



FLACSO
CHILE
Biblioteca

B982 dr
DT-462
C.3

DOCUMENTO DE TRABAJO
FLACSO - PROGRAMA CHILE
NUMERO 462, SEPTIEMBRE 1990

ob cop...
las...
...
...

BIBLIOTECA
FLACSO
SANTIAGO

14.010 (Comp)

244 -

LA DROGA Y LA EVOLUCION RECIENTE
DE LA AGENDA INTERNACIONAL.

FERNANDO BUSTAMANTE (*)

(*) Investigador Asociado de la FLACSO-Chile. Sociólogo, Cientista Político y Administrador Público. Ha trabajado y publicado numerosos estudios en los temas de las relaciones cívico-militares en América Latina, las relaciones internacionales de los países sud-americanos, las relaciones América Latina-Estados Unidos y los problemas de la seguridad y la defensa regional.

I N D I C E

	Página
1. INTRODUCCION	1.
2. EL TEMA DE LA DROGA EN LA AGENDA GLOBAL	5.
3. LA CUESTION DE LA DROGA Y LA POLITICA MILITAR DE LOS ESTADOS UNIDOS	11.
4. EL DEBATE INTERNO EN ESTADOS UNIDOS	15.
5. EL NARCOTRAFICO Y LOS PROBLEMAS POLITICOS INTERNOS DE LAS POLITICAS DE CONTROL	21.
6. LAS DIFICULTADES PARA ESTABLECER UNA AGENDA COMUN: LA POSTURA DE LOS PAISES PRODUCTORES	25.
7. LAS POSTURAS DE OTROS ACTORES	29.
8. CONCLUSIONES	35.

10/19/54

TO: SAC, NEW YORK (100-100000) FROM: SAC, PHOENIX (100-100000)

RE: [Illegible]

PHOENIX FILE NO. 100-100000

PHOENIX FILE NO. 100-100000

PHOENIX FILE NO. 100-100000

PHOENIX FILE NO. 100-100000

PHOENIX FILE NO. 100-100000

PHOENIX FILE NO. 100-100000

PHOENIX FILE NO. 100-100000

PHOENIX FILE NO. 100-100000

PHOENIX FILE NO. 100-100000

PHOENIX FILE NO. 100-100000

1. INTRODUCCION.

Los profundos cambios que se están produciendo en el orden internacional a partir de mediados de la década pasada y que culminaron en 1989 con el derrumbe del sistema europeo oriental de los "socialismos reales", ha alterado también -aunque de manera más indirecta- los términos en los cuales se planteaba el tema de las relaciones de los Estados Unidos con los países del Tercer Mundo y con América Latina más en particular. El fin del orden de la post-guerra pone también en la agenda el problema de la drástica reestructuración de los supuestos y problemas fundamentales en torno a los cuales se articulaba la agenda de las relaciones Norte-Sur.

En el ámbito regional: el hecho de haber desaparecido o haberse drásticamente reducido el papel catalizador que para los Estados Unidos y muchos otros actores regionales tenía la cuestión de la defensa hemisférica en contra de una virtual agresión soviética (directa o indirecta), surge la pregunta inmediata sobre cuales son los nuevos temas en torno a los cuales será posible hablar de ciertos intereses o cuestiones que deben por lo menos discutirse en conjunto. Si bien el tema de la disputa Este-Oeste, era con más frecuencia motivo de disputas y percepciones diferentes entre Estados Unidos y la mayoría de los principales estados latinoamericanos ya desde los años setenta, al menos proporcionaba un foco temático. Frente a la cuestión de la disputa bipolar y su relación con otros fenómenos importantes para la región, los Estados Unidos y los países latinoamericanos podían o no estar de acuerdo, pero sin duda que el problema estaba ahí y demandaba un debate y esfuerzos por elaborar percepciones compatibles, cuando no conjuntas.

Desaparecida la importancia del tema bipolar, una serie de otras cuestiones que se intentaba vincular (aunque de maneras a veces conflictivas) a la cuestión Este-Oeste y que a las que se buscaba dotar de sentido a través de este eje de significaciones centrales, quedan, por así decirlo huérfanas y "flotando" carentes de una armazón que las organice a todas.

En los años ochenta, las administraciones republicanas en Estados Unidos habían intentado hacer sentido del tema del narcotráfico y de la narcodependencia vinculándolas a la cuestión de lucha entre las superpotencias. En un modelo que había penetrado el pensamiento estratégico estadounidense y de muchos sectores locales proclives a hacerse eco de las posturas emanadas de Washington, se planteaba que el comercio de estupefacientes era en alguna medida parte de los esfuerzos del comunismo internacional y del bloque soviético por desestabilizar por dentro al mundo capitalista corrompiendo a sus habitantes y debilitando la "voluntad de combatir" de occidente, amén de ser una forma de financiar a

grupos armados de corte subversivo. De allí nace el concepto de "narcoterrorismo" o de "narcoquerrilla".

Este complejo de ideas ha sido criticado en otras partes, por lo que no nos detendremos aquí en el debate sobre su pertinencia. Lo que sí cabe constatar es que, desde el punto de vista de la política norteamericana, la desaparición de la amenaza soviética obliga a una reconceptualización de la naturaleza del narcotráfico y de su vinculación a otros fenómenos sociales y políticos. Asimismo, la disminución de los incentivos para hacer de dicho tráfico un episodio más de la "guerra fría" obliga a repensar las políticas seguidas hasta ahora. Es fácil predecir que la pacificación de las luchas guerrilleras, al menos en su dimensión anti-capitalista, y el fin de la guerra fría no representarán el fin del narcotráfico. Se hará pues mucho más evidente la autonomía de este fenómeno de cualquier supuesta "maquinación" internacional dirigida políticamente contra los estados. Será pues necesario volver atrás y repensar la cuestión y, eventualmente las políticas intentadas para enfrentarla.

Sin embargo, hasta ahora, al menos, no existen señales de que la postura norteamericana sobre el tema haya registrado los hechos citados más arriba. La política anti-drogas de la Administración Bush no ha hecho sino profundizar y seguir perfeccionando las tendencias que se habían esbozado a fines del gobierno de su predecesor 1/. Esto es: considerar el problema como uno de seguridad nacional para su país, enfatizar la persecución policial y más aún, el involucramiento de las FFAA en la lucha anti-droga, considerar a esta como un caso de "conflicto bélico de baja intensidad", llegando incluso a justificar la invasión a Panamá como parte de una acción de este tipo. Junto con ello se han dado algunos pasos, juzgados por muchos insuficientes, para incrementar la presión sobre los consumidores norteamericanos de drogas y para satisfacer los reclamos de los países productores a favor de una política más decidida contra la demanda, como contraparte de los esfuerzos cada vez más intensos que se reclaman de los países en contra de los productores de materia prima y de narcóticos, sobretudo en latinoamérica.

Así pues, aunque ha cambiado el macro-contexto internacional y algunos elementos del marco legitimatorio de la "cruzada" anti-drogas parecen obsoletos, las medidas y enfoques de tipo represivo y cada vez más militarizado no ha sido sustancialmente modificadas 2/.

1/ Ver Georgina Nuñez; "El Plan Anti-Drogas de Bush: Reasignación de Recursos para una Vieja Propuesta"; en Cono Sur; Vol. VIII; No. 6; Noviembre/Diciembre 1989.

2/ "Estados Unidos y el Narcotráfico: Un Doble Juego"; en ALAI; No. 120; Octubre 1989. Juan Gabriel Tokatlian: "Las Drogas y las Relaciones EEUU-América Latina"; en Nueva Sociedad; No. 102; Julio-Agosto 1989.

Más aún, la importancia de la cuestión de los narcóticos en la agenda de las relaciones internacionales no ha hecho sino crecer hasta convertirse, junto con la cuestión de la deuda externa en uno de los dos temas preponderantes del temario de las relaciones entre el Primer y el Tercer Mundo, y sobretodo entre los Estados Unidos y Latinoamérica.

Por último, tal como señalábamos en otro artículo, los Estados Unidos sigue controlando la agenda y el campo del debate sobre las políticas a llevar adelante en este campo ^{3/}. La presión norteamericana para lograr que los estados productores acepten su diagnóstico y sus prescripciones para enfrentar el problema no ha amainado y a pesar de que subsisten fuertes resistencias internas en los países involucrados, los gobiernos no han podido lograr mayor éxito ni han tenido siquiera la voluntad de impulsar un programa alternativo de solución de la cuestión de la droga. La perspectiva de Washington, -a pesar de todas las críticas que se la ha hecho y a pesar de algunas modificaciones y concesiones secundarias cuyo alcance aún está por ver-, ha seguido siendo hegemónica y de manera creciente, sobretodo a partir del clarísimo mensaje que representó la expedición militar contra Panamá.

En este trabajo deseamos pasar revista a la forma como los Estados Unidos, bajo la nueva administración Bush, han ido definiendo su política en la cuestión de la droga, cómo los actores estatales y no estatales han ido perfilando sus respuestas frente a este tema y frente a las presiones provenientes de Washington. Trataremos de examinar brevemente de que manera la redefinición de las prioridades estratégicas globales afecta o puede llegar a afectar la política de Estados Unidos en este tema y mencionaremos la evolución más reciente del propio debate interno dentro de los Estados Unidos. Finalmente haremos referencia a la forma como la lucha anti-narcóticos ha impactado la política y la sociedad de los distintos países involucrados.

^{3/} Para una descripción precisa de la política del Departamento de Estado, ver: James van Wert; "The US State Department's Narcotics Control Policy in the Americas"; en Journal of Interamerican Studies and World Affairs; Vol. 30, Nos. 2 & 3; Verano/Otoño 1988.

2. EL TEMA DE LA DROGA EN LA AGENDA GLOBAL.

La cuestión de la droga ha sido convertida en un problema global de alta prioridad solo recientemente y sobretodo a partir de los esfuerzos de las dos últimas administraciones republicanas de los Estados Unidos. Es este país el que ha promovido y tenido la iniciativa global en la transformación de esta cuestión en un tema de capital importancia en los foros internacionales contemporáneos.

Fue a partir del inicio del gobierno del Presidente Reagan que se comenzó a hablar de la "guerra contra las drogas" como una tarea crucial y como un problema de vital importancia para los Estados Unidos 4/. Sin embargo, en la formulación del problema fue bien pronto evidente que existía una asimetría: los Estados Unidos enfatizaban de manera muy vigorosa y casi unilateral la necesidad de destruir la producción de materias primas usadas en la fabricación de la droga, algo así como propiciar la destrucción de viñedos para combatir el alcoholismo. Esta forma de plantear el problema hacía de los países productores, normalmente ubicados en el Tercer Mundo, los escenarios privilegiados de tales esfuerzos de erradicación y control. Asimismo derivaba en que el costo social de tal lucha fuese pagada primordialmente por las poblaciones y sistemas políticos de dichos países. Este enfoque de "búsqueda y destrucción" de cultivos, fue generando crecientes resistencias no solo sociales, sino que también entre los propios gobiernos de las naciones afectadas. Se consideró injusto que los costos de la "guerra contra la droga" los pagasen los países productores y que los beneficios fuesen ante todo cosechados por Estados Unidos y otros países del Primer Mundo. De hecho, la "narcoeconomía" vino a proporcionar un enorme alivio a la dramática situación de balanza de pagos que la mayoría de los países latinoamericanos debieron enfrentar a partir de 1982. Países como Perú y Bolivia obtienen una parte importante y crucial de sus divisas de la venta de drogas en los mercados del Norte, mientras que para Colombia, Tailandia, Turquía y Pakistán resulta una no despreciable fuente de recursos externos, que explica en parte porque estos últimos países han sido relativamente menos afectados por la crisis de la deuda 5/.

Estas resistencias políticas dieron lugar, a partir de 1985, a una cierta revisión de las iniciativas norteamericanas en el campo de la represión del tráfico. Hasta esa fecha, buena parte del apoyo a la política de interdicción en las fuentes provenía

4/ Fernando Bustamante; "La Política de los Estados Unidos contra el Narcotráfico y su Impacto en América Latina"; Estudios Internacionales; Año XXIII; Abril-Junio 1990, No. 90.

5/ Nicolas Hardinghaus; "Droga y Crecimiento Económico"; en Nueva Sociedad, No. 102; Julio/Agosto 1989.

de sectores internos norteamericanos que deseaban reducir el acceso de su población a las drogas, pero que estaban temerosos del costo brutal en violencia interna, recursos financieros y libertades civiles que traería consigo una campaña en serio contra el consumo doméstico. La interdicción ofrecía la esperanza (o espejismo) de poder lograr el objetivo sin llevar la guerra a las grandes ciudades y a las vida cotidiana de la mayoría del pueblo norteamericano 6/.

Sin embargo, a partir de las dificultades que encontraba la administración de Reagan para hallar apoyo en los países del "frente", se inició una evolución de la agenda de Washington respecto a la cuestión de la lucha contra el narcotráfico. Se comenzó a poner en paralelo la lucha contra la demanda a la lucha contra la oferta 7/. Se inició una escalada retórica en contra de usuarios y vendedores y se introdujeron, propusieron e intentaron una serie de medidas destinadas a llegar a una situación de "tolerancia cero" 8/.

Por otra parte, la evaluación de los resultados de la campaña anti-droga fue haciéndose cada vez más mala. Todos los indicadores destinados a medir los efectos de la citada "guerra" mostraban que el gobierno de los Estados Unidos estaba fracasando 9/. Esta constatación, en vez de llevar a una revisión de las premisas sobre las que se basaba esta lucha, condujo a una verdadera carrera política interna de propuestas cada vez más draconianas de escalada en esta campaña. De esta manera, la legislación norteamericana comenzó a aumentar las penas para narcotraficantes y para delitos conectados con el narcotráfico, se planteó la creación de una oficina especial de lucha contra las drogas, la cual fué finalmente establecida por el Presidente Bush al comenzar su mandato, se tendió a criminalizar el consumo de drogas y se activo una campaña destinada a hacer cada más vez extensivo el ámbito de actividades e instancias en las cuales se exigirían a las personas test anti-droga como condición previa para poder

6/ Peter Andreas and Colette Youngers: "Us Drug Policy and the Andean Cocaine Industry"; en World Policy Journal; Verano de 1989

7/ Carlos A. Mutto; "Droga: el Doble Control", en Revista Uno; Año 1; No. 10; Julio 1989.

8/ En los países europeos también se abre paso una tendencia similar en el sentido de pensalizar cada vez más fuertemente el consumo y al consumidor. Incluso en autores ligados a los partidos socialistas, tales posturas han ganado fuerza, ver por ejemplo, el debate italiano reflejado en el artículo de Salvatore Andò: "Droga; L'ora della Decisione"; en Mondo Operaio; Año 42; No. 11; Noviembre 1989.

Juan Gabriel Tokatlian; "Las Drogas y las Relaciones EEUU-América Latina"; en Nueva Sociedad; No. 102; Julio/Agosto 1989. Bruce Bagley: "US Foreign Policy and the War on Drugs: Analysis of a Policy Failure"; en Journal of Interamerican Studies and World Affairs; vol. 30, Nos. 2 & 3; Verano/Octubre 1988.

desempeñarse. Esta difusión creciente de los test fué particularmente notorio en el sector público, en el deporte y en los transportes.

Junto con estas medidas internas, las que como vimos, no estaban del todo desconectadas de la necesidad de obtener una mayor legitimidad externa para la política de Washington, se produjeron algunos ajustes en la perspectiva de como manejar la cuestión a nivel internacional. Estos, en realidad no representan sino la extensión lógica y lineal de tendencias que ya se hallaban presentes en la primera fase del período Reagan. A este respecto el período Bush no ha hecho sino prolongarlas y profundizarlas 10/.

Estas tendencias son: la acentuación de la militarización del la cuestión de las drogas y su plena incorporación como tema de "seguridad nacional". Esto implica una doctrina en la cual junto con los esfuerzos policiales y socio-económicos tradicionales deberá agregarse un rol protagónico para las FFAA norteamericanas y para las de los países amigos que decidan cooperar en el esfuerzo de Washington para detener el flujo de estupefacientes hacia sus fronteras 11/.

De este modo se va desarrollando la idea de que la amenaza de la droga es una cuestión "estratégica" que requerirá de un creciente empleo de fuerzas militares en el contexto de una "guerra de baja intensidad" 12/. Cada vez más se piensa que las fuerza militar debe ser usada como herramienta central de interdicción 13/. Junto con ello debería crearse una red de tratados multilaterales y bilaterales que proporcionen un marco de cobertura legal y política a tal empleo, sin excluirlo del todo de manera directa aún en aquellos casos en que los países del caso se rehusen a brindar tal cooperación.

Por otra parte, se ha consolidado la tendencia a ligar la cuestión de las drogas a otros temas de la agenda bilateral y multilateral de la diplomacia norteamericana. Los Estados Unidos han

10/ "El Tema de las Drogas en las Relaciones America Latina-Estados Unidos"; en Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana; Vol. 14, Nos. 2 y 3, Febrero/Marzo 1989.

11/ Guadalupe Gonzalez; "El Narcotráfico como un Problema de Seguridad Nacional"; Comisión Sudamericana de Paz; Documento de Trabajo No. 2; Julio 1989; Santiago-Chile.

12/ Coronel Michael Abbot; "El Ejército y la Guerra contra el Narcotráfico: ¿Materia Política o de Seguridad Nacional?"; en Military Review; Vol. LXVIII; Nos. 9-10, Septiembre-October 1988.

13/ Donald Mabry; "The US Military and the War on Drugs in Latin America"; The Journal of Interamerican Studies and World Affairs; Vol. 36; Nos. 2 & 3 Verano/Otoño 1988. Peter Andreas y Coletta Youngers; "US Drug Policy and the Andean Cocaine Industry"; en World Policy Journal; Verano de 1989.

buscado continuamente condicionar la asistencia económica y concesiones en otros terrenos (comercio, ayuda militar, deuda, tecnología) al cumplimiento por parte de los países contraparte de ciertas exigencias y metas de lucha contra las drogas. De esta forma, el tema del narcotráfico es introducido como componente de otras negociaciones que sustantivamente nada tienen que ver con él.

Finalmente, también ha proseguido dándose prioridad a la necesidad de impulsar la extensión implícita de la jurisdicción de los tribunales norteamericanos a países extranjeros a través de tratados de extradición de narcotraficantes presuntos, privilegiando toda vez que ello sea posible, la aplicación de mecanismos lo más expeditos posibles.

Dado el peso que tienen los Estados Unidos en la definición de la agenda internacional de la droga, podría decirse que en gran medida, esta temática es el resultado de la proyección más allá de sus fronteras de un debate y de un problema que es ante todo interno a los Estados Unidos. La política norteamericana de interdicción no solo consiste en realizar acciones fuera de sus fronteras, sino que en hacer que el problema se agudice fuera de sus fronteras y que sea visto como propio por la mayor cantidad posible de actores dentro del concierto internacional ^{14/}. El problema, pues, es en gran medida la escenificación extramuros de un drama político y cultural que tiene su foco de origen dentro de los Estados Unidos. Son las políticas internas y externas de esta nación las que definen el terreno de la discusión y además son las que generan el marco de condiciones en los cuales se establecerá la problemática allende sus fronteras. Por dar un solo ejemplo: el nivel de actividad económica en torno a la cocaína, en Colombia o en Bolivia dependerá en gran medida de los precios que el producto tenga en las calles de los Estados Unidos, y esos precios dependerán en buena parte de la política prohibicionista de Washington y del nivel de éxito de la represión e interdicción llevada a cabo por las agencias del Gobierno norteamericano. Un bajo éxito, abaratará los precios disminuyendo los incentivos para la entrada de nuevos productores y los márgenes de beneficio para los países señalados. A la inversa, su éxito tiende a subir los precios, incrementando los beneficios de los grupos locales que están mejores condiciones para burlar las distintas formas de vigilancia.

Para concluir, debe notarse que a partir de 1984, se ha hecho ya habitual identificar terrorismo y guerrillas con narcotráfico, desarrollándose, a través del concepto de "narcoterrorismo" la idea de que los fenómenos de violencia armada del más variado tipo, incluida sobretodo la de tipo político-subversivo no son

^{14/} Kenneth Sharpe; "The Drug War: Going After Supply, a Commentary"; en Journal of Interamerican Studies and World Affairs; Vol. 30; Nos. 2 & 3 Verano/Otoño 1988.

sino un aspecto de un fenómeno más amplio que incluye también el narcotráfico. Subversión política y drogas vienen a ser tratados de manera equivalente, lo cual refuerza a su vez la tendencia a considerar la solución de estos problemas en un solo paquete 15/.

15/ Fernando Bustamante, op.cit.

0800 11
100
100

3. LA CUESTION DE LA DROGA Y LA POLITICA MILITAR DE LOS ESTADOS UNIDOS.

La "evaporación" del conflicto Este-Oeste ha condenado los intentos de los Gobiernos norteamericanos para vincular la cuestión de la droga a dicho enfrentamiento. Ello no obsta para que se siga -como ya se dijo- promoviendo la imagen del "narcoterrorista" como el enemigo a derrotar 16/.

Las presiones políticas internas de los Estados Unidos han sido decisivas en forzar a las Fuerzas Armadas de ese país a pensar su estrategia futura considerando como una de sus elementos la lucha contra el narcotráfico. Esta lucha solo de manera muy retorcida puede vincularse a las concepciones matrices de la doctrina norteamericana de la post-guerra. Sin embargo, la necesidad de legitimarse en un mundo sin guerra fría ha generado un interés institucional militar por aceptar en cierta medida el discurso de la "guerra contra la droga". En un mundo donde el gran enemigo soviético desaparece y donde las dificultades presupuestarias del gobierno estadounidense llevan a un aumento de la presión por cortes en los gastos de defensa, las FFAA norteamericanas tienen todos los incentivos del mundo para definirse nuevas tareas que de alguna manera les permitan justificar la defensa de al menos parte de sus niveles de gasto y personal actual. La lucha contra la droga, hasta ayer despreciada por ser indigna de un gran ejercito moderno y por peligrosa para la integridad moral de los mandos y tropas, de pronto puede proporcionar un cierto "colchón" de legitimidad y de seguridad en un mundo donde la corriente parece moverse en el sentido de una reducción de la carrera armamentista (aunque la situación del Golfo Pérsico puede dar nuevas alas a los partidarios de mantener una alto gasto de defensa y un gran activismo militar internacional para los Estados Unidos).

Por lo tanto, el tráfico de drogas ha sido definido como un problema de seguridad nacional de tipo internacional, que por lo tanto, amerita la entrada en acción de las FFAA del país 17/. La tarea asignada al Departamento de Defensa de los Estados Unidos se centra prioritariamente en la lucha contra el narcotráfico fuera de las fronteras o en las fronteras mismas de la Unión: intervenir directamente dentro de las fronteras significaría usurpar las atribuciones del FBI y de las policías. En Estados Unidos existe una larga tradición histórica de rechazo y temor ante

16/ Ver, por ejemplo: Boris Yopo: "Cuba y el Narcotráfico"; en Cono Sur; Vol. VIII; No. 5; Septiembre-Octubre 1989.

17/ Andreas y Youngers op.cit., Morris Blachman y Kenneth Sharpe: "The War on Drugs: American Democracy Under Assault"; en World Policy Journal; Invierno 1989-90.

el uso del Ejército en tareas de seguridad interna y la perspectiva de tal uso genera aún enormes resistencias políticas 18/.

Por lo tanto, el Departamento de Defensa busca proveer asistencia económica y militar, entrenamiento y apoyo operacional a los países productores y a sus policías y FFAA, a fin de aumentar su capacidad para detener la exportación de drogas. Asimismo se ha encomendado a las FFAA norteamericanas la tarea de intentar bloquear la entrada de drogas a los Estados Unidos por medio de sistemas de vigilancia aérea y terrestre 19/. Se reconoce que es utópico pensar que estas actividades reducirán el contrabando de drogas, pero se considera que aumentará la dificultad de esta actividad y por lo tanto los precios internos, lo cual se cree, puede reducir el incentivo de la entrada de nuevos consumidores en el mercado.

Aparte de esto, el Departamento de Defensa ha prometido estar a la vanguardia de los esfuerzos para desterrar el uso de drogas en su personal. En todo caso, los Estados Unidos sostienen que han logrado reducir el consumo de drogas en un 80% entre el personal de la defensa 20/.

El Presidente Bush a aumentado la importancia del Departamento de Defensa en la lucha contra el narcotráfico al nombrarlo como agencia líder en la recolección de inteligencia, comunicaciones y coordinación entre las distintas agencias federales involucradas en este esfuerzo.

Las áreas prioritarias de acción de las FFAA norteamericanas en su nueva tarea anti-droga son:

- a. el Caribe, donde se está formando una Fuerza de Tareas Anti-Narcóticos bajo el mando del Comando Atlántico. Esta Fuerza deberá realizar sobretodo tareas de interdicción;
- b. la frontera con México;
- c. el espacio aéreo y orbital, donde se ha instruido al Comando de Defensa Aereoespacial de Norte América para que aumente los recursos destinados al monitoreo y detección del contrabando ilegal de drogas; y

18/ Blachman y Sharpe; op.cit.

19/ "DoD and Its Role in the war Against Drugs"; Defense 89; Noviembre/Diciembre 1989.

20/ DoD and Its Role in the War Against Drugs"; Defense 89; Noviembre/Diciembre 1989.

- d. el Comando Sur y el del Pacífico deberán desarrollar planes para erradicar cultivos y el tráfico en cooperación con los gobiernos dentro de su área de responsabilidad 21/.

Esto implica que los militares norteamericanos podrían contar con la autoridad para intervenir y actuar como asesores o como fuerza operacional de combate en maniobras del estilo del ya celebre operación "Blast Furnace" realizada en Bolivia en 1986. Asimismo, bajo ciertos aspectos, la invasión a Panamá puede ser considerada parte del uso de las FFAA para el combate contra la droga. Estas acciones en los países productores incluyen eventualmente la instalación de equipos electrónicos de monitoreo y el uso de equipos móviles de entrenamiento.

21/ DoD and Its Role in the War Against Drugs"; Defense 89; Noviembre/Diciembre 1989.

4. EL DEBATE INTERNO EN ESTADOS UNIDOS.

El debate interno norteamericano sobre la cuestión de la droga se centra en dos esferas distintas:

- a. la cuestión de los medios técnicamente más eficientes para llevar adelante la "guerra" en contra del narcotráfico; y
- b. la cuestión del significado que debe dársele al fenómeno y sobre su naturaleza.

En el primer ámbito se sitúan discusiones tales como si las Fuerzas Armadas deben tener un rol fundamental en dicha lucha, si esta debe orientarse más contra la demanda o la oferta o si los consumidores deben ser tratados como criminales o como enfermos, etc.

En el segundo ámbito se sitúan discusiones más de fondo como las que se establecen entre prohibicionistas y anti-prohibicionistas y las que se tejen en torno a cuestiones culturales tales como el significado que para la visión de mundo y para el "ethos" colectivo estadounidense tiene el fenómeno de las sustancias químicas con efectos psicológicos, el problema del concepto de salud y el tema de cuales deben ser los límites para la acción terapéutica del estado y el grado de supervisión que las autoridades deben tener sobre los cuerpos y la salud de los individuos.

Como lo ha señalado Richard Nelson ^{22/}, la ética liberal de raigambre lockiana y puritana contiene desde sus inicios un elemento de "salubristo" físico. No es casualidad que los primeros intentos de llevar a cabo una política de salud epidemiológica y preventiva, se dan en el siglo XVII en el contexto de la cultura religiosa puritana, tal como lo revelan los trabajos pioneros de Sydenham sobre epidemiología urbana en Londres y los esfuerzos del predicador y evangelista Cotton Mather por desarrollar programas de vacunación anti-variólica en Nueva York, en torno al año 1700 ^{23/}.

^{22/} Richard Nelson; "Liberalism, Republicanism and the Politics of Therapy: John Locke's Legacy of Medicine and Reform", en: The Review of Politics; Vol. 51, No. 1; Invierno 1989.

^{23/} Richard Nelson, op. cit.

Esta raíz cultural que define las bases morales del "Estado Terapéutico" 24/, se vincula al hecho de que en la concepción del mundo de los puritanos existe una profunda continuidad entre cuerpo y espíritu y la salud del uno es síntoma y momento de la salud del otro. La enfermedad no es, como en la cultura católica, mera desventura natural o "prueba" que el más allá envía como ocasión de desafío para el alma y que por tanto golpea indistintamente al santo o al pecador. En la concepción puritana la enfermedad mental o física es símbolo de una enfermedad moral subyacente. La corrupción del cuerpo es el correlato visible de la decadencia del alma. El mundo visible está preñado de símbolos de salvación o perdición y así como el éxito mundano y material son signo de predestinación a la salvación, la corrupción física es "signo" de corrupción anímica 25/. A la inversa, pues, el esfuerzo por sanar es también un esfuerzo pedagógico por edificar: la lucha por la salud del cuerpo se reviste del carácter de lucha por la salvación moral: la salud pública es una parte de la moral política y elemento del buen orden social y familiar 26/.

Esta corriente cultural que acabamos de esbozar, se ha enfrentado a menudo a otra tendencia también muy fuerte dentro de los Estados Unidos: el republicanismo democrático que podríamos identificar con el jeffersonismo.

Este modelo conceptual enfatiza más bien los derechos del individuo como adulto plenamente responsable y autónomo quien, como ser libre y soberano, debe guardar para sí una esfera de libertad y autodeterminación intocable. Esta esfera debe ser impenetrable por parte del Estado: cada cual es el mejor juez de su propia conveniencia y en un estado laico nadie, ni las autoridades ni los vecinos pueden estar en condiciones de decirle a otro que es lo mejor para su propia vida, salvo en casos en que exista un conflicto de intereses, para lo cual existen o deben existir, en principio al menos, mecanismos de arbitraje independientes y ampliamente aceptados (i.e. judicatura). En este modelo, la pretensión de la comunidad de reglamentar la conducta privada y

24/ Citado por Thomas Szasz; en "Contra el Estado Terapéutico: Derechos Individuales y Drogas"; ponencia presentada ante la Reunión Internacional anti-prohibicionista, Bruselas, Septiembre/Octubre de 1988 y reproducida en Nueva Sociedad; No. 102; Julio/Agosto 1989.

25/ R. Nelson; op.cit.

26/ Sobre el rol cultural y político de la medicina en los Estados Unidos, ver Thomas Szasz The Myth of Mental Illness; Foundations of a Theory of Personal Conduct; New York, Hoeber-Harper, 1961 y Law, Liberty and Psychiatry: An Inquiry into the Social Uses of Mental Health Practices; New York, McMillan, 1963. Christopher Lasch; The Culture of Narcissism: American Culture in the Age of Diminishing Expectations; New York; W. W. Norton, 1978.

la administración del cuerpo aparece como escandalosos "protototalitarismo", como lo indicará el propio Jefferson 27/.

La discusión pública norteamericana sobre la cuestión de la droga ha sido, en parte, al menos, una escenificación de este conflicto entre la concepción liberal-pedagógico/terapéutica y la concepción laica-individualista/democrática. Ambas han ido predominando de manera alternativa 28/. La segunda fue particularmente fuerte en los años sesenta y setenta (así como en los treinta), mientras que la primera ha adquirido una cierta hegemonía a partir de 1980. Este predominio circunstancial ha llevado a que, hoy en día, sea políticamente muy difícil sostener una postura anti-prohibicionista e incluso una postura meramente epidemiológica "éticamente neutral", respecto a esta cuestión.

De hecho, el argumento laico e individualista ha podido reemerger en el "mainstream" de la discusión norteamericana solo a través de una curiosa alianza con la economía neo-clásica. En efecto, los supuestos ético-normativos del individualismo republicano jeffersoniano pueden reemerger como supuestos axiomáticos y descriptivos en la economía académica, la cual se construye sobre la base de un modelo de sujeto libre, autónomo y egoísta que por medio del mercado actualiza preferencias autonomamente generadas. El "homo economicus" puede muy bien ser el hombre "libre" de los demócratas laicos y convertirse en el caballo de batalla en la lucha ideológica contra el perfeccionismo terapéutico de raíz puritana.

En los análisis de economistas como Lester Thurow 29/ y Milton Friedman ataca la concepción dominante de "lucha contra las drogas", no desde un punto de vista moral alternativo explícito, como el de los anti-prohibicionistas libertarios, sino desde la perspectiva de la "racionalidad": las políticas dominantes son censuradas porque solo conducen a empeorar el problema en vez de resolverlo. Dado que vivimos en un mundo regido por la lógica del mercado y donde las preferencias son incontrollables por la autoridad pública, mientras existan tales preferencias la represión al narcotráfico solo podrá lograrse al precio de costos exorbitantes para la comunidad, y de no lograrse tal control,

27/ Citado por Thomas Szasz; en "Contra el Estado Terapéutico: Derechos Individuales y Drogas"; ponencia presentada ante la Reunión Internacional anti-prohibicionista, Bruselas, Septiembre/Octubre de 1988 y reproducida en Nueva Sociedad; No. 102; Julio/Agosto 1989.

28/ Para una documentada historia de como surgió el tema del "narcotráfico" y la "narcoddependencia" en la conciencia pública norteamericana, ver el documentado artículo de Rosa del Olmo: "Drogas: Distorsiones y Realidades", en Nueva Sociedad; No. 102; Julio/Agosto de 1989.

29/ Ver por ejemplo; Lester Thurow: "Estados Unidos y las Drogas: Una Ignorancia Colosal"; en el New York Times del 8-5-1988, reproducido en Nueva Sociedad; No. 102; Julio/Agosto 1989.

solo se logrará empeorar los malos efectos del tráfico (criminalidad, problemas de salud pública, desintegración social, pérdidas económicas, etc.). Si creemos en el "homo economicus" y derivamos las consecuencias del caso, la política represiva es insostenible por las mismas razones con que se puede criticar las economías centralmente planificadas y las irracionalidades asignativas que estas generan. Desde un punto de vista formal no media gran diferencia entre el planificador central que determina la proporción de bienes que se destinarán al consumo, al margen de las preferencias de los individuos, del político estadounidense que intenta reducir el consumo de drogas por la vía administrativa y policial: lo único que hacen ambos es generar irracionalidades, distorsiones sociales y mercados negros.

Esta crítica de los economistas tiene más fuerza hoy en día dado que esta ciencia ha adquirido más prestigio e influencia cultural precisamente al disminuir la influencia y peso del libertarismo de izquierda, asociado a los movimientos de tolerancia y cambio cultural de las décadas anteriores. Mal podría asociarse a la Escuela de Chicago con el hipismo o la "nueva izquierda" al estilo californiano.

En cuanto al debate en torno a los medios de lucha contra el narcotráfico, tal como insinuáramos más arriba, este aparece bajo la forma de la discusión sobre el grado de criminalización que debe provocarse entre los consumidores, o sea el problema del grado de tolerancia al consumo. En segundo término, se presenta en torno a la cuestión del nivel de las penas que deben aplicarse a los traficantes y, finalmente, en tercer lugar, sobre cual debe ser el grado de militarización de la lucha contra las drogas. Lo notable respecto a este tercer punto es que para la opinión pública parece ya una conclusión indiscutible que tal militarización es inevitable y deseable 30/. El problema está en saber cuán lejos ella debe ir, tanto verticalmente: hasta donde debe militarizarse la lucha contra intermediarios y consumidores internos, como horizontalmente: cuán lejos deben ir las fuerzas militares en la persecución de los cultivadores y traficantes 31/. La tendencia ha sido en el sentido de una creciente exigencia de que se incluya la producción de drogas como una actividad que justificaría la intervención militar norteamericana fuera de sus fronteras, al margen incluso de la cooperación o buena voluntad

30/ Sobre la "inevitabilidad" de la solución penal, represiva y militar de la cuestión de las drogas y su "construcción" comunicacional ver el artículo de Alessandro Baratta: "El Debate sobre la Despenalización. Introducción a una Sociología de la Droga"; en *Debats*; No. 29; Septiembre de 1989.

31/ Esta intensa preocupación con la droga se expresa asimismo en la identificación de ciertas minorías étnicas como portadoras, distribuidoras y consumidoras de la droga así como actores centrales de la criminalidad, ver por ejemplo: Mike Davis: "Los Angeles: las Libertades Civiles: Entre el Martillo y el Crack"; en *Debats*; No. 29, Septiembre 1989.

de los gobiernos "huéspedes". Se asiste en los últimos dos años a una nueva exacerbación de presiones internas sobre el Ejecutivo para que insista en la presencia de efectivos militares norteamericanos en las operaciones anti-narcóticos que llevan a cabo fuerzas de seguridad de los países latinoamericanos. Esta intervención es vista como una medida de autodefensa de la sociedad norteamericana frente a un peligro que amenaza su existencia misma 32/.

32/ Fernando Bustamante; op.cit.

... ..
... ..
... ..
... ..
... ..

5. EL NARCOTRAFICO Y LOS PROBLEMAS POLITICOS INTERNOS DE LAS POLITICAS DE CONTROL.

Tal como ya podrá preverse años atrás 33/, los esfuerzos represivos por controlar la economía subterránea de la droga en los países productores, ha tenido por resultado un aumento explosivo de los problemas de violencia y de inseguridad interna. La escalada destinada a aumentar el nivel policiaco y militar de las acciones contra los productores y traficantes ha llevado a que estos establezcan un arcoiris de alianzas locales variadas destinadas a asegurarse protección frente a la acción de fuerzas militares o para-militares estatales. Estas medidas defensivas "en terreno", han sido complementadas con formas de corrupción generalizadas dentro de la administración pública y cuerpos policiaco-militares 34/. A pesar de que los Estados Unidos y sus medios de comunicación han logrado hacer del término "narcoterrorista" una moneda común en el debate y en la conciencia colectiva, la verdad es que las relaciones de los traficantes con la guerrilla de izquierda son tan variadas y frecuentes como lo son sus relaciones con cuerpos de sicarios y "guardias blancas" patronales, con cuerpos militares y policiales o con milicias locales apolíticas. Los narcotraficantes establecen alianzas y rivalidades muy variadas con las fuerzas más distintas, las cuales a su vez pueden establecer relaciones diferenciadas con distintos elementos dentro de la cadena del narcotráfico 35/. Por ejemplo el Sendero Luminoso ha atacado a los intermediarios de las mafias colombianas a fin de defender los intereses de los pequeños cultivadores peruanos del Alto Huallaga, pero al mismo tiempo los ha defendido contra la policía y el ejército. En Colombia hay áreas donde los "sicarios" a sueldo de los carteles de la droga han masacrado a los militantes vinculados a las FARC y a la Unión Patriótica, mientras que en otras zonas ciertos productores han "pagado" protección a las guerrillas para poder seguir operando libremente y, por cierto, en zonas controladas por las FFAA o la policía del Estado central, los narcos han entrado en tratos con estas autoridades. En otras palabras, el narcotráfico carece de una relación unívoca con ninguna fracción del espectro político. Para ciertos efectos y en ciertos lugares

33/ Ver Juan Gabriel Tokatlian; op.cit.

34/ Ver por ejemplo el caso de un país relativamente "marginal" a la narcoeconomía como es Costa Rica: "La Narcocampaña"; en ALAI; No. 119 Septiembre 1989. Otro ejemplo es el de Honduras; ver: Mark Rosenberg; "Narcos and Politics: The Politics of Drug Trafficking in Honduras"; en Journal of Interamerican Studies and World Affairs; Vol. 30; Nos. 2 & 3; Verano/Otoño 1988.

35/ Merrill Collett; "El Fantasma de la Narcoquerrilla"; en El Nuevo Periodista; No. 210, Buenos Aires; 6-10-1988. Manuel Bernal y Roger Rumrill; "Narcopoder, Subversión y Democracia en el Perú"; en Nueva Sociedad; No. 102; Julio/Agosto 1989.

se alía con unos y combate a otros, para otros efectos las alianzas se revierten. Por otra parte, políticamente tiene un sentido muy distinto el apoyo armado de grupos para-militares a los carteles colombianos en Cali o Medellín, del apoyo sindical que la COB y ciertos grupos políticos de izquierda prestan a los campesinos cultivadores de hoja de coca en el Chaparé o en los Yungas bolivianos. No hay, pues un fenómeno homogéneo y articulado centralmente que pueda llamarse "narcoquerrilla" o "narcoterrorismo": existe, eso sí, una amplia gama de fenómenos de violencia interna asociada a:

- a. los esfuerzos de los gobiernos por controlar el tráfico;
- b. a las disputas entre distintos grupos por la distribución de las ganancias del narcotráfico. Muchas veces esta violencia puede ser mucho más intensa que la que se deriva de los choques entre las fuerzas del orden y los traficantes y/o productores 36/. Debe recordarse que durante la prohibición en Estados Unidos, las disputas entre las distintas familias mafiosas causaron muchas más víctimas que las produjo el esfuerzo del FBI o de las policías locales para controlarlas;
- c. la que deriva de las disputas entre los carteles y distintas organizaciones sociales o políticas no estatales que tienen puntos de disputa con los "narcos" i.e. los choques entre partidos de izquierda y las mafias o entre estas y grupos campesinos que luchan por retener una proporción mayor de las ganancias etc.; y
- d. Existe un cuarto foco de violencia asociada a la droga, aunque esta no está propiamente relacionada con el narcotráfico en sentido estricto. Se trata de la violencia asociada a la defensa de comunidades locales de los derechos al cultivo y uso tradicionales de productos que pueden servir de base a la producción de estupefacientes 37/. Esta lucha ha sido particularmente virulenta en Bolivia y Perú, donde la hoja de coca ha sido cultivada desde tiempos inmemoriales y es un bien de consumo básico del campesinado andino. La lucha por erradicar o substituir cultivos afecta el modo de vida y las formas de consumo tradicionales de los productos precursores de la cocaína, tales como la hoja de coca. En muchos casos los programas de sustitución de cultivos son

36/ Bernalles y Rumrill op.cit.

37/ "Soluciones, no Destrucción"; en ALAI; No. 125; Marzo de 1990.

hostilizados desde este punto de vista de defensa de un modo de vida secular, más que a partir de un interés de los traficantes, si bien, claro está este tipo de violencia abre las puertas para alianzas objetivamente fundadas entre campesinos y narcotraficantes 38/.

Sin embargo, el cultivo de coca, marihuana o amapola no solo puede significar la manutención de un modelo de vida tradicional campesino, puede llevar a su dislocación. En efecto, el complejo agrícola tradicional se basaba en el policultivo, en el cual las especies como la cannabis o la coca formaban parte secundaria. La producción para la droga toma las características de un "monocultivo industrial" que destruye, en muchas zonas, la tradicional ordenación productiva campesina e incluso favorece fuertes migraciones "salvajes" a zonas adecuadas para el cultivo 39/. De esta forma la droga reordena la economía campesina tanto como la potencia o tanto como genera un interés en preservar y defender algunas de sus prácticas. Sea como sea, tanto la lucha contra la droga como la lucha en torno a sus ganancias y su control, como los efectos sociales y económicos mercantilizantes que la narcoeconomía tiene sobre la vida campesina, redundan en fuertes alteraciones de la vida rural y la arroja en medio de un choque frontal y sumamente violento con el mercado, bajo sus formas menos reguladas.

Las políticas policiaco-militares de represión de la "narcoeconomía", así como los programas de sustitución de cultivos, contribuyen a exacerbar y a potenciar los conflictos sociales y la violencia en las zonas productoras, aunque, probablemente no son su única causa. En Colombia, la violencia es un fenómeno anterior y pre-existente a la droga, y otro tanto, aunque en menor medida puede decirse en el caso de los otros países. La droga y su represión no son, pues por sí solas causas de la descomposición del orden público en los "hinterlands" de los países productores. Sin embargo, la descomposición del estado y del imperio de la ley en estos países se ve favorecida y acelerada, sin duda, por el carácter al mismo tiempo masivo y clandestino de la economía de la droga 40/. Al mismo tiempo, esta clandestinización de

38/ José Mirtenbaum; "Coca no es Cocaína"; en Nueva Sociedad; No. 102; Julio/Agosto 1989. "Coca y Guerra"; en ALAI; No. 125; Marzo 1990. Cynthia McClintock: "The War on Drugs"; en Journal of Interamerican Studies and World Affairs; Vol. 30; Nos. 2 & 3; Verano/Otoño 1988.

39/ Ver Giancarlo Bascone; "Non Basta Combattere il Narcotraffico"; en Mondo Operaio; No. 11; Noviembre 1989.

40/ Sobre las dimensiones y alcance de la economía de la droga: Rensselaer Lee III: "The Dimensions of the South American Cocaine Industry"; en Journal of Interamerican Studies and World Affairs; Vol. 30; Nos. 2 & 3; Verano/Otoño, 1988.

las economías nacionales socava poderosamente la capacidad de los estados para afianzar su legitimidad y capacidad de controlar su espacio interior 41/. Un estado que debe aceptar la existencia de otras formas de contra-orden y de contra-legalidad en su interior, pierde, por ese solo hecho, y al margen de cualquier otra consideración sustantiva, buena parte de su derecho a proclamarse acreedor al "imperio" y al acatamiento de los habitantes o súbditos.

[Faint, mostly illegible text, possibly bleed-through or very light print]

[Faint, mostly illegible text]

[Faint, mostly illegible text]

41/ José Mirtenbaum; op. cit.; Fernando Bustamante; op.cit.

6. LAS DIFICULTADES PARA ESTABLECER UNA AGENDA COMUN: LA POSTURA DE LOS PAISES PRODUCTORES.

El esfuerzo más importante de la actual administración norteamericana para ponerse de acuerdo con los principales países productores tuvo lugar en la Conferencia de Presidentes de Cartagena el 15 de Febrero de 1990 42/.

En esta reunión el Presidente Bush intentó demostrar su compromiso y apoyo a los Presidentes de los países de la "línea del frente", especialmente al mandatario colombiano Barco, que enfrentaba en ese momento una fuerte presión por parte de los carteles de la droga y sus aliados internos. Asimismo se quería aprovechar la ocasión para dar vuelta la página de la invasión de Panamá y reestructurar la agenda multilateral en función de los intereses comunes que pudiesen cristalizarse en torno al problema del narcotráfico. Esto implicó vencer las reservas y malestar persistente sobretodo en el caso del Gobierno del Perú que se había manifestado como el opositor más decidido de dicha intervención, siguiendo la tradición anti-imperialista inherente al aprismo, desde sus inicios 43/.

La conferencia misma y el hecho de que se realizara representaba una novedad en la forma como los Estados Unidos enfocan la cuestión. En efecto, era la primera vez que el Presidente de Estados Unidos aceptaba dar un formato multilateral a la discusión del tema. Bajo la administración Reagan, los Estados Unidos habían privilegiado un tratamiento exclusivamente bilateral de la cuestión. Los países latinoamericanos, aunque obligados, de todas maneras a aceptar en la práctica dicho formato, habían impulsado y se habían mostrado partidarios de un marco multilateral, puesto que se considera que en dicho marco es más posible que los países productores puedan hacer valer sus puntos de vista frente a la presión de Washington.

Los Estados Unidos han comenzado a mostrar una cierta sensibilidad frente a esta aspiración latinoamericana, como resultado del creciente temor a que la falta de mayores respaldo a los gobiernos locales pudiese desestabilizar sus países y disminuir aún más la capacidad de los estados para hacer frente al narcotráfico y cooperar con los Estados Unidos. De esta forma, los norteamericanos han esbozado los inicios de un cambio de actitud en la cual reconocen que deben al menos atender y escuchar los planteamien-

42/ Alfredo Vazquez Carrizosa: "La Conferencia de Presidentes de Cartagena para la Lucha Antinarcóticos"; en Análisis Político; No. 9 Enero/Abril 1990.

43/ Vazquez Carrizosa; Op. cit.

tos regionales 44/, aún si estos no se hallan en perfecta sintonía con los propios, como precio de evitar males mayores y perjudicar a gobiernos que son aliados potenciales en la "guerra de las drogas".

Pero los países productores no solo han buscado lanzar nuevas formas de interlocución con la gran potencia del norte. En general, ellos han sostenido un conjunto de posturas que son potencialmente el germen de una posición regional relativamente autónoma y diferenciada de la mantenida por Washington.

Aparte del ya mencionado énfasis en que los Estados Unidos deben considerar la necesidad de luchar contra la demanda, y que, como hemos visto, ha ayudado a ciertos cambios al menos en la retórica estadounidense de la guerra contra la narcodedependencia, existen otros temas contenciosos que han obstaculizado la plena armonía de los esfuerzos.

En primer término, los países de la región consideran que Estados Unidos no debe imponer sanciones a los gobiernos que no sean capaces de lograr metas específicas de erradicación de cultivos o de interdicción de productos. Estas sanciones son rechazadas por varias razones, entre ellas están el hecho de que se hace responsables a los estados como si estos tuviesen los medios para llevar adelante esa lucha y todo fuese mero asunto de voluntad y deseo. Los estados locales muchas veces son débiles y carecen de los medios organizacionales, materiales y culturales para hacer frente a los poderosas mafias de traficantes o a comunidades locales que se sienten afectadas en sus modos de vida tradicionales por los esfuerzos de erradicación y sustitución. Las sanciones aparte de agravar la debilidad de los gobiernos, incrementan las resistencias internas e y las objeciones nacionales a la cooperación con Estados Unidos.

Los países productores han señalado continuamente que Estados Unidos no pone su contribución material a la altura de su retórica. Esto ha sido particularmente notorio en el caso de los programas de erradicación y de sustitución de cultivos. Los gobiernos y sectores políticos locales han denunciado que los recursos que se otorgan son muy inferiores a los necesarios para financiar los costos sociales y económicos de los programas de control de la oferta de materias primas y precursoras de las drogas. Existe la sensación de que Washington desea controlar las importaciones de narcóticos no solo a costa de la estabilidad de las sociedades y sistemas políticos de los países productores,

44/ Carlos A. Mutto: "Drogas: el Doble Control"; en Revista Uno; Año 1; No. 10; Julio de 1989. José Antonio Quiroga; "Paradojas de una Responsabilidad Compartida"; en Nueva Sociedad; No. 102; Julio-Agosto 1989.

sino que también traspasándoles a estos la mayor parte de los costos económicos de tal tarea 45/.

En este punto surge también el problema de la vinculación de la deuda con el tráfico de drogas. Se considera, y existen pruebas al respecto, de que las entradas de divisas por concepto de exportaciones de cocaína, marihuana y otros productos similares, han servido a países como Bolivia, Perú, Colombia y México, para paliar en gran medida los efectos de tal crisis. Los gobernantes de la región intentan revertir el sentido del enlace que Estados Unidos intenta hacer en la cuestión. La postura de los latinoamericanos es de que sería injusto y gravoso pedirles a sus economías que se priven de una fuente importante (vital en el caso de Perú y Bolivia) de divisas, sin que se les ofrezca una compensación vía una política más favorable frente a la cuestión de la deuda. La administración Bush a dado señales de ser algo más receptiva a estas ideas, si bien el Plan Brady parece ser por ahora una respuesta suficiente, al menos desde el punto de vista de la política oficial del Departamento de Estado y la Casa Blanca 46/.

Por la vía de la cuestión de la deuda, los gobernantes latinoamericanos y de otros países productores han presionado para que se considere a la cuestión de la droga como un problema socio-económico y no uno de tipo militar o policial exclusivamente. El diagnóstico latinoamericano choca con el de los Estados Unidos sobretodo en este punto: para los países productores no puede haber una solución e fondo a la cuestión sino se aborda el problema de los incentivos de los productores y participantes en el narcotráfico. Se considera que la miseria y la falta de oportunidades alternativas estimulan el que amplias capas de la población se sientan en la necesidad de tomar el camino de la economía ilegal de las drogas. Se trataría pues de dar los medios a esas poblaciones para poder reinsertarse en circuitos económicos "limpios", pero ello no sería posible sin infusiones masivas de capitales y cooperación económica y técnica por parte de los países interesados del Norte.

Esta cooperación económica ha recibido el nombre de "desarrollo alternativo", una frase relativamente vaga, pero que apunta precisamente a la búsqueda de fuentes de ingreso que reemplacen el rol que cumplen las drogas.

Otro tema conexo que los países productores han intentado en poner en tabla y vincular a la cuestión de la droga es el asunto

45/ "Narcotráfico: ¿La Nueva Amenaza?"; en ALAI; No. 125; Marzo de 1990.

46/ A este respecto, sin embargo, existe propuestas de analistas privados en el sentido de promover "swaps" de deuda por lucha contra la droga; ver: "Droga y Reducción de la Deuda"; Revista Uno; Año 1; No. 10; Julio 1989.

de la política comercial de los países consumidores. La inestabilidad y fragilidad de los precios de las exportaciones legales, y las prácticas proteccionistas que han ido adquiriendo mayor virulencia en Estados Unidos y en la CEE, son consideradas, en parte, responsables por el auge de las exportaciones ilegales y por las dificultades que los gobiernos tienen para imponer la erradicación de la producción y tráfico de narcóticos.

En efecto, se insiste que reprimir este tráfico sin medidas destinadas a fortalecer el sector exportador "legal", terminaría por derrumbar las capacidades de los estados para garantizar un mínimo desarrollo económico a sus poblaciones, reproduciendo las condiciones que facilitan y promueven finalmente el auge de la economía de la droga.

La apertura de mercados para exportaciones a precios rentables aparece así como otra condición que para los países productores se liga necesariamente a un mayor compromiso por apoyar la iniciativa de Estados Unidos en contra de las drogas. Cabe pensar que entre las consideraciones de la iniciativa reciente del Presidente Bush para promover un área de libre comercio hemisférica, debe hallarse, sin duda, la motivación de satisfacer en parte las demandas hechas por sus interlocutores latinoamericanos y representa un esfuerzo por allanar el camino a una cooperación más decidida y libre de obstáculos en este campo.

Sin embargo, no cabe desarrollar expectativas desmedidas en el sentido de que Estados Unidos estaría contemplando una especie de nueva Alianza para el Progreso republicana. El problema central es de que los Estados Unidos se halla muy fuertemente comprometido en otros escenarios que resultan mucho más prioritarios en este momento y lo hace en momentos en que su déficit presupuestario y su relativo estancamiento económico le privan de los medios para jugarse a fondo en todos los escenarios. Estados Unidos debe priorizar sus compromisos y es evidente a estas alturas que Europa, especialmente la Europa Oriental y el Oriente Medio concentrarán la atención de la administración Bush en el corto y mediano plazo. Cabe preguntarse si los pasos incrementales que Washington ha dado para satisfacer a sus contrapartes hemisféricas podrán ir lo suficientemente lejos como para efectivamente proporcionar los medios que hagan viable un esfuerzo a fondo exitoso de estos países en la erradicación de la producción de narcóticos, sin por otro lado, conducir a la desestabilización de los respectivos sistemas políticos y económicos.

7. LAS POSTURAS DE OTROS ACTORES.

En esta sección final deseamos pasar rápida revista a las posturas de algunos actores importantes en el tema de la droga. Esta revisión no será exhaustiva y se limitará a reseñar los planteamientos de sectores que por su rol político y cultural pueden ser considerados claves en la cuestión aparte de los gobiernos y de los sectores de opinión dentro de Estados Unidos.

Los productores no constituyen un sector monolítico o articulado en torno a intereses exactamente iguales. Por dar solo un ejemplo: una cosa son las posturas de los campesinos coqueros bolivianos y otra la de los grupos urbanos colombianos que derivan beneficios indirectos de la "narcoeconomía". Es difícil pues generalizar, sobre todo por el hecho de que en muchos casos los productores carecen de la posibilidad de manifestarse públicamente como tales.

Sin embargo, allí donde esto les es posible, como en Bolivia donde el cultivo tradicional de coca goza de un cierto nivel de legitimidad societal, los productores han mostrado una cierta capacidad de movilización política más amplia. En este último caso, por ejemplo, los campesinos han hallado apoyo en la COB (Confederación Obrera Boliviana), especialmente por el hecho de que tras la crisis de la minería del estaño, muchos mineros cesantes han migrado al Chaparé para insertarse en la economía de la coca. La lucha del gobierno boliviano por erradicar los cultivos aparece entonces como una lucha "anti-popular", en dos sentidos: una lucha anti-campesina pues trata de bloquear actividades que potencian la economía tradicional de los pueblos andinos y "anti-obrera" pues parece la continuación de políticas que han significado la cesantía masiva de los núcleos centrales que vertebraban históricamente al movimiento obrero boliviano. De esta forma, la defensa de la producción de materias primas para la droga, adquiere el carácter de una mezcla de defensa "étnica" unida a una autodefensa "proletaria", articulada por la COB 47/. Esta defensa puede dar lugar a una especie de "narcopulismo" en el cual los temas anti-imperialistas se mezclan a los de tipo etnicista, defensores de la tradición local y a reivindicaciones más típicamente proletarias 48/. La lucha de la COB y de sus aliados se ha centrado en la necesidad de distinguir el economía del narcotráfico de las prácticas de cultivo y de los circuitos económicos tradicionales de la coca. La COB y sus aliados sostienen que la coca no es una droga, sino un producto de múltiples usos y utilidades para los campesinos, la droga:

47/ "CSUTCB: La Sagrada Hoja de Coca"; en ALAI; No. 125; Marzo 1990.

48/ Kevin Healy; "Coca, the State and the Peasantry in Bolivia, 1982-1988"; en Journal of Interamerican Studies and World Affairs; Vol. 30, Nos. 2 & 3; Verano/Otoño 1988.

clorhidrato de cocaína, es un derivado, entre muchos otros. Es como tratar de combatir la producción de bebidas alcohólicas erradicando los cultivos de cebada o maíz, las viñas o la caña de azúcar.

Por otra parte, los defensores de los productores de materias primas para la fabricación de narcóticos han señalado reiteradamente que los gobiernos no pueden pedirles a estos sectores, tradicionalmente postergados, que sean, una vez más ellos los que paguen el costo de la "guerra" contra el narcotráfico. La producción de cultivos precursores de la droga ha permitido a muchos campesinos, por primera vez, alcanzar niveles de vida aceptables, y la erradicación puede representar también su pauperización extrema. Los sectores organizados de productores en todos los países buscan presionar a los gobiernos para lograr que estos se hagan conscientes de la necesidad de no tratarlos como "enemigos" o como "delincuentes", sino como un sector o grupo de interés que tiene reivindicaciones legítimas y cuyas necesidades deben ser atendidas. La erradicación o sustitución de cultivos debería ir acompañada de intensas transferencias compensatorias de recursos, pero hasta ahora ningún gobierno ha hecho tal cosa, al menos a un nivel que se acerque siquiera a los costos de oportunidad que los productores están pagando. En Colombia los capos de la droga han intentado, con cierto éxito formar coaliciones de apoyo, sobretudo entre los pobres urbanos de las grandes ciudades, a los que han buscado atraerse por la vía del clientelismo y del evergetismo (mecenasgo cívico). Junto con estos grupos existen sectores dentro de las clases propietarias cuyos negocios dependen en cierta medida de la prosperidad en la economía de la droga. En conjunto, estos sectores han terminado por desarrollar posturas políticas articuladas en torno a cierto anti-americanismo conservador, nacionalista y matizado de un cierto populismo patronal muy distinto, por otra parte, al clima mucho más "izquierdista" de la resistencia boliviana o peruana.

La postura de la Iglesia Católica en esta materia resulta ser bastante más compleja y matizada que el análisis hegemónico en los Estados Unidos. La Iglesia, a través de las declaraciones episcopales 49/, ha manifestado que el problema debe ser abordado tanto desde el punto de vista de la oferta y de la demanda. Desde el punto de vista de la oferta, acepta el análisis "tercermundista" de que el origen de las actividades narco y lo que sostiene su legitimidad entre las poblaciones de los países productores es la desocupación y la miseria y que estas a su vez son fruto de la injusticia social y de la estructuras carentes de caridad y equidad. Sin embargo, no todo es resultado de una mera reacción de los pobres frente a su condición : existen grupos internos que se hallan movidos por el materialismo extremo, por

BIB 49/ Asamblea Permanente del Episcopado de Colombia: "La Drogadicción: Un Flagelo"; Bogotá; Julio 1988
FLAUSO
SANTIAGO

un "auri sacra fames" que entraña la pérdida completa de todo sentido del pecado personal y social, de toda solidaridad y de todo sentido de responsabilidad respecto a los efectos de las propias acciones. Este economicismo voraz y cortoplacista derivaría en una especie de "adicción al dinero". La adicción al dinero, esta especie de "dinerodependencia" de la sociedad se expresa, como uno de sus efectos en la "narcodependencia". Una sociedad intoxicada por la sed de ganancias genera otras dependencias, la dependencia del drogadicto derivan causalmente y simbólicamente de la dependencia de todos y del productor-traficante respecto a la ganancia material. La codicia crematística sería el modelo y condición categórica a priori del fenómeno de la droga.

Desde el punto de vista de la demanda, esta falta de valores y normas se expresaría más que en materialismo, en falta de autocontrol por parte del individuo. La acción de los vendedores y promotores de la droga no surtiría efecto en una población bien defendida por un firme giroscopio moral interno. La demanda de drogas sería resultado del impacto del consumismo, del hedonismo, de los agobios de una vida moderna carente de sentido trascendental y que genera en las personas problemas muy serios de falta de identidad, de carencias afectivas, de aislamiento personal, de desintegración familiar, de conflicto social e interpersonal, en suma de crisis moral y de pecado social instituido y rutinizado.

Este diagnóstico eclesialístico representa una postura contradictoria con la noción de que la cuestión de la droga puede resolverse por medios policíacos y militares. La raíz es doble y ninguna de sus dos ramas puede ser abordada eficazmente por dichos medios: la injusticia socio-económica por un lado por el otro una cultura en crisis ética, expresada en la desintegración de la subjetividad del hombre moderno, tanto en el Sur como en el Norte.

La solución debe venir por dos vías simultáneas: la superación de las estructuras atentatorias contra la equidad y la justicia: cambio social que proporciona a las poblaciones del tercer mundo los medios para ganarse dignamente la vida sin necesidad de explotar las ventajas materiales inmediatas que ofrece la "narcoeconomía", y, en segundo lugar, por la vía de una transformación cultural y moral profunda tanto en el Norte como en el Sur, por la creación de un tipo de ser humano resistente a las dos dependencias o servidumbres centrales identificadas por el episcopado: la del dinero y la del placer pecaminoso. Es evidente que esta agenda eclesialística constituye una postura muy especial y muy autónoma tanto de las posturas desarrollistas que predominan en las clases políticas gobernantes de los países productores, como en la cultura política estadounidense, como en las filas del "narcopopulismo" que hemos identificado más arriba.

Finalmente queremos presentar el estado de la cuestión en las FFAA latinoamericanas.

En los últimos años, el gobierno de los Estados Unidos ha intentado utilizar los distintos contactos profesionales entre sus FFAA y las latinoamericanas para promover entre estas un punto de vista similar al creciente consenso interno norteamericano respecto a la naturaleza del problema de la droga como una cuestión de seguridad militar. Para los militares norteamericanos ha sido importante lograr un compromiso cada vez más decidido de sus colegas latinos a favor de una participación más profunda en la lucha contra el narcotráfico. El concepto del "narcoterrorismo" ha jugado un rol importante a este respecto. Los militares norteamericanos saben que mientras más recursos estén dispuestos sus colegas del Sur ha invertir en la lucha contra el tráfico de estupefacientes, más probable es que la presión interna en pro de una intervención decidida y directa de los propios militares norteamericanos, sea menor. Sin embargo, los militares latinos no están plenamente convencidos de la conveniencia de esto. Ellos saben muy bien que la lucha contra la droga puede tener efectos internos tremendamente disolventes, puede crearles problemas políticos inmanejables y arriesga corromper a las tropas y los mandos de manera irremediable. El ejemplo de lo ocurrido con las FFAA bolivianas en los años 70 es un recordatorio poco tranquilizante de las vulnerabilidades que enfrentan las FFAA de la región.

Estas reticencias se han manifestado cada vez que los militares estadounidenses han intentado vender su punto de vista y convertirlo en doctrina del conjunto de las FFAA del continente. Por ejemplo, en la XVII Conferencia de Ejércitos Americanos, llevada a cabo en Mar del Plata en Noviembre de 1987, los estadounidenses no tuvieron muchos inconvenientes en que la mayoría de las delegaciones asistentes aceptaran la idea de que el narcotráfico y la narcodependencia eran una nueva arma del comunismo internacional "para quebrar la voluntad de lucha del continente" y para que hicieran suya la idea del "narcoterrorismo" ^{50/}. Más aún, se aceptó que se trataba de un problema de seguridad nacional para cada país en particular y para el hemisferio en su conjunto. Pero, a la hora de proponer medidas concretas, los ejércitos de la región se manifestaron reticentes, por decir lo menos, a recomendar a sus miembros una acción militar de interdicción más enérgica o para dar a las soluciones militares un rol central en la lucha contra este problema. La recomendación central se redujo a sugerir que se enfatizara la lucha contra la drogadicción dentro de la propias filas de las FFAA locales. Los ejércitos latinos no fueron más allá de proponer la intensificación de los programas de prevención y rehabilitación en los cuarteles, o sea, programas de salud pública intra-organizacional. ¡Nada más lejos esto de una cruzada militar total contra la producción y el tráfico de drogas!. Más aún, tal acuerdo solo fué logrado a costa de tener que incluir una declaración final las reservas de las

^{50/} Ver "Los Ejércitos Frente a la Droga"; en Nueva Sociedad; No. 102; Julio/Agosto 1989.

delegaciones de Chile y Bolivia, las que señalaban la necesidad, también de que Estados Unidos debía hacer más para reducir la demanda dentro de sus propias fronteras. En otras palabras el discurso civil tercermundista respecto al carácter unilateral de la lucha norteamericana contra las drogas había calado incluso en ejércitos tan poco sospechosos de radicalismo o de tercermundismo como el boliviano y el chileno. Es claro que esta postura goza de más apoyo que el manifestado abiertamente entonces por las delegaciones. En suma, las FFAA latinoamericanas, son sensibles al argumento respecto a la ligazón entre subversión y narcotráfico y respecto a la naturaleza crítica del problema, pero están lejos de aceptar que la solución pase por una especie de guerra interna en la cual ellas serían protagonistas principales. Se hallan preocupadas, sin duda, por los efectos que la drogadicción podría tener en la capacidad combativa de sus unidades y en la moral marcial de sus poblaciones, especialmente de la juventud en edad militar, y están dispuestas a incrementar sus acciones para controlar tales efectos. Pero, al mismo tiempo, comparten, en cierta medida el análisis de que los Estados Unidos está exigiendo un esfuerzo desproporcionado a los países productores y que el principal responsable último es el propio gobierno de Washington, por su renuencia a enfrentar derechamente la cuestión dentro de sus propias fronteras. La posición modal entre las FFAA de la región parece ser la de que si bien el narcotráfico es un problema de seguridad nacional, este debe ser derrotado reforzando y fortaleciendo los mecanismos policiales destinados a controlarlo y ojalá aislando a los militares y fuerzas regulares de un contacto estrecho con el problema. La receta castrense combinaría más represión policial con desarrollo socio-económico (diferentemente interpretado en las distintas FFAA) y mayor esfuerzo norteamericano en el control de su propia demanda interna.

Hemos terminado la revisión de las posturas de algunos actores claves respecto a la cuestión de la droga. Como señalábamos esta revisión es solo somera y no exhaustiva, pero demuestra el grado creciente de desafío que sufre la visión hegemónica emanada de Estados Unidos. Esto se ve incluso en el hecho de que la propia postura norteamericana se ha debido flexibilizar, al menos retóricamente y probablemente es un factor, entre otros, en los renovados esfuerzos norteamericanos para buscar una forma relativamente poco onerosa de ayudar a los países de la región enfrentar los problemas económicos, financieros y comerciales que los hacen depender a ellos y a sus poblaciones en mayor medida de lo necesario de la economía de la droga.

8. CONCLUSIONES

La cuestión de las drogas ha sido promovida como tema fundamental de la agenda internacional y hemisférica, sobretodo en razón de las características del debate político y de las condiciones de la cultura cívica norteamericana. Es pues una de las manifestaciones más patentes de lo que Varas ha llamado el "autismo" estratégico de los Estados Unidos. No quiere esto decir que el problema exista solo una ficción en la mente de los políticos estadounidenses. Quiere simplemente decir que la forma como este es construido socialmente y padecido colectivamente por los norteamericanos define los términos en los cuales el tema se planteará a la comunidad internacional.

El descubrimiento americano de que este es problema de Seguridad Nacional en el registro de la "Guerra de Baja Intensidad", ha llevado a una tendencia a tratar de militarizar el problema, lo cual, sumado a la preexistente tendencia a verlo como una cuestión de solución básicamente policiaca, revela una seria dificultad por parte de Washington para plantearse el problema como una cuestión que también y sobretodo se origina en el plano político, económico y psico-cultural.

Los gobiernos y actores latinoamericanos y en los países productores han tenido serios problemas para oponer a esta visión su propia interpretación de los hechos y de las soluciones. A pesar de la heterogeneidad interna y las dificultades de coordinación, ha ido, sin embargo, emergiendo el perfil tentativo de una respuesta latinoamericana al paradigma proveniente del Norte. En este modelo se enfatizan las de realidad etnoculturales que subyacen a la cuestión de la droga y se vincula la solución con la agenda del desarrollo y el cambio social, así como con la necesidad de transformaciones en las condiciones mismas en que se desarrolla la vida cotidiana tardo-moderna en el norte desarrollado y en Estados Unidos sobretodo. Los países y actores latinoamericanos se hallan en muy mala posición de fuerzas, empero, para respaldar este emergente y embrionario consenso regional. La crisis de la deuda y del comercio exterior no ha hecho sino reforzar la dependencia y debilidad de estos países frente a Estados Unidos. En estas circunstancias han debido, cada vez más a regañadientes, pero también cada vez más marcadamente, intentar implementar las medidas que se exigen desde Washington. A pesar de estar cada vez más entre la espada y la pared en este tema, tal debilidad misma ha podido ser capitalizada en alguna medida para lograr algunos cambios en la retórica norteamericana. La guerra contra las drogas, al debilitar a los estados de la región les proporciona a estos un buen argumento frente a las presiones norteamericanas: los Estados Unidos se ven confrontados al peligro que una política en exceso dura y perentoria frente a sus interlocutores latinos pueda desestabilizar a estos mismos interlocutores y aumentar el peligro de que en el

futuro la desestabilización política consiguiente pudiese poner en lugar de estos a actores políticos mucho menos proclives a entenderse en términos amistosos con sus vecinos del Norte. El peligro de desestabilización da pie para que aumente la prudencia y receptividad de la administración Bush en este tema. En este caso, la debilidad ha podido convertirse en fortaleza por parte de los gobiernos de los países productores, fortaleza precaria al fin y al cabo, pero que da unos márgenes de maniobra adicionales a sus líderes.

