser lo fundamental mediante la vinculación de la lucha antinarcóticos con su afán de reconstitución hegemónica continental, y en el que ha jugado un rol crucial su estrategia de "guerra de baja intensidad". De esta suerte, se podría sospechar que la creciente militarización de la lucha contra los estupefacientes se inscribe en un proyecto más de fondo: un intento de reafirmación del poder norteamericano en la región.

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, que 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 cada

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: Bennett, Bárbara, et. al. "Políticas y programas gubernamentales", en *Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana*, México DF: CIDE, vol. 10, núm. 4, abril de 1985, p. 43.

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

³ Bagley, Bruce Michael, "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.: Government Printing Office, 1988, pp. 1-2.

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, los siguientes porcentajes del total de estupefacientes que llegaron al mercado negro norteamericano:

- * 100 por ciento de la cocaína (Perú, Bolivia y Colombia; 110 toneladas),
- * 90 por ciento de la marihuana (México, Colombia, Jamaica y Belice; 11650 toneladas),
- * 39 por ciento de la heroína (México; 2.51 toneladas métricas).⁶

La multiplicación del valor económico de los estupefacientes 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.⁷

La estrategia antinarcóticos de Estados Unidos

En teoría la ENC 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, pero en los hechos se trata de una estrategia ofertista.⁸

La ENC 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, mediante la aplicación de la ley

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 dicha 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. Al 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 fuentes y su segunda prioridad a la interdicción de drogas (intercepción) provenientes de las áreas productoras a los países de tránsito y hacia Estados Unidos".⁹

Por lo anterior las políticas seguidas por el Programa Internacional de Control de Narcóticos (PICN) son la erradicación de plantas y la interdicción del flujo de estupefacientes; adicionalmente, la sustitución de cultivos. En esa lógica se supone que al "secarse" el cultivo y la producción no tiene por qué haber tráfico ni consumo de los narcóticos.

El fracaso de la *Ley Contra el Abuso de Drogas* de 1986, en cuanto no logró el objetivo de una "América libre de drogas", condujo a la aprobación de la *Ley Contra el Abuso de Drogas* de 1988. Esta nueva legislación, más comprensiva que la anterior, presta más atención a la demanda que en el pasado, pero sigue convencida de que con más y duros castigos (prisiones y sentencias) puede disuadir a compradores y vendedores de drogas, tanto dentro como fuera de Estados Unidos.

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

El "estilo" de la política exterior de la administración Reagan hacia América Latina y el Caribe en particular y el Tercer Mundo en general fue dominado por el énfasis en el conflicto estratégico e ideológico bipolar. Se caracterizó principalmente por su unilateralismo (la definición autónoma del interés norteamericano), su doble normatividad (la diplomacia abierta junto a las acciones encubiertas), su política de recurrir a la amenaza y uso de la fuerza militar, y su renovado idealismo expresado en 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.¹⁰

⁹ Véase Bureau of International Narcotics Matters, Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report*, vol. 1 (Unclassified Edition), Washington, DC, Febrero 1, 1988, pp. 18.

¹⁰ Insulza, José Miguel, "La política exterior de Estados Unidos en los años ochenta y su impacto en el sistema internacional", en *Cuadernos Semestrales. Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana*, México D.F.: CIDE núm. 19, primer semestre de 1986, pp. 118-124.

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 Bagley, Bruce Michael, "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 núm. 1, primavera del 1988, pp. 136.

⁷ Bagley (primavera de 1988), *op. cit.*, p. 164; Reuter, Peter, "Eternal hope: America's quest for narcotics control", en *The Public Interest New York: National Affairs Inc.*, núm. 79, primavera de 1985, p. 83.

⁸ Entre 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, pp. 27-28. Esto sigue siendo cierto a pesar de que con la nueva Ley Contra el Abuso de Drogas de 1988 se han "equilibrado" los presupuestos al nivel de 56 por ciento para combatir la oferta. Sin embargo, los recortes presupuestarios se realizan por el lado del presupuesto dedicado a la demanda. Cfr. Pearl, Raphael, "Congress International Narcotics Policy and the Anti Drug Abuse Act of 1988", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 30, 2-3, (Verano Otoño 1988), pp. 33-34.

Aunque desde 1986 la política norteamericana hacia Latinoamérica y el área caribeña fue más "pragmática",¹¹ dichas características influyeron decisivamente en la formulación y la aplicación de su política internacional antinarcóticos, esto es, el PICN. Este programa, que a su vez es el renglón internacional de la ECN, aparece como la solución externa 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. Este es un razonamiento que, como ya se mostró, permea al conjunto de la ECN.

La percepción norteamericana corriente acerca del "problema de las drogas" considera 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" de 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.¹²

Tal percepción (que tiene sus mejores voceros en los núcleos conservadores radicales,¹³) considera que de ese modo se habrían fusionado ciertos grupos políticos con los cárteles del narcotráfico, dando lugar a la aparición de nuevos fenómenos como la "narcoguerrilla", el "narcoterrorismo", etc.¹⁴ Así, tráfico ilegal de drogas, insurgencias de izquierda, terrorismo, y otras actividades "enemigas" a la prosperidad y seguridad estadounidense, son vinculadas en un poderoso racismo 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).

¹¹ Véase: Lowenthal, Abraham F., "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.

¹² Bustamante, Fernando, "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.

¹³ 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, núm. 19, primer semestre de 1986, pp. 313-314.

¹⁴ Para una descripción de las "evidencias" de estos nuevos fenómenos véase: Steinitz, Mark S., "Insurgents, Terrorists and the Drug Trade", en *The Washington Quarterly*, vol. 8, no. 4, otoño de 1985, pp. 141-151.

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 aquellos a través de los cuales se envían, deben aceptar su responsabilidad, en tratados internacionales, 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. Las *Leyes Contra el Abuso de Drogas* de 1986 y 1988 vinculan el problema del narcotráfico a otros temas de la agenda de negociaciones. Aprobadas al calor de elecciones legislativas (lo cual en parte puede explicar la dureza de sus medidas), estas legislaciones establecen 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

¹⁵ Ted Galen Carpenter, "The U.S. Campaign Against International Narcotics Trafficking: A Cure Worse than the Disease", en *Policy Analysis*, núm. 63, diciembre 9, 1985, p. 4.

¹⁶ Una exposición detallada de esta ley se encuentra en Perl, Raphael Francis, "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, núm. 20, segundo semestre de 1986, pp. 239-248.

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, Nicaragua y Panamá, que se perciben como amenazas a la seguridad norteamericana, son acusados por los funcionarios de esas (y otras) dependencias de estar profundamente involucrados en el negocio de los narcóticos, y de usar los recursos provenientes del mismo para promover terrorismo, desestabilización regional, penetración soviética, etc.¹⁸ Sin juzgar la veracidad o no de estas acusaciones, interesa resaltar aquí la manipulación política de la lucha contra las drogas para deslegitimar los procesos internos de estos países. 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.

La lucha antinarcóticos como un frente de la guerra de baja intensidad

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 sus sistema político, cuando esta óptica —que integra cada una de esas realidades— se traslada a las campañas antinarcóticos *in situ* —por ejemplo, la ope-

ración *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".

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.²⁰ De otro, esta "guerra" 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.²¹

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 semabradíos. 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 norteamericanos, pues para éstos la "guerra contra las drogas" sigue siendo un asunto de seguridad nacional en su versión estratégica.

Hay ciertas evidencias que dejan ver cómo la Casa Blanca ha mantenido una doble normatividad en su política internacional antinarcóticos. Si bien realiza fuertes presiones para que se coopere con su campaña antidrogas, la retórica es mayor que los recursos financieros que otorga para solventar dicha campaña.²² Ello se comprueba cuando se descubre, por ejemplo, la conexión Irán-Contras, por medio de la cual una parte del financiamiento

¹⁷ Tokatlian, Juan G., "National Security and Drugs: Their Impact on Colombia-US Relations", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 20, núm. 1, primavera de 1988, pp. 136-137.

¹⁸ Este 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.

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

²⁰ Salazar, Luis Suárez, "El 'narcotráfico' en las relaciones interamericanas: una aproximación estructural", en *Cuadernos de Nuestra América*, vol. 4, núm. 8, julio-diciembre de 1987, p. 57.

²¹ Para un estudio y análisis de este tipo de "guerra" puede consultarse Bermúdez, Lilia, *Guerra de Baja Intensidad. Reagan contra Centroamérica*, México, D.F.: Siglo XXI, 1987.

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

de la contrainsurgencia nicaragüense se originaba en el negocio de los narcóticos. Se puede inferir de lo anterior que su lucha contra los estupefacientes es manejada convencionalmente, o con una racionalidad *double standard*.

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.

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