

**LA ECONOMIA POLITICA DEL NARCOTRAFICO:  
El Caso Ecuatoriano**

**FLACSO - biblioteca**

**Bruce Bagley, Adrián Bonilla y Alexei Páez**  
**Editores**

**FLACSO - Biblioteca**

**LA ECONOMIA POLITICA DEL  
NARCOTRAFICO:  
El Caso Ecuatoriano**



**FLACSO**  
**SEDE ECUADOR**

 **North-South Center**  
UNIVERSITY OF MIAMI

Coedición:  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Sede Ecuador  
North-South Center de la Universidad de Miami.  
Primera Edición: agosto 1991

Levantamiento, Diseño y Diagramación:  
Impresión:

Roberto Haro F.  
Imprenta FLACSO

Diseño portada:  
Impresión portada:

Antonio Mena  
Ediciones Culturales UNP

El levantamiento de textos se realizó en equipos donados por la Agencia Canadiense por el Desarrollo Internacional (ACDI) como parte de las actividades del Proyecto FLACSO-Ecuador/ U. de York-CERLAC.

FLACSO:  
Av. América 4000  
Casilla 17-11-06362  
Quito, Ecuador  
Telf.: 452 509  
Télex: 21432 FLACSO-ED  
Fax: (593 2) 459589

NORTH-SOUTH CENTER  
University of Miami  
P.O. Box 248123  
Coral Gables, Florida 33124-3010  
Estados Unidos  
Telf.: (305) 284 6868  
Fax: (305) 284 6370

Las opiniones vertidas en el libro son exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan el criterio institucional de FLACSO.

ISBN: 9978-67-013-0  
ISBN de la Colección: 9978 -67-012-2

## Indice

Presentación	
<i>Amparo Menéndez-Carrión</i> .....	<i>i</i>
Introducción	
<i>Bruce Bagley, Adrián Bonilla, Alexei Páez</i> .....	1
Ecuador: actor internacional en la guerra de las drogas	
<i>Adrián Bonilla</i> .....	9
Consumo, prevención y tratamiento: el caso ecuatoriano	
<i>Pablo Andrade</i> .....	46
Actores sociales y política antidrogas: los pequeños traficantes	
<i>Xavier Andrade</i> .....	63
Lavado de dólares y narcoeconomía en el Ecuador	
<i>Wilson Miño</i> .....	106
El lavado de dólares en el Ecuador: la perspectiva jurídica	
<i>Paul Bonilla</i> .....	125
La inserción ecuatoriana en la dinámica Andina del narcotráfico	
<i>Alexei Páez</i> .....	142
La política exterior estadounidense y la guerra de las drogas: análisis de un fracaso político	
<i>Bruce Bagley</i> .....	170
Anexos:	
1) Ley sobre sustancias estupefacientes y psicotrópicas .....	207
2) Comparación de los consumos de drogas en el Ecuador, Perú y Colombia (cuadro) .....	226
3) U.S. Department of State; Bureau of International Narcotics Matters, Informes sobre Ecuador, 1989 .....	227
4) U.S. Department of State; Bureau of International Narcotics Matters, Informes sobre Ecuador, 1990 .....	232
Indice Temático .....	241
Sobre los autores .....	245

FLACSO - Biblioteca

---

## **LA POLITICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE Y LA GUERRA DE LAS DROGAS: ANALISIS DE UN FRACASO POLITICO**

*Bruce Bagley*

El jefe de Estado norteamericano, Ronald Reagan, declaró la Guerra a las drogas en febrero de 1982 y empeñó a su administración en la tarea de cerrar el paso al crecimiento de la epidemia de drogas en los Estados Unidos. A fin de cumplir este urgente objetivo de "seguridad nacional", el gobierno federal incrementó rápidamente los gastos para el programa de control de narcóticos durante los siete años siguientes de sus dos períodos presidenciales, alcanzando \$ 4.3 billones de dólares anuales en 1988. Respaldando entusiastamente la iniciativa del presidente, el Congreso estadounidense aprobó una legislación antidrogas más dura, ensanchó la participación del ejército en la guerra, respaldó el manejo presidencial para intensificar los esfuerzos de interdicción a lo largo de las fronteras estadounidenses, y expandió el diseño de programas de sustitución de cultivos y de coerción legal en los países productores y de tránsito extranjeros. La primera dama, Nancy Reagan lanzó su campaña de "dile no", ahogando el sistema educativo norteamericano.

americano con mensajes antidrogas. Todos los sectores de la sociedad norteamericana se enlistaron ostensiblemente en esta guerra y el país comenzó a movilizarse para la batalla<sup>1</sup>.

Dejando aparte las promesas retóricas y las proclamas de guerra, sin embargo, al final de la presidencia de Reagan, los Estados Unidos están perdiendo esta lucha virtualmente en todos los frentes. Drogas ilícitas de todo tipo -especialmente marihuana, cocaína y heroína- eran más disponibles y baratas en los Estados Unidos en enero de 1989 de lo que habían sido en la época de la instalación del presidente Reagan en 1981. El uso y abuso de drogas en la sociedad estadounidense se habían incrementado dramáticamente en la década de los ochenta, y el mercado estadounidense de estupefacientes siguió siendo el más lucrativo del mundo (GAO, 1988:3-18). Los crímenes y la violencia relacionados con las drogas habían alcanzado proporciones epidémicas en muchas ciudades, exacerbados por la introducción y rápida diseminación de una forma de cocaína más adictiva, conocida como "*crack*". El sistema nacional de salud pública fue incapaz de cubrir la demanda emergente de tratamiento y rehabilitación. Las agencias de control policial y legal tuvieron exceso de trabajo y falta de fondos; fueron a menudo rebasadas, crecientemente desmoralizadas y plagadas con corrupción. Las cortes y prisiones de la nación fueron superadas por el flujo de casos y juicios relacionados con las drogas. Además, el enorme poderío económico y político de los narcotraficantes amenazó -o había ya comprometido- la integridad institucional y la estabilidad política de algunos gobiernos latinoamericanos; consecuentemente, intereses vitales de la seguridad estadounidense en el hemisferio se pusieron en riesgo (GAO, 1988:19-40).

¿Qué estuvo mal? ¿Por qué la nación más poderosa del mundo no ha sido capaz de por lo menos cambiar el curso de los

acontecimientos, no digamos de "ganar", su guerra contra las drogas?. Las condiciones para conducir un asalto frontal al problema de las drogas nunca habían sido más auspiciosas: franco liderazgo público de un presidente popular y carismático, virtual unanimidad en el respaldo del Congreso, extensa aprobación pública, masivo despliegue de recursos humanos y económicos, cooperación de los medios de comunicación tanto públicos como privados, y considerable influencia diplomática en muchos gobiernos de los países oferta y países tránsito de drogas. ¿Por qué entonces la impresionante cruzada de la administración Reagan ha producido tales resultados incomprensibles?

El presente trabajo busca explicar este sorprendente fracaso político. Brevemente expuesta, la razón clave descansa no en las inadecuaciones del liderazgo o de la implementación (aunque problemas en cada una de estas áreas ciertamente han surgido), sino más bien en las deficiencias y distorsiones incrustadas en premisas subterráneas, o sea, en el paradigma conceptual sobre el cual toda la campaña antidrogas ha sido basada: "realismo". La conclusión principal es que para "ganar" la guerra de las drogas, Washington simplemente no puede mantener el mismo curso; todo el esfuerzo antidrogas debe ser re-conceptualizado y redirigido. Los supuestos anticuados y simples del realismo y las agrietadas recomendaciones que se derivan de ellos deben ser reemplazados por un marco teórico más refinado y analítico que conceptualice adecuadamente la magnitud y complejidad del problema de las drogas, y provea por lo tanto una base confiable para la política. En suma, este ensayo discute que un progreso real de la guerra estado-unidense a las drogas requerirá no solamente mejores tácticas, sino también un nuevo y más apropiado plan de batalla.

## **Explicando el fracaso**

Tal vez la más común de las líneas de explicación propone que la administración Reagan, a pesar de su ruda retórica antidrogas, nunca fue en realidad a la guerra. El congresista Charles Rangel (Demócrata-Nueva York), por ejemplo, a mediados de los 80 criticó repetidamente a la Casa Blanca por su reticencia para ubicar recursos suficientes para programas de prevención (p.e. educación, tratamiento, rehabilitación), por su falta de estrategia coherente para buscar la guerra tanto en casa como en el exterior, y por el fracaso en proveer un liderazgo consistente respecto de la implementación de políticas.

De modo similar, el senador Alfonse D'Amato (Republicano-New York) denunció insistentemente la conducta de Reagan por no haber sido "suficientemente duro" con los traficantes. A fin de corregir esta percepción de debilidad en la aproximación de la administración, él personalmente dirigió la lucha en el Senado para promulgar la pena de muerte para los convictos de asesinatos relacionados con la venta de drogas ilícitas. Esta medida se intentó como disuasión y a la vez para resaltar la intensidad y sinceridad del gobierno de Estados Unidos en su misión por salvar a la nación.

Otros críticos de línea dura incluso atacaron al presidente por no haber ordenado a los militares tomar un papel dirigente en la guerra contra las drogas. Efectivamente, en 1986 la Cámara de Representantes aprobó un decreto que conducía específicamente a las fuerzas armadas a "sellar" las fronteras del país durante cuarenta y cinco días como medida contra el tráfico de drogas. Aunque el Senado desestimó subsecuentemente esta directiva de "misión imposible", la versión final del Acta antidrogas hizo un llamamiento para que las fuerzas

armadas tengan un rol más extenso en el apoyo a la interdicción civil y en los esfuerzos de control y represión en las fronteras y en alta mar<sup>2</sup>.

Una segunda línea de explicación del fracaso en la guerra de las drogas plantea que la administración Reagan falló en "volverse dura" con los gobiernos de América Latina y otros países fuente y puntos de tránsito. Para críticos como la senadora Paula Hawkins (Republicana-Florida), la reticencia de Washington para movilizar la capacidad total del poder económico y político estadounidense a sostener y forzar la cooperación de gobiernos extranjeros con los programas antidrogas norteamericanos en el exterior, fue el elemento crítico en la conducción reaganita de la guerra contra las drogas. La senadora Hawkins presionó enérgicamente sobre su punto de "castigarlos hasta la sumisión", y logró una decisión del Congreso en 1986 para suspender la ayuda estadounidense a Bolivia -a pesar de las protestas de la administración Reagan- en el sentido de que tales sanciones serían contraproducentes para la futura cooperación boliviana contra el narcotráfico, así como sobre otros objetivos norteamericanos en ese país.

La batalla librada en el Congreso -sobre objeciones del ejecutivo- a propósito de la línea de castigo, ilustró la ambivalencia de la administración Reagan con miras a la descalificación del notorio gobierno de Noriega en Panamá. Si bien el general Noriega ya había sido enjuiciado por un fiscal norteamericano en Florida, oficiales claves de la administración Reagan se opusieron al aislamiento porque la comunidad de inteligencia estadounidense (especialmente la Administración para el Control de las Drogas -DEA-, el Consejo Nacional de Seguridad -NSC- y la Agencia Central de Inteligencia -CIA-), consideraron que Noriega era una "propiedad" cuya utilidad para las operaciones conjuntas de inteligencia sobrepasaba la amenaza

que su involucramiento en tráfico de drogas implicaba para la población norteamericana. El compromiso de Reagan de librar la guerra de las drogas fue más tarde cuestionado en el Congreso durante la primera época de 1988 cuando la administración montó un poderoso conjunto de gestiones para bloquear el aislamiento de algunos otros países latinoamericanos que eran imaginados como no cooperativos por críticos pertenecientes al Congreso. Otro problema constituyó la crítica adelantada por el senador John Kerry (Demócrata-Massachusetts) en vista de la pasividad de las investigaciones gubernamentales acerca de facciones de los Contras que habían traficando drogas para financiar su guerra contra los Sandinistas en Nicaragua.

Para Rangel, D'Amato, Hawkins, y otros críticos de línea dura de las políticas antidrogas de la administración Reagan, el punto de fondo era que el presidente hablaba rudo, pero que en realidad nunca se tornó rudo. En la práctica, ellos planteaban que la elevada prioridad que se asignaba a la cruzada antidrogas fue cortada o diluida por restricciones en el presupuesto federal y por otras preocupaciones de política doméstica y exterior. Consecuentemente, la administración Reagan fracasó en movilizar los recursos y el poder estadounidenses para impulsar, tanto en casa como afuera, la guerra contra las drogas.

Mientras dichos críticos diferían frecuentemente entre sí sobre tácticas específicas, el impulso general de sus múltiples recomendaciones políticas reflejaba un amplio consenso en el Congreso de que el gobierno podía y debía intensificar el esfuerzo bélico en todos los frentes: leyes más estrictas en contra del consumo y del tráfico; más recursos humanos y de armamento para combatir a los traficantes; mayores programas para el control y represión, así como para la interdicción

en términos nacionales e internacionales; y, presiones diplomáticas intensas (o sanciones) sobre gobiernos no cooperativos de países fuente y puntos de tránsito. Los miembros de la línea dura también estaban de acuerdo en que las fuerzas armadas estadounidenses y sus contrapartes en los países involucrados en el tráfico podían y debían asumir papeles clave en la conducción de la guerra contra el narcotráfico<sup>3</sup>.

Desde luego que hubo críticos de la guerra de las drogas que no compartieron la convicción optimista de los de la línea dura acerca de que la "solución" para la epidemia de la drogadicción descansaba en una mayor escalada de la guerra: por ejemplo, libertarios civiles, proponentes de la legalización o decriminalización, y aquellos analistas (incluyendo muchos líderes latinoamericanos) que arguyeron que políticas sobre la "demanda" antes que sobre la "oferta" proveían la única esperanza real para lograr un éxito a largo plazo en suprimir el comercio de drogas. No obstante tales voces disidentes, la línea dura fue claramente mayoritaria, y sus actitudes de "volverse más duros" dictaron la dirección y el paso del incremento en la guerra de las drogas, durante el segundo término del presidente Reagan.

Una prueba del dominio de los miembros de la línea dura en este tópico fue evidente en el Acta antidrogas pasada por el Congreso y firmada por el presidente a fines de octubre de 1986, justo antes de las elecciones de medio término, que fuera incuestionablemente la más completa iniciativa en la historia moderna de los Estados Unidos para rebajar la demanda doméstica y reducir el flujo de drogas desde afuera; esta legislación incrementó en \$ 1.7 billones el total de las autorizaciones del presupuesto federal para la campaña antidrogas haciendo un gran total sin precedentes de \$ 3.9 billones para el año fiscal de 1987. A pesar de esto, casi las tres cuartas partes de estos nuevos fondos fueron destinados para expandir pro-

gramas de control-represión, interdicción, y erradicación/sustitución (en la oferta), contra aproximadamente una cuarta parte para la educación, prevención, tratamiento y rehabilitación (en la demanda), reflejando la misma racionalidad mantenida por la administración Reagan desde los inicios de su guerra de las drogas (Kerr, 1987).

Dado el aumento total en los niveles absolutos de los fondos federales autorizados por la legislación antidrogas de 1986, naturalmente también subieron los recursos considerados para programas domésticos de reducción en la demanda, brindando cierta credibilidad a los reclamos congresiles de que la nueva ley reconocía la necesidad de alcanzar simultáneamente los lados de la oferta y de la demanda del programa. Sin embargo, en la práctica, hasta este modesto gesto político de equilibrio se evaporó rápidamente: sólo unos pocos meses después de que el decreto pasó, la administración Reagan, confrontada por un severo déficit fiscal y constreñida por los requerimientos Graham-Rudman de reducción presupuestaria, optó por cortar abruptamente \$ 1 billón del presupuesto de drogas. El grueso de estos cortes fue hecho en las áreas de educación, tratamiento, rehabilitación y control-represión local; los programas federales de control e interdicción sobrevivieron, de lejos intactos. Aunque algunos legisladores individualmente se opusieron ruidosamente a dichas reducciones, el Congreso las dejó seguir sólo con excepciones menores, con lo cual se reafirmaron las prioridades de la administración en el lado de la oferta (Hogan, 1987).

### **Realismo y razón de ser: las raíces conceptuales de la guerra de las drogas**

La áspera retórica, las denuncias públicas al tiempo que

políticas partidarias, la brecha política entre el presidente Reagan y sus críticos de la línea dura nunca fueron grandemente publicitadas, y por último se probó que era relativamente fácil de encubrir. En esencia, los críticos proponían al gobierno hacer "más de lo mismo" sólo que de mejor manera, más rápido y en una escala más amplia. Ellos estaban de acuerdo, junto con Reagan, en que la epidemia estadounidense de las drogas garantizaba la declaración de "guerra" y compartían su predilección por combatirla con estrategias y tácticas en el lado de la oferta. En concreto, ellos conceptualizaban fundamentalmente en términos similares tanto la amenaza del problema de las drogas cuanto lo apropiado de las respuestas de la política estadounidense. Así, el Congreso de 1986 presionó por incrementar el esfuerzo de la guerra bajo los objetivos entusiastamente asumidos por el presidente Reagan.

Este consenso implícito respecto de la escalada de estrategias y tácticas sobre la oferta, acerca del diseño e implementación de Washington de la guerra de las drogas durante los años 80, a su vez, provenía directamente de las premisas y lógica de los análisis "realistas" -ampliamente aceptados por los partidos políticos y las distintas ramas del gobierno- a propósito del sistema internacional y del papel de los Estados Unidos dentro de él. En su base, el paradigma realista propone un sistema internacional en el cual: 1) los estados-nación son los actores fundamentales en política internacional; 2) las élites estatales (como actores racionales) diseñan e implementan las estrategias de política exterior para defender y promover los intereses nacionales vitales; 3) el interés de la seguridad nacional siempre es el más alto en las agendas de la política exterior y en las listas de prioridades; y 4) las amenazas a la seguridad nacional emanadas del sistema internacional justifican la apelación a la capacidad total de los recursos nacionales de poder (incluyendo

el uso de la fuerza) a fin de obtener respuestas deseadas de estados-nación hostiles o no cooperativas: la "auto ayuda" o autosuficiencia política es tanto un derecho como un recurso último de cada nación soberana en defensa de sus intereses nacionales y de su seguridad<sup>4</sup>.

Tomando el conflicto inherente a la naturaleza del sistema internacional como un hecho dado, los realistas plantean que los poderes hegemónicos, tales como los Estados Unidos, deben asumir la responsabilidad por respaldar el derecho internacional y la preservación del orden, caso contrario corren el riesgo de permitir que el sistema internacional sea presa de la guerra entre estados, la inestabilidad y el caos. Desde esta perspectiva, los Estados Unidos no solamente tienen el derecho sino el deber de usar su posición de liderazgo y su poderío superior para persuadir (compeler) a estados subordinados a cooperar en temas como la guerra de las drogas. Fracasas en este plano pondría en peligro la seguridad nacional de los Estados Unidos y, finalmente, la estabilidad del sistema internacional en su conjunto.

La adopción de la perspectiva realista, en efecto, dirige inexorablemente hacia estrategias sobre la oferta y al acentuamiento de las tácticas unilaterales defendidas por Reagan y los críticos de la línea dura como los componentes centrales de la campaña norteamericana antidrogas. En vista del predominio del paradigma realista entre las élites decisoras de política exterior estadounidense, el empuje básico de la guerra contra las drogas bajo Reagan fue eminentemente predecible; de todos modos, ésta no es una cuestión de consistencia interna sino de capacidad explicativa. ¿Refleja verdaderamente el paradigma realista la estructura y dinámica del sistema internacional e interpreta correctamente el rol de los Estados Unidos dentro de él, o no? Si es que no, las recomen-

daciones políticas que devienen lógicamente del marco teórico realista están destinadas a fracasar en la práctica, no importa cuánto dinero y hombres sean movilizados para implementarlas.

### **Realismo revisado: El neorrealismo y las implicaciones de la interdependencia para la guerra de las drogas**

Las premisas y lógica realistas inspiraron indiscutiblemente el acta antidrogas de 1986 que buscaba específicamente proveer los recursos económicos, el personal, la estructura administrativa y las líneas políticas cuya ausencia o ambigüedad fue imaginada por los miembros de la línea dura como factores que habían obstruido la habilidad de la administración Reagan para proseguir con la guerra de las drogas. Con los espíritus renovados por esta nueva legislación, las predicciones optimistas y las altas expectativas, que imaginaban cimas a las que arribar y victorias a ser ganadas, llegaron a ser la orden del día en Washington.

Solamente dos años después, sin embargo, visiblemente frustrado por la falta de progreso tangible en frenar la producción, tráfico y consumo de drogas, así como por la violencia que se les relaciona - y bajo la presión de "hacer algo" acerca de las drogas con la elección presidencial de 1988 en ciernes- el Congreso expidió y Reagan firmó una segunda gran iniciativa antidrogas: el Acta sobre las drogas Omnibus en 1988. Mientras la larga permanencia del énfasis en las estrategias sobre la oferta fue típico de la anterior legislación, esta nueva ley incluía también un nuevo acento en la demanda que era respaldado por una asignación del 50% del fondo federal antidrogas en el año fiscal de 1989 para programas de control de la demanda doméstica. La proporción fue elevada entre el 60 y

40 por ciento en los años subsecuentes<sup>5</sup>. Este cambio no fue meramente cosmético o táctico; revelaba el enorme desencanto y desilusión del Congreso con la ineficiencia del énfasis en las políticas sobre la oferta existentes. En efecto, a fines de 1988 muchos elementos de la línea dura habían concluido reticentemente que la aproximación realista no capturaba adecuadamente la compleja realidad de un sistema internacional crecientemente interdependiente y, consecuentemente, era incapaz de proveer una base útil para la política antidrogas. En concreto, el cambio fue determinado por el fracaso.

Un quiebre decisivo en el paradigma realista está envuelto en la excesiva simpleza del supuesto de que los estados-nación son siempre los actores primordiales de la política internacional, incluyendo el campo del narcotráfico. De hecho, existen múltiples actores subnacionales y transnacionales involucrados en el escenario internacional, muchos de los cuales operan fuera, o en desafío a las autoridades nacionales del hemisferio. Es simplemente irreal esperar una efectiva implementación de las políticas de control de narcóticos de países latinoamericanos cuyos débiles gobiernos no controlan siquiera todo el territorio nacional; ellos no tienen el poder o la autoridad para ejercer su mandato, mucho menos para suprimir totalmente a las despiadadas, bien financiadas y mejor armadas mafias del narcotráfico, no importa cuán dolorosos e insistentes lleguen a ser los esfuerzos para persuadirlos o castigarlos. En el mundo real ni el gobierno de los Estados Unidos ni cualquiera de sus contrapartes latinoamericanas han demostrado la voluntad o capacidad requeridas para prevenir la erección y consolidación de las empresas criminales de las drogas (p.e. *La Cosa Nostra* en los Estados Unidos o el Cartel de Medellín en Colombia), así como tampoco para desequilibrar permanentemente sus operaciones o ganancias una vez que han podido echar

raíces. Si el relativamente poderoso gobierno norteamericano ha fracasado en destruir a las famosas "cinco familias" de Nueva York, ¿puede esperarse que lo hagan mejor los gobiernos comparativamente mucho más débiles de, por ejemplo, Colombia o México?

La afirmación de que el Estado controla directa o indirectamente a los distintos actores transnacionales envueltos en el narcotráfico Latinoamérica-Estados Unidos es, igualmente, problemática en la mayoría de los casos. Una variedad de bancos privados, comerciales y multinacionales, además de otras instituciones financieras, se combinan en actividades ilícitas de lavado de dinero que pocos gobiernos latinoamericanos -o ninguno- están equipados para controlar efectivamente. De similar manera, el seguimiento y las capacidades de control y represión estatales en la mayoría de las áreas son insuficientes para controlar el abastecimiento de insumos químicos del exterior. De hecho, aún cuando transacciones comerciales estadounidenses hayan sido identificadas como la fuente de más del 90% de estos insumos, hasta la promulgación de la legislación antidrogas de 1988, ni siquiera el gobierno de los Estados Unidos había hecho un serio esfuerzo para controlar la exportación de estos productos químicos básicos. Mientras la asistencia técnica y financiera estadounidense no pueda ayudar a reforzar las capacidades del Estado para controlar algunos aspectos del comercio internacional de drogas, creer que los gobiernos latinoamericanos subdesarrollados institucionalmente, y financieramente atados de manos, están en posición de ganar o mantener efectivo control sobre estos actores dentro de la siguiente década, es algo que está fuera de la realidad. El sancionarlos por fracasar en cumplirlo es tanto hipócrita como contraproducente a largo plazo. En términos generales los gobiernos latinoamericanos no ameritan sanciones; ellos nece-

sitan ayuda consistente y sostenida para fortalecer sus instituciones estatales y sus capacidades regulatorias, y para promover oportunidades económicas alternativas a sus poblaciones.

El supuesto realista de la primacía del Estado generalmente ignora, o subestima seriamente, el poder y la interdependencia de las fuerzas del mercado articuladas en el narcotráfico y su capacidad concomitante para rodear, adaptarse o pasar por encima los esfuerzos del Estado para regular o suprimir su industria ilícita pero altamente rentable. Ni los estados totalitarios (tales como los "socialismos reales") ni los regímenes autoritarios (como Bolivia o Panamá bajo control militar) probaron ser capaces o tener la voluntad de controlar sus economías subterráneas, a pesar de las estructuras de poder centralizadas, economías estatistas, y de la relativa ausencia de barreras legales democráticas para la acción de los gobiernos. Para los sistemas democráticos, menos estatistas y más orientados hacia el mercado (como Estados Unidos o Italia), el controlar y, con mayor razón, el eliminar también el contrabando y la actividad del mercado negro, es inherentemente más problemático. Las autoridades estatales están más constreñidas por la necesidad de respetar la privacidad individual y las libertades civiles. El poder político y las capacidades de control y represión se encuentran más dispersas y fragmentadas entre las diferentes ramas y niveles del gobierno. La actividad económica, por su parte, tiende a ser más libre de controles estatales y más abierta al comercio internacional, tanto ilícito como lícito. Si un Estado democrático comparativamente fuerte, tal como los Estados Unidos, no pudo conducirse para dismantelar permanentemente la mafia, es aún menos probable que las democracias de América Latina, generalmente débiles y sin institucionalidad, puedan ser capaces de

interrumpir las enormemente prósperas organizaciones criminales que se han desprendido y son sostenidas por el comercio de drogas. Tanto como el mercado permanezca rentable, así los proveedores estarán motivados para encontrar vías innovativas para contrabandear y producir narcóticos a fin de abastecer la demanda y serán capaces de ordenar los recursos requeridos para evitar o pasar por alto cualquier esfuerzo coercitivo que los débiles estados de América Latina pudieran tomar.

La crisis de la deuda y las severas contracciones económicas que han golpeado a las economías latinoamericanas durante los años 80 han complicado más el panorama puesto que han minado la autoridad del Estado y han reducido los recursos fiscales disponibles para implementar programas antidrogas. Al mismo tiempo, el floreciente comercio de drogas ha creado oportunidades de empleo y ha generado un escaso comercio exterior en medio de economías nacionales estancadas o en declive, a resultas de lo cual se ha incrementado la influencia política y económica de los barones de la droga de cara a las élites económicas tradicionales.

Igualmente revelador, aún cuando los esfuerzos estadounidenses de interdicción han tenido algunos resultados positivos, por ejemplo en la reducción de la marihuana contrabandeadada desde México a los Estados Unidos durante los años 70, la rápida emergencia de fuentes alternativas de abastecimiento para equiparar la demanda continúa. En la práctica, el declive de la producción mexicana de marihuana precipitó un "boom" paralelo de exportaciones desde Colombia. El éxito subsecuente de la campaña de interdicción de la Fuerza de Tarea de Florida del Sur a mediados de los años 80, a su vez, estimuló la resurgencia de los cultivos y contrabando mexicanos, al mismo tiempo que la dispersión y proliferación de rutas alternativas de tráfico a través de México, Centro

América y el Caribe.

Mientras tanto, detrás de las barreras sin tarifas creadas por los programas intensivos de Washington de interdicción y erradicación fuera de los Estados Unidos, la rentabilidad del cultivo doméstico de marihuana creció exponencialmente, así como la provisión de nuevos incentivos para que productores norteamericanos entren al mercado. Mientras que a principios de los años 70 los cultivos domésticos en los Estados Unidos contaban solamente con el 1 o 2 por ciento del comercio de marihuana, para 1986 los cultivadores estadounidenses aumentaron su producción a un estimado de 2.000 toneladas métricas y capturaron un 20 o 25 por ciento del total de la demanda del país. Para mortificación de Washington, una proporción considerable del creciente cultivo doméstico ha crecido en terrenos públicos (p.e. en bosques, parques y áreas silvestres) controlados nominalmente por autoridades estatales o federales. Más aún, hacia fines de los setenta, los innovativos y técnicos productores norteamericanos desarrollaron híbridos de cannabis más poderosos, tales como la ahora famosa variedad "sin-semilla" que crece en Hawaii y California, más potente que el doble del promedio de cigarrillos de marihuana fumados por los consumidores en muchas partes de los Estados Unidos (GAO, 1988:15-18).

La modificación del supuesto realista acerca de la primacía del Estado para que incorpore otros actores subnacionales y transnacionales, de ninguna manera implica que los estados-nación no sean actores importantes o relevantes en política internacional durante los años 80, incluso en el comercio internacional de drogas. Simplemente eso significa que las relaciones entre estados deben ser localizadas y analizadas en los contextos más amplios de la economía y la política internacional. A nivel político eso ha implicado que para ser

efectivos y dignos de crédito, los esfuerzos internacionales estadounidenses para el control de los narcóticos deben ser diseñados, organizados e implementados sobre la base de señalamientos más reales acerca de la dinámica y estructura de la economía política internacional del narcotráfico, así como la cobertura y límite de cada gobierno latinoamericano respecto de sus capacidades coercitivas, económicas y técnicas, de cara a las organizaciones internacionales de tráfico de drogas.

Una segunda distorsión o sobresimplificación envuelta en el paradigma realista descansa en el supuesto de que las élites gobernantes latinoamericanas seleccionan e implementan racionalmente políticas exteriores diseñadas para un interés nacional ulterior, bien definido y ampliamente admitido. En los hechos, los decisores políticos en la mayor parte de la región rutinariamente operan sin el lujo de esquemas conceptuales totalmente elaborados, que definan y prioricen los intereses vitales de la nación. Más todavía, ellos frecuentemente contienden con sistemas políticos débiles, de tenue legitimidad, donde nunca ha sido viable forjar un consenso sobre los intereses nacionales vitales. Bajo tales condiciones, la conducta política exterior comúnmente no se ha reducido sino a algo más que frustrantes ejercicios ad hoc en prevención de daños, envolviendo opciones dolorosas y tratos comerciales impopulares entre alternativas subóptimas que, sin embargo de ser resueltas, probablemente exacerbarán las tensiones domésticas y, además, terminarán erosionando el consenso nacional antes que fortaleciendo la autoridad del Estado.

En muchos aspectos, los decisores políticos colombianos en los ochenta han confrontado precisamente un "dilema diabólico" en relación al tema de la extradición de traficantes para su enjuiciamiento en cortes estadounidenses. De un lado, el sistema judicial de ese país ha sido claramente incapaz de

llevar a los señores más poderosos de la droga a la justicia, y las presiones de Estados Unidos (frecuentemente acompañadas de amenazas explícitas o implícitas de sanciones) para la extradición han sido intensas; y de otro, su cumplimiento ha levantado una feroz oposición nacionalista, que ha minado la legitimidad del sistema y ha provocado represalias letales de los narcotraficantes en contra de funcionarios gubernamentales. Atrapados en estas encrucijadas peligrosas, los decisores políticos de Colombia, primero rehusaron extraditar y luego cedieron a las presiones, subsecuentemente se expusieron a una agotadora campaña de violencia e intimidación de la mafia, y luego retrocedieron respecto de un cumplimiento más comprometido a la par que cubrían su retirada en la niebla de argumentaciones constitucionales (Bagley, 1988b).

El ejemplo colombiano de la extradición llama también la atención a propósito de la validez de la premisa realista acerca de "actores internacionales racionales" en el caso de los países latinoamericanos acosados por la violencia de las drogas. Intimidaciones y asesinatos extralegales complican innegablemente el esfuerzo de los políticos para escoger racionalmente las opciones de política exterior en la pretensión de defender y promover los intereses nacionales. Esta premisa de la decisión racional se vuelve más problemática aún, si dentro del análisis se procesa la realidad de las drogas relacionándola con la influencia de la corrupción tanto en la producción de políticas domésticas cuanto exteriores. El punto es que el modelo realista de toma racional de decisiones políticas, basadas en perspectivas coherentes e informadas del interés nacional, no puede ser asumido como un hecho dado en la mayor parte de América Latina. Para los funcionarios estadounidenses, encargados de sacar adelante las políticas antidrogas de Washington, esto significa que para ser efectivos, ellos deben esforzarse en

comprender el "agujero negro" de la toma de decisiones políticas y su implementación en cada uno de los países, y de acuerdo a ello ajustar las metas y los programas.

Una tercera premisa realista fallida es la agenda de política exterior estadounidense (sin mencionar aquellas de cada nación-estado latinoamericano) caracterizada por una jerarquía clara en la priorización de la temática, en la cual el narcotráfico, por sus implicaciones de seguridad nacional, se encuentra al tope. En la práctica, los Estados Unidos tienen una amplia variedad de intereses en América Latina, los cuales frecuentemente inhibieron o diluyeron el compromiso de Washington de combatir el tráfico internacional de drogas durante los 80. Entre los intereses u objetivos políticos en competencia más obvios están el anticomunismo, la democratización, la estabilización de los regímenes y el desarrollo económico. La administración Reagan, confrontada con la necesidad de equilibrar estas prioridades, a veces contradictorias, repetidamente encontró prudente sumergir o no enfatizar la campaña antidrogas, al menos de manera temporal, a fin de evitar serios retrocesos en otros frentes (Sciolino y Endelberger, 1988).

Predeciblemente, en tales ocasiones, la Casa Blanca fue denunciada ásperamente por el fracaso en presionar más vigorosamente a los países fuente y puntos de tránsito. Sin embargo, en el mundo real de la interdependencia creciente, esos tratos son simplemente hechos de la vida cotidiana; el ignorarlos a todos sería miope y muy probablemente contraproducente. En tanto es el poder más grande en los asuntos hemisféricos, la agenda de política exterior estadounidense incluye una serie de intereses que no siempre pueden ser reconciliados fácilmente. Las políticas exteriores antidrogas han sido dirigidas, sin embargo más por presiones domésticas

de corto plazo, por posiciones partidarias y ciclos electorales, que por cálculos razonados sobre los costos y beneficios del interés nacional a largo plazo. El reto que esta permanente dinámica democrática plantea a los políticos estadounidenses incluye la necesidad de determinar cómo la persecución de metas específicas afectará a otras prioridades, a fin de construir un consenso en el Congreso alrededor de estrategias viables y equilibradas, y minimizar consecuencias no intentadas y acciones contraproducentes. En la política de Estados Unidos, el esfuerzo de esta grave tarea recae inevitablemente en el presidente.

Un tercer supuesto realista en ciernes es la noción de que el uso unilateral de la fuerza (p.e. autoayuda) -que incluye presiones y sanciones así como intervención directa- es un instrumento apropiado y potencialmente efectivo en la guerra contra las drogas en el exterior. En la práctica, varios factores se combinaron para reducir o negar la efectividad de las acciones unilaterales durante los años 80. Primero, como se ha señalado, los estados latinoamericanos (tales como Colombia o Perú) fueron simplemente incapaces de controlar su propio territorio nacional o a las poderosas organizaciones criminales activas dentro de sus fronteras; los esfuerzos unilaterales estadounidenses presionándolos para hacer más o sancionándolos por no hacer suficiente no alteraron ni podían alterar esa realidad.

Segundo, dados los extensos intereses económicos y políticos estadounidenses en algunos países fuente y tránsito de América Latina, las amenazas de sanciones a menudo carecían de credibilidad, puesto que su aplicación podía infringir mucho daño a otros intereses norteamericanos importantes. México proporciona un excelente caso a este punto. A pesar de la profunda insatisfacción de la administración Reagan y del Congreso con el fracaso mexicano en controlar el narcotráfico,

el Ejecutivo rehusó constantemente el descalificar o sancionar al gobierno mexicano en campos donde dichas medidas podían reducir antes que mejorar la cooperación sobre drogas o hacer peligrar, en el proceso, otros intereses norteamericanos. La ineffectividad de las sanciones, así como los límites de la influencia estadounidense sobre México, se tornaron luminosamente claras para Washington en 1985, cuando luego de la muerte del agente de la DEA, Enrique Camarena, se frustró una furiosa búsqueda del Servicio de Aduanas estadounidense para presionar al gobierno mexicano a que investigue el caso más vigorosamente, mediante la restricción del tráfico y comercio en la frontera entre Juárez y El Paso. Como se intentó, la economía mexicana fue indudablemente golpeada por esta medida unilateral. Sin embargo, a las dos semanas, el Servicio de Aduanas tuvo que abandonar la estrategia, no a causa de las protestas mexicanas, sino más bien porque ello implicó serias pérdidas económicas para los comerciantes estadounidenses, cuyos negocios fronterizos dependían de los clientes mexicanos. De ahí que fueron capaces de movilizar sus representaciones en el Congreso para revisar esta política (Treverton, 1988).

El punto es que la extensa interdependencia mexicana-estadounidense constriñe seriamente la habilidad de Washington para cargar contra México toda la capacidad de sus recursos superiores de poder, y, por lo tanto, presionar cooperación o cumplimiento totales; puesto que el hacerlo, inevitablemente afectaría también a los intereses de Estados Unidos. Más aún, la efusión de nacionalismo mexicano y sentimientos antiestadounidenses, sumados a la herencia de fricciones y tensiones en las relaciones entre los dos países, se han despertado en este episodio, e indican que el costo de acciones unilaterales no puede ser calculado solamente en dólares (Bagley, 1988a).

La ineffectividad de las sanciones de Estados Unidos contra la Panamá de Noriega permite una segunda ilustración de la utilidad limitada de la presión unilateral como una opción táctica en la guerra de las drogas. Pese a un año entero de sanciones económicas estadounidenses, que probablemente ocasionaron daños irreversibles a la economía panameña, Noriega se encontraba todavía en el poder para enero de 1989. En la práctica, el general Noriega fue capaz de quebrar el colapso financiero, mediante la obtención de asistencia financiera por parte de gobiernos inamistosos con los Estados Unidos o que no simpatizaban con la política nortamericana hacia dicho país. La creencia de que la predominancia económica estadounidense puede traducirse sencillamente en control político es claramente una falacia. Más todavía, Noriega fue capaz de explotar el nacionalismo panameño, así como sentimientos antiimperialistas y antinorteamericanos para asegurar su control político sobre el gobierno (Moss, 1988).

El supuesto de que las fuerzas armadas de Estados Unidos podrían -si se les ordena- vedar eficientemente el contrabando de drogas, refleja además la consistente sobreestimación realista de la efectividad de la fuerza como un instrumento político. De hecho, la mayor parte de análisis sobre el tema han concluido que el ejército norteamericano no tiene ni el equipamiento específico ni el entrenamiento técnico adecuado para asumir eficientemente la interdicción. A pesar del uso de analogías bélicas y de la invocación de amenazas a la seguridad nacional, la guerra de las drogas es cualitativamente diferente de las guerras convencionales que las fuerzas armadas estadounidenses están preparadas para manejar. El narcotráfico no supone la incursión en territorio norteamericano de grandes grupos de fuerzas hostiles fácilmente detectables. Al contrario, el contrabando de drogas es, por definición, una actividad clan-

destina asumida por pequeños grupos o individuos con la intención expresa de penetrar las fronteras sin ser vistos, y desaparecer luego sin dejar rastro. Ni aviones de la fuerza aérea, ni navíos de guerra, ni unidades de combate de la marina o el ejército, han sido instrumentos para luchar contra este tipo de enemigo; tampoco el radar militar está diseñado para este tipo de detección. Más todavía, dado el *status* estadounidense como una de las naciones comerciales preeminentes en el mundo, son casi infinitos los distintos canales de entrada disponibles para los contrabandistas, y las enormes ganancias derivadas del narcotráfico. Por lo mismo, los esfuerzos de interdicción -llevados adelante por el ejército de Estados Unidos o cualquier otra agencia- son incapaces de capturar sino un pequeño porcentaje del total del flujo de drogas ilícitas contrabandeadas al interior de ese país. Irónicamente, a menos que las fronteras estén completamente "selladas", lo único que logran los programas estadounidenses de interdicción es elevar el costo de las actividades de contrabando, incrementando así las ganancias/incentivos para que futuros contrabandistas se envuelvan en el narcotráfico (Reuter, Crawford y Crane, 1988).

### **Interdependencia y opciones políticas**

Si la presente estrategia de escalada y sus concomitantes fracasos y frustraciones pudieran ser rastreados hasta el más profundo supuesto del paradigma realista -no solamente problemas de limitaciones de recursos e implementación incompetente o inadecuada-, ¿cuáles estrategias y tácticas alternativas fluyen, entonces, de la perspectiva interdependentista propuesta? Desafortunadamente, es necesario reconocer de principio que la aproximación neorrealista no ofrece una bala de plata, y tampoco una rápida compostura para resolver mági-

camente el problema norteamericano de las drogas de una vez por todas.

La razón descansa no en una falta de creatividad o voluntad política de parte de los neorrealistas, sino en su precaución ante la magnitud de la tarea. Las raíces del consumo de drogas se involucran profundamente con la creciente interdependencia de las estructuras económicas y sociales de Nord y Sud América. Ellas no cederán fácilmente, por lo tanto, a tratamientos tópicos dirigidos hacia los síntomas. La victoria en la guerra de las drogas requerirá una transformación de grandes proporciones en ambos lados de la ecuación oferta-demanda.

La aceptación de esta perspectiva interdependentista en el tema de las drogas, dirige directamente hacia dos recomendaciones en relación a la conducta estadounidense en esta guerra. El primero, envuelve la necesidad de desarrollar aproximaciones multilaterales coordinadas para reemplazar a las ineficientes tácticas de presión unilaterales o bilaterales que han tipificado la aproximación realista. Habrán frustraciones y resbalones en estos esfuerzos, pero, a largo plazo, sólo las perspectivas multilaterales conceden una esperanza real para un ataque concertado al problema del narcotráfico.

Un corolario para esta visión estratégica colectiva es la necesidad de asumir medidas de construcción institucional a largo plazo, tanto a nivel nacional como multilateral, para mejorar las capacidades regulatorias y coercitivas a lo largo del hemisferio. Para ser viables, dichos esfuerzos de construcción institucional deben articularse, casi con certeza, con un renovado crecimiento económico en toda la región. A fin de generar la voluntad política y los medios económicos necesarios para poner a funcionar el proceso de construcción institucional, son indispensables oportunidades económicas alternativas para los

cientos de miles de personas que dependen de la industria de la droga: flujos compensatorios de ganancias e intercambios extranjeros para las economías nacionales dependientes de la droga y niveles más altos de recursos para el Tercer Mundo atrapado financieramente, tendrán que ser hallados. Las experiencias previas en gobiernos dominados por los militares, como Bolivia y Panamá, revelan los peligros de confiar en los militares antes que en las instituciones civiles.

Una segunda recomendación estratégica es que las facetas tanto de la oferta como de la demanda deben ser enfrentadas simultáneamente para lograr resultados a largo plazo. En otras palabras, las gigantescas ganancias que estimulan la producción y tráfico y que alimentan la criminalidad relacionada con las drogas, tienen que ser eliminadas o reducidas significativamente; de otra forma, la lógica de la oferta y la demanda en el marco de una economía internacional interdependiente, reproducirá inevitablemente las condiciones que perpetúan el narcotráfico, mientras se continúan acumulando las coberturas en contra de los esfuerzos estatales -tanto en naciones desarrolladas como en desarrollo- para regir en la industria.

¿Cómo puede reducirse la demanda en la práctica? Ni el realismo, ni el neorealismo -ambas macroteorías de relaciones internacionales- arrojan mucha luz sobre las opciones tácticas disponibles, mucho menos sobre sus méritos relativos, individualmente o en combinación. Las preguntas centrales en el lado de la demanda (porqué las personas usan drogas y cómo pueden ser detenidas) pertenecen a otras disciplinas, tales como salud pública, medicina, psicología, sociología, criminología, soporte de la ley y derecho.

## **Ciencia y guerra de las drogas**

Desafortunadamente, tras años de guerrear contra las drogas, ni la comunidad científica, tampoco la comunidad política en los Estados Unidos han desarrollado un marco confiable para una efectiva reducción de la demanda. El estudio de la "adictiología" (p.e. los esfuerzos para entender los factores genéticos, médicos, psicológicos y sociológicos que dirigen hacia el abuso de drogas, y aquellos para desarrollar técnicas apropiadas con el objeto de tratar y rehabilitar usuarios) está todavía en pañales, a pesar que han aparecido varias posibilidades. Para remediar esta deficiencia, las llamadas a una guerra "científica" contra la adicción, financiada federalmente, se han vuelto crecientemente frecuentes en los Estados Unidos. El Acta sobre drogas Omnibus de 1988 adelantó algún apoyo para la investigación en estos tópicos, pero no autorizó los fondos requeridos para una mayor tarea federal en este frente<sup>6</sup>.

## **Legalización/Decriminalización**

El reconocimiento de la importancia de erradicar la motivación por ganancias en el comercio de drogas, ha dirigido a algunos analistas estadounidenses a proponer la legalización de algunas drogas (p.e. la marihuana) y a la decriminalización de la mayoría de las otras (p.e. cocaína y heroína). Tal política radical de cambio podría afectar, ciertamente, los altos márgenes de ganancias envueltos en la distribución y contrabando ilegales, y así eliminar el elemento determinante detrás de la violencia y crimen relacionados con las drogas. Las potenciales reducciones en los gastos presupuestarios para control, y represión y manutención de prisioneros, junto con la posibilidad de

aumentos en las rentas por impuestos, hacen económicamente atractiva a esta alternativa. Sin embargo, la extendida oposición moral-religiosa al consumo de narcóticos y los temores naturales a las consecuencias en salud pública y en productividad dentro de una sociedad estadounidense en creciente uso de drogas, hacen tal medida políticamente irrealizable para el futuro previsible. Si las prohibiciones legales existentes continúan ensalzándose en Norte América, inevitablemente, una acción contraria sólo es probable luego de que la mayoría de los votantes lleguen a la conclusión de que todos los otros tratamientos del problema de las drogas hayan sido probados y hayan fracasado. La preponderancia de los miembros de la línea dura antidrogas en los círculos de decisión política en Washington durante los 80, provee prueba incontrovertible de que cualquier consenso político pro legalización en los Estados Unidos está todavía, de lejos, fuera del camino<sup>7</sup>.

### **Las políticas de reducción en la demanda y la administración Bush**

Si los mayores avances en adictiología y/o una reversión radical de las actuales políticas prohibicionistas se admiten como improbables, ¿qué programa de control en la demanda puede perseguir Washington, por lo menos durante los próximos cuatro años? Las últimas decisiones de la administración Reagan, combinadas con las nuevas medidas del Acta sobre las drogas Omnibus de 1988, así como con la bien conocida perspectiva antidrogas del presidente Bush, sugieren que el lado de la demanda va a recibir substancialmente más atención y recursos bajo Bush que durante Reagan. Al mismo tiempo, una considerable ambigüedad permanece respecto de cuál de los acercamientos para la reducción de la demanda será enfati-

zado. En términos gruesos, dos sendas políticas, separadas y potencialmente contradictorias, pueden ser identificadas en la ciénega de planes y programas sobre la demanda que circulan actualmente en Washington: un sendero de educación/tratamiento; otro, de criminalización/castigo.

En relación con el primero, la legislación de 1988 reconoce sin equívocos la necesidad urgente de expandir y mejorar los programas federales de educación y tratamiento. Ese cuerpo legal define específicamente al tratamiento "sobre la demanda" como una prioridad nacional y autoriza que se incremente el financiamiento federal para la construcción de las facilidades requeridas por tan ambiciosa meta. La nueva ley también otorga un incremento de los fondos para programas de prevención y educación a los niveles locales, estatales y nacionales, envolviendo tanto al sector público como al privado (Yang, 1988).

Sin embargo, socavando el compromiso retórico para el tratamiento y la rehabilitación, el financiamiento dado por el Congreso para esos programas en el presupuesto del año fiscal 1989, fue claramente corto respecto de los niveles requeridos para lograr los objetivos diseñados en la legislación de 1988. Más aún, a la luz del severo déficit fiscal del gobierno federal, es incierto que los compromisos financieros se realicen en el centésimo primer Congreso (*New York Times*, 1988).

La segunda vía política que aparece en la legislación de 1988 envuelve un acentuado énfasis en la penalización de usuarios y negociantes. Por ejemplo, la ley incluye nuevas penalidades civiles para los consumidores, autoriza a la rama ejecutiva el negar beneficios federales a aquellos ciudadanos convictos de violaciones en narcóticos, y establece la pena de muerte federal (no necesariamente obligatoria) para ciertos casos de asesinatos relacionados con drogas. También se

incrementa el apoyo federal para programas de control y represión locales, estatales, así como también federales, eleva el presupuesto para los esfuerzos de interdicción militar, y expande la ley federal a fin de perseguir operaciones de lavado de dinero<sup>8</sup>.

Los esfuerzos del Congreso para reducir la demanda mediante una penalización más estricta de los usuarios son equiparados por las nuevas medidas ejecutivas para identificar y castigar a los consumidores de drogas que estén empleados por el gobierno federal. El presidente Reagan autorizó específicamente la realización de amplios exámenes de drogas a los empleados federales. El área de los exámenes fue ensanchada en 1988 para incluir a todos los trabajadores del sector de transportes -más de cuatro millones- en razón de su responsabilidad en la seguridad pública. Junto con los exámenes a la burocracia federal, la administración Reagan también promovió la extensión de estos programas hacia los niveles estatales y locales y además hacia el sector privado (*US. News and World Report*, 1988).

La senda de la educación/tratamiento conceptualiza el consumo de drogas (demanda) como un problema social y de salud pública y busca manejarlo como tal. La vía de la criminalización/penalización, al contrario, define como actividades criminales, tanto al uso como al tráfico y busca reprimirlas. Filosóficamente, estas dos vías parten de premisas fundamentalmente diferentes. En la práctica, ellas implican prioridades alternativas de política pública y modelos de ubicación de recursos, los cuales, en el mejor de los casos, competirán entre sí por los escasos medios y, desde una posición pesimista, terminarán siendo mutuamente incompatibles. Si el consumo de drogas es básicamente un problema de salud pública, entonces, alguna forma de decriminalización es necesaria, y la política

pública debería asignar los recursos hacia la prevención como prioridad básica; pero, si es más bien un problema de criminalidad, la prioridad del financiamiento tendría que ser puesta en exámenes, persecución criminal y encarcelamiento.

Si ambos puntos de vista son asumidos simultáneamente, las realidades del presupuesto estadounidense van a proveer recursos inadecuados para los dos. Si el consumo personal es sancionado severamente, los usuarios van a estar menos dispuestos a tomar voluntariamente algún tratamiento. Si plazas de trabajo o beneficios gubernamentales son negados para los usuarios, los índices de desempleo y (potencialmente) de criminalidad se incrementarán volviendo más difícil el tratamiento y la rehabilitación. Más sentencias condenatorias y encarcelamientos drenarán más aún los recursos públicos, sobrecargarán el sistema judicial y abigarrarán las cárceles. Bajo tales circunstancias el ya triste récord del sistema correccional estadounidense se tornará peor probablemente.

El debate actual acerca de aproximaciones alternativas para el control de la demanda doméstica se encuentra con muchos puntos de detención que han surgido en medio de las políticas realistas y neorrealistas sobre la oferta. De la misma manera que los realistas en la esfera internacional, los defensores domésticos de la criminalización/penalización asumen que el Estado tiene el derecho de reforzar la legislación antidrogas, que hay un consenso societal para hacerlo, y que la represión (fuerza estatal) es una herramienta efectiva para reducir el uso de drogas. Las cuestiones clave son si control y coerción más duros y más severas penalidades criminales van a reducir, en los hechos, el consumo. ¿Cuánto va a disminuir? ¿a qué costo para quien paga sus impuestos? ¿a qué costo para las libertades civiles en los Estados Unidos?

Del mismo modo, los neorrealistas, abogados del

tratamiento y la rehabilitación, apoyen o no la decriminalización, tienden a ver el uso de la fuerza como costoso, inefectivo y potencialmente contraproducente. Ellos también anotan que hay ausencia de un consenso acerca del uso de drogas en importantes segmentos de la sociedad. Las cuestiones clave en esta posición del debate se preocupan de la efectividad de los programas de tratamiento y rehabilitación y las consecuencias potencialmente adversas del incremento del uso y el abuso de drogas para la sociedad estadounidense como un todo.

### **El futuro de la guerra de las drogas**

La destacada prioridad asignada a las medidas sobre la demanda en el Acta antidrogas de 1988 presta credibilidad a la noción de que se está produciendo un tránsito en Washington, desde el paradigma realista hacia el de la interdependencia, de cara al tema de las drogas. Esta transición, de todos modos, es claramente parcial e incompleta.

Para empezar, la nueva legislación no ha abandonado los programas en el espacio de la oferta. Al contrario, se renovaron los fondos para dichos esfuerzos, mientras simultáneamente se abría un segundo frente dirigido a la reducción en la demanda. Las ineficientes políticas sobre la oferta de la década pasada se han mantenido, y no hay ninguna indicación de que la administración Bush intente modificarlas o redirigirlas. A menos que ocurra un descenso significativo en la demanda, no hay razón para creer que dichas políticas vayan a ser más efectivas en el futuro que lo que fueron en el pasado. Muy probablemente se gastarán billones y el efecto sólo será marginal. ¿Es posible que las nuevas medidas sean capaces de obtener ese descenso?. Una respuesta concisa es no. Al menos no inmediatamente. Educación, tratamiento, rehabilitación, en el mejor de los

casos, son políticas acumulativas de largo plazo -suponiendo que funcionen. La demanda puede declinar entre los usuarios de clase media, pero no entre los desempleados urbanos. Es más probable que la criminalización y la penalización exacerben la violencia y el crimen relacionados con las drogas -al menos a mediano plazo- antes que disuadan el consumo y el tráfico. En la práctica, las contradicciones entre estas dos sendas probablemente impidan una efectiva implementación de alguna de ellas. Si la demanda declinara del todo, ello ocurrirá solo gradualmente.

Por lo tanto, la prognosis para resolver el "problema de las drogas" es un albur. La demanda de narcóticos en los Estados Unidos permanecerá alta, si es que no se expande; más aún, es muy probable que vaya a crecer en Europa. Si eso pasa con la demanda, ocurrirá lo mismo con la oferta. La intensificación de la represión en casa y en el exterior hará incrementar, antes que disminuir la violencia relacionada con las drogas. En la próxima década, entonces, es probable que el tráfico y consumo de drogas sigan siendo una de las mayores preocupaciones para la política doméstica y exterior estadounidense.

## **Notas**

1. Por supuesto, el presidente Reagan no fue el primer líder en atacar las drogas. Tan temprano como en 1914, la aprobación del Acta de Harrison volvió ilegal el uso de opiáceos y de cocaína. Los presidentes Nixon y Carter prestaron considerable atención política sobre el tema durante sus respectivos mandatos. Sin embargo, el uso que Reagan hizo de la televisión para dramatizar sus proclamas y la subsecuente movilización de recursos federales para luchar en la guerra de las drogas significó que él asignó a la cruzada antidrogas una prioridad más alta que sus predecesores. Ver Inciardi (1986).

2. Para una discusión sobre el papel de los militares en la campaña estadounidense antidrogas, ver Donald Mabry, "The US Military and the War on Drugs in Latin America", en *Journal of Interamerican Studies*, Summer/Fall 1988, Vol. 30, Nos. 2 y 3 (Coral Gables: Universidad de Miami).
3. En el rol del Congreso, ver Perl (1988).
4. Para debatir sobre la escuela realista ver Tucker (1977) y Keohane (1986).
5. Para un breve resumen de esta nueva legislación, ver Mohr (1988).
6. Para una revisión de los programas recientes sobre prevención, tratamiento, educación e investigación, ver Klebe (1986).
7. Para una revisión sobre el debate sobre legalización, ver Hogan (1988).
8. Ver Perl (1988).

**FLACSO . Biblioteca**

## Bibliografía

**Bagley, Bruce**

1988a "Interdependence and US Policy Toward Mexico in the 1980s", en R. Roett (ed.) *Mexico and The United States: Managing the Relationship* (Boulder, Co: Westview Press).

1988b "Colombia and the War on Drugs", *Foreign Affairs*, 67, 1 (Fall): 70-92.

**Hogan, H.**

1988 "Drug Legalization: Pro and Con" en *Congressional Research Service*, 85-500, GOV, 22 de julio (Washington, D.C.: The Library of Congress).

1987 "Federal Drug Control: President's Budget Request for FY 1988" *Congressional Research Service*, 87-479 GOV, junio (Washington, D.C.: The Library of Congress).

**Inciardi, James**

1986 *The War on Drugs, Heroine, Cocaine, Crime and Public Policy* (Columbia: Mountain View, Mayfield Publishing Co.).

**Keohane, R. (ed.)**

1986 *Neorealism and its Critics* (New York: Columbia University Press).

**Kerr, P.**

1987 "US Drug Crusade is Seen Undermining Itself", *New York Times*, Y13, 26 octubre 1987.

**Klebe, E.**

1986 "Drug Control and Abuse: Prevention, Treatment, Education" en *Congressional Research Service*, 86-1052 EPW, diciembre (Washington, D.C.: The Library of Congress).

Mohr, C.

1988 "Drug Bill Passes, Finishing Business of 100th Congress", *New York Times*, Y1, Y16, octubre.

Moss, A.

1988 "Drugs and Politics in Panama", trabajo preparado para la conferencia *Drug Trafficking in the Americas*, septiembre (Washington, D.C.: The Wilson Center, Smithsonian Institution).

*New York Times*

1988 "The Drug Bill's 2.3 Billion Promise", Y26, 25 octubre.

Perl, Raphael

1988 "Congress, International Narcotics Policy, and the Anti-Drug Abuse Act of 1988" en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 30, 2-3, Summer/Fall: 19-51 (Miami: University of Miami).

Reuter, Peter y Gordon Crawford y Jonathan Dave

1988 *Sealing the Borders: The Effects of Military Participation in Drug Interdiction* (Santa Monica: The Rand Corporation).

Sciolino, E. y S. Endelberg

1988 "Narcotics in US. Mexican Relations" in R. Roett (ed.), *Mexico and the United States: Managing the Relationship* (Boulder, Co.: Westview Press).

Tucker, R.

1977 *The Inequality of Nations* (New York: Basic Books Inc.).

US General Accounting Office (GAO)

1988 *Controlling Drug Abuse: A Status Report*, DC: GAO/GGD-88-39, marzo (Washington, D.C.).

*US News and World Report*

1988 "Hitting Kingpins in their Assets", diciembre.

Yang, J.

1988 "Congress Passes Anti-Drug Bill Including a Death Penalty" *Wall Street Journal*, octubre.