

Las drogas y las relaciones EE.UU. - América Latina

Tokatlian, Juan Gabriel

Juan Gabriel Tokatlian: Cientista social colombiano, de origen argentino. Director del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Los Andes, Bogotá.

Existe un creciente consenso en torno al tema de las drogas: se lo ha asumido como un fenómeno internacional de naturaleza compleja y multifacética, que debe ser abordado desde diversas perspectivas y enfrentado con una amplia gama de instrumentos que trasciendan las dimensiones unilaterales o bilaterales. Sin embargo, la distancia entre la «percepción» de esta intrincada cuestión y la «realidad» de las iniciativas que se han adoptado para hacerle frente muestra un alto nivel de incongruencia e inconsistencia. Mientras la retórica se mueve por un lado, la práctica concreta va por otra, sobre el trasfondo de un insatisfactorio trato entre EE.UU. y América Latina al respecto.

El asunto de las drogas y su definición se han basado en un diagnóstico determinado. Dicho diagnóstico, en gran medida, ha surgido de los criterios interpretativos del gobierno de EE.UU. Con más o menos matices, todos los países latinoamericanos han asumido e internalizado un diagnóstico similar. El mismo se apoya en unos presupuestos claros, sencillos y contundentes: estamos ante un «mal» perverso, que afecta a las sociedades y a los Estados; debemos combatir esta nueva «plaga» contra la humanidad por motivos sociales, políticos, estratégicos y morales; estamos ante la necesidad imperiosa de iniciar una «guerra total» contra este flagelo, con una actitud dura y de mano fuerte; y tenemos que comprometernos decididamente, pues el «cáncer» de las drogas se ha convertido en una «amenaza letal» contra el mundo.

Con más o menos sofisticación, estas consideraciones subyacen a la identificación de los narcóticos como un «problema» real. Sin evaluar, por el momento, la coherencia o el valor de este tipo de argumentos, se conoce que la definición de un «problema» no es una construcción neutral: la forma, el alcance y el contenido que

le otorguemos a un «problema» específico, determinan el rango de opciones posibles para su resolución. Por lo general, prevalece una lógica relativamente consistente entre la identificación de un «problema» dado y el recetario de alternativas dirigidas a su solución. En ese sentido, es importante admitir que ha existido un buen grado de congruencia entre el diagnóstico y la acción por parte de recientes administraciones norteamericanas. Hecho relevante, aunque haya significado un costo enorme para otros países y para la propia ciudadanía estadounidense.

No obstante, este diagnóstico norteamericano, genéricamente aceptado por los gobiernos latinoamericanos, muestra interesantes paradojas (¿o contradicciones?) que conviene evaluar.

Seis puntos para una reflexión

Primero, luego de más de una década de utilizar dicho diagnóstico y las políticas correspondientes para confrontar el «problema» de las drogas, parece pertinente señalar que hoy estamos mucho peor que durante la década de los 70. Varios indicadores confirman esta afirmación: la proliferación de drogas y estupefacientes en el mercado estadounidense, latinoamericano y mundial, ha crecido vertiginosamente; hay una mayor variedad de narcóticos al alcance de los consumidores; la calidad y la potencia de las drogas ha aumentado significativamente; la abundancia de este tipo de sustancias ha conducido a una progresiva disminución de precios, lo cual las torna más accesibles y fáciles de demandar; los niveles de violencia y criminalidad relacionados al negocio de las drogas se han incrementado dramáticamente en EE.UU. y en América Latina, en particular.

Asimismo, los sistemas legales nacionales y la capacidad de ejecución y cumplimiento de las leyes se ha deteriorado a pasos agigantados; cada vez hay más dificultades sociales y sanitarias vinculadas a la cuestión del uso y del abuso de las drogas; los costos (económicos, sociales, políticos y diplomáticos) generados por la producción, la comercialización y el consumo de narcóticos ha ido en aumento progresivo; los mecanismos de interdicción están siempre un paso detrás de las distintas tecnologías utilizadas para promover y ejecutar el contrabando de las drogas.

Por otra parte, los procesos de erradicación de cultivos han fracasado en la gran mayoría de los casos; la sustitución de cultivos ha brindado resultados pobres y poco productivos; los grados de inseguridad ciudadana han crecido, desde

Washington D.C. a Medellín y en los grandes centros urbanos del continente, debido a las crecientes manifestaciones violentas del negocio de los narcóticos, etc.

Segundo, aunque se han gastado cada vez más recursos para combatir las drogas, la red internacional del tráfico ha elevado sustancialmente sus riquezas. Las cifras son elocuentes: de acuerdo a la reciente Ley Antinarcóticos norteamericana de 1988, se proyectaron US\$ 4.300 millones para la lucha contra las drogas¹, mientras que para ese mismo año los consumidores estadounidenses, a precios de la calle, utilizaron US\$ 150.000 millones para satisfacer su demanda de drogas².

De allí que únicamente considerando el caso de EE.UU. (y no el resto del circuito mundial de las drogas), la dimensión de los esfuerzos monetarios para combatir este nuevo «cáncer» parece absurdo y las expectativas de su eficacia sobredimensionadas. Resta recordar que, lo que simplemente se consume en drogas en EE.UU., equivale al 25 por ciento de la deuda externa latinoamericana; al 50 por ciento del presupuesto militar anual norteamericano y al 100 por ciento del déficit comercial de ese país.

Tercero, se ha desarrollado, en años recientes, un valioso intento por entender y evaluar mejor el significado de la cuestión de las drogas. Se han creado comités especiales de investigación, se han incrementado los grupos gubernamentales dedicados al estudio de este asunto y se han ampliado las burocracias oficiales relacionadas a la toma de decisión en cuanto a esta temática. Sin embargo, sobresale una percepción muy extendida de que en la actualidad poseemos más información sobre el negocio de las drogas, pero que sabemos menos respecto al mismo. Por ejemplo, en términos de datos, aún no hemos pasado de los estimativos. Nadie parece conocer a ciencia cierta las proporciones de este «problema» y la magnitud total del fenómeno de las drogas.

Nada nuevo ha surgido en cuanto al entendimiento y conocimiento de los factores socioculturales y psicológicos que impulsan al consumo e incluso al abuso de las drogas. Respecto a las denominadas «mafias» de las drogas - en EE.UU., América Latina, Europa Occidental y Asia - se conoce poco: cómo funcionan en realidad, cuáles son sus vínculos transnacionales, cómo operan financieramente, de qué manera se vincula al sector productivo y al aparato estatal, entre otros. La falta de pro-

¹Ver Raphael Francis Perl: «Congress, International Narcotics Policy, and the Anti-Drug Abuse of 1988», en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 30, N° 2-3, Verano-otoño, 1988.

²Ver Bruce Michael Bagley: *Drug Trafficking and US Latin American Relations* (mimeo), Graduate School of International Studies, University of Miami, mayo 1989.

greso en relación al lavado de dólares, su control y disrupción como mecanismo de abordar la raíz mercantil-financiera de la cuestión de la drogas es sorprendente.

En resumen, prevalece más especulación que certeza, existe más confusión que transparencia y, probablemente, hay más información secreta que pública. Todo ello no deja de resultar altamente negativo. Por un lado, por la falta de precisión y claridad respecto al mencionado «problema». Por el otro, porque en base a estas carencias y/o falencias, se adoptan decisiones que afecta un número cada vez mayor de población en y fuera de EE.UU.

Cuarto, la ejecución de las diferentes acciones para responder al fenómeno de la drogas se ha reproducido mecánicamente, sin un balance sopesado y equilibrado de sus verdaderos resultados. Nos movemos permanentemente hacia adelante, pero ciegamente. En 1973 (más precisamente el 11 de septiembre), el entonces presidente Richard Nixon señalaba con énfasis que en EE.UU. «we have turned the corner on drug addietion»³. Esporádicamente, se escuchan afirmaciones semejantes, para luego indica que en verdad estamos muy lejos de solucionar el «problema» de las drogas. Diversas iniciativas, con diferentes grados ascendentes de intensidad represiva, basadas en el diagnóstico original acerca del fenómeno de los narcóticos, se han implementado con muy poco éxito.

En términos realistas, en los últimos quince años hemos visto y vivido «más de lo mismo» sin conclusiones muy positivas hasta el momento. De alguna manera, asistimos a la exacerbación del síndrome del maníaco compulsivo, que reitera su conducta una y otra vez, fracasando pero sin entender cuál es el motivo de su fracaso. Tarde o temprano, presumiblemente la próxima vez, se triunfará. No se reconocen los errores propios o las actitudes fallidas, porque resulta necesario justificar la consistencia y la lógica del argumento y de la acción iniciales. Pero el dilema, a nivel del Estado, de este tipo de conducta, es que lo que a primera vista aparece como una simple «comedia de equivocaciones», puede y tiende a convertirse en una «tragedia» de inconmensurables proporciones.

Quinto, la actual estrategia antinarcóticos - aun en el caso de que fuera perfectamente acertada - ha adolecido en su concreción práctica, debido a una contradicción subyacente básica: la persistencia de un doble estándar de parte de varios de los actores envueltos en esta problemática. Evidentemente, en el largo plazo, todos

³Ver Richard Nixon: «Remarks at the First National Treatment Alternatives to Street Crime Conference», 11 de septiembre de 1973, en Public Papers of the President Richard Nixon, Containing Public Messages, Speeches and Statemenis of the President (1973) , Washington D.C., US Government Printing Office, 1975, p. 788.

desean y buscan eliminar esta «escoria» abominable. Pero en el corto plazo, intereses políticos, inquietudes ideológicas, conveniencias estratégicas y motivaciones económicas han predominado para muchos de los agentes comprometidos en la «lucha» antidrogas. Indudablemente, esta doble actitud mina la credibilidad y la legitimidad del combate contra los narcóticos, no sólo en términos de las relaciones EE.UU.-América Latina, sino también a los ojos de las sociedades nacionales. Una mezcla de cinismo subterráneo y de expectativa esperanzadora se combinan a nivel de la comunidad local e internacional a la espera que del «dicho» se pase al «hecho». Mientras tanto, el diagnóstico inicial y la estrategia de enfrentamiento aparecen como incoherentes y de dudosa vocación resolutive.

Sexto, uno de los factores que genera más perplejidad es la forma en que se interpreta el «compromiso real» en la «guerra contra las drogas». Compromiso que se ha equiparado con la capacidad y voluntad de imponer medidas más represivas contra el negocio de las drogas; lo cual, a su turno, en la inmensa mayoría de los casos ha provocado mayores niveles de violencia (siendo, probablemente, el caso de Colombia, el más dramático y terrible). Con esta racionalidad, una nación exitosa es aquella que puede mostrar más muertos. La sociedad y el Estado exhiben su resistencia contra los narcóticos mediante el sacrificio de más cuerpos muertos, lo que significa el mejor testimonio de garantía de compromiso en esta «cruzada» contemporánea. Si hay más asesinados en Bogotá o La Paz, entonces ello es una demostración efectiva de que «se está haciendo algo» y que, por lo tanto, el diagnóstico y la estrategia funcionan. Llamativamente, en el diagnóstico original una de las consecuencias «esperables» era eliminar o por lo menos controlar y disminuir la actividad disruptiva del negocio de las drogas y con ello evitar la evolución criminal del tráfico de narcóticos. No obstante, el círculo vicioso de violencia abierta/riqueza ilícita se ha ampliado, tanto fuera como dentro de EE.UU..

Para resumir, una evaluación medida de más de una década de lucha antinarcóticos no sugiere, como lo indicaba el slogan del ex-presidente Ronald Reagan que le sirvió para su reelección en 1984, de que estamos better off con las iniciativas emprendidas para erradicar el «problema» de las drogas. Todo lo contrario, estamos worse off en muchos, si no en todos, los sentidos.

La cuestión de las drogas ha sufrido lo que llamaría la «centroamericanización» de su análisis. Probablemente, nunca antes en los últimos veinte años de las relaciones interamericanas, se ha escrito y debatido tanto en EE.UU. como con respecto a la crisis de América Central. Sin embargo, es difícil evitar la percepción de que algo de ello ha sido útil o siquiera muy iluminador. La discusión oficial en EE.UU. en

cuanto a Centroamérica se ha sustentado en descripciones simplistas, explicaciones pobres, argumentos ideológicos, evaluaciones mediocres y decisiones torpes. Muy pocos pueden hoy asegurar convincentemente que la seguridad norteamericana en la subregión se ha visto fortalecida, que la paz en el área está más cercana y que la democracia ha florecido en América Central.

Algo similar está ocurriendo con el tema de las drogas: estamos lejos de los objetivos originales y no se han resuelto muchas de las enormes dificultades que genera este fenómeno. Necesitamos repensar, reformular y reevaluar este «problema», tanto en América Latina como en Estados Unidos. Se hace imperativo dar un paso atrás y no dos adelante, antes de continuar creyendo que estamos avanzando. No se requiere correr más rápidamente hacia un horizonte presuntamente cercano que, en realidad, parece cada día más lejos e incierto. Correspondería adoptar una actitud crítica de análisis serio, preciso y realista, para así modificar la forma de aproximarnos y enfrentar la cuestión de las drogas.

Cómo (re)construir la cooperación

El panorama no parece muy alentador. Las posibilidades de un «debate» distinto en torno a las drogas apenas se han iniciado y será difícil revertir inmediatamente la tendencia actual de reproducir lo que se ha intentado durante tantos años. De allí, entre otras razones, que América Latina seguramente continuará esperando los resultados de la aplicación de la Ley Antinarcóticos de 1988 en EE.UU. No existen augurios de éxito. Tampoco se presume un estruendoso fracaso. Sin embargo, lo más probable es que para 1990, se inicie una nueva discusión en EE.UU. en torno a la eficacia y efectividad de las medidas adoptadas, y posiblemente no habrá mucho que festejar. Esto no constituye una afirmación destinada a hacer «droga-ficción».

No obstante, sería un error desconocer el pasado de la política antidrogas para observar, tendencialmente, hacia dónde se dirige la actual estrategia que no es sustantivamente diferente de la implementada con la Ley Antinarcóticos de 1986 o de la desarrollada en los últimos años por las administraciones estadounidenses. Existe ahora sí más énfasis en torno a la demanda, pero la racionalidad general del diagnóstico para definir y enfrentar el tema de las drogas no se ha modificado en forma profunda.

En esa dirección, es preciso reconocer que América Latina y EE.UU. comparten preocupaciones comunes ante el fenómeno de las drogas, aunque no necesariamente son coincidentes los intereses de ambas partes. Asimismo, no estamos frente

a una cuestión que se reduce a las relaciones bilaterales de Washington con Bogotá, o Ciudad de México o La Paz u otra capital latinoamericana. América Latina, en su conjunto, se ve afectada por la problemática de los narcóticos y por el lugar de este issue en la agenda de la política exterior de EE.UU. Asumir el asunto de las drogas como un tópico de naturaleza bilateral, se asemeja al tratamiento caso por caso de la deuda externa, lo cual ha sido devastadoramente desfavorable para los países latinoamericanos individualmente y como un todo.

Por ese motivo, es indispensable tener en cuenta dos factores esenciales. Por un lado, uno de prevención: de no diseñarse una aproximación estratégica coherente y más concertada entre los gobiernos del área, se estaría corriendo el riesgo de repetir lo acontecido con el tema del endeudamiento latinoamericano. En este terreno, ya se han efectuado múltiples evaluaciones, se han construido diversas tesis, se han corroborado varias hipótesis y se han debatido diferentes análisis. Pero la carencia de una voluntad y una capacidad de decisión estratégica para resolver la dramática situación generada por la crisis de la deuda, ha conducido a alternativas de corte unilateral y de carácter cortoplacista que no han dejado de ser paliativos transitorios poco efectivos. Fundamentalmente, poco ha variado en ese campo. Mucho del enorme esfuerzo analítico e interpretativo, no llevó, en forma paralela a un planteo operativo, audaz, consistente, creativo y positivo para hacer frente a la cuestión de la deuda.

En lo que respecta al tópico de las drogas, puede suceder algo semejante. Solamente que en este caso, a la agudización de las tensiones internas y externas producidas por factores militares, económicos, sociales y políticos, se agregaría una nueva variable, que por su naturaleza e incidencia podría conducir al derrumbe de los proyectos (aún inestables) de apertura, transición y consolidación democrática en la región.

Es erróneo pensar que «todo nos une y nada nos separa» con EE.UU. en relación a este asunto central en la política interamericana. Las «virtudes» prosistémicas de las drogas, en cuanto a que no constituyen un desafío a la economía de mercado, no pueden confundirse con el potencial disruptivo antisistémico de las mismas en cuanto proyecto político.

Por el otro lado, es necesario resaltar un factor de acción: si se asume que el tema de las drogas no debería ser un juego de suma cero (como lo ha sido hasta el momento), se hace urgente precisar cómo abordar su resolución en una forma por la cual los costos no recaigan unilateralmente sobre los países de la región.

Si, en consecuencia, se sostiene que se está ante un fenómeno que debe resolverse mediante un juego de suma variable, entonces es prioritario pensar y elaborar las tareas más importantes para emprender una acción regional e internacional común. En ese contexto, no todas las iniciativas serían únicamente latinoamericanas. EE.UU. no es un actor menor en este asunto. Todo lo contrario. No es posible obviarlo; lo cual no indica que sea fácil involucrarlo en una estrategia concertada y simétrica.

De hecho, existen áreas de cooperación y de conflicto frente a EE.UU. en cuanto a los narcóticos. En otras palabras, prevalece una combinación de «consensos» y «disensos» en este aspecto de las relaciones entre América Latina y EE.UU. La sincronía de elementos compatibles tendientes a un posible acercamiento más eficaz y, al mismo tiempo, de otros abiertos al enfrentamiento y las fricciones, conlleva a la necesidad de precisar, en qué terrenos y con qué intensidad, América Latina deberá materializar y fortalecer una mayor coordinación intrarregional, tanto hacia «adentro», como hacia «afuera». La vulnerabilidad del área ante el fenómeno de las drogas se torna cada vez más preocupante y aguda. No es descartable que los grados y niveles de conflicto vis-a-vis EE.UU. puedan elevarse en un futuro no muy lejano. Y ello, sin duda, afectará el devenir democrático y la seguridad latinoamericanas.

Referencias

- *Bagley, Bruce Michael, DRUG TRAFFICKING AND US LATIN AMERICAN RELATIONS. Mayo - Miami, EE.UU., Graduate School of International Studies, University of Miami. 1989; Remarks at the First National Treatment Alternatives to Street Crime Conference.
- *Nixon, Richard, PUBLIC PAPERS OF THE PRESIDENT RICHARD NIXON, CONTAINING PUBLIC MESSAGES, SPEECHES AND STATEMENTS OF THE PRESIDENT. 1973. 788 - Washington D.C., EE.UU, US Government Printing Office. 1975;
- *Perl, Raphael Francis, JOURNAL OF INTERAMERICAN STUDIES AND WORLD AFFAIRS. 30, 2-3 - 1988; Congress, International Narcotics Policy, and the Anti-Drug Abuse of 1988.