

---

---

## La política estadounidense contra el narcotráfico

LA APROXIMACION GEOPOLITICA AL TEMA de las drogas que se pretende esbozar en este trabajo, plantea la existencia de constantes geopolíticas en el continente americano entre las cuales las más importantes parecerían ser las siguientes; 1. La guerra contra las drogas; 2. La guerra contra la insurgencia y 3. La deuda externa.

En relación al primer punto, la capacidad de desarrollo de estas empresas productoras de sustancias alteradoras de la conciencia, que actualmente son consideradas ilícitas, su consolidación en instituciones transnacionales, la capacidad de involucrar a varios Estados-naciones, pero con capitales más allá de cualquier control e interferencia nacionales, así como el hecho de que, a partir de la década de los setenta, el principal mercado y el mayor consumo, aparentemente en veloz ascenso, se encontraban en Estados Unidos, crearían las condiciones para que el presidente Ronald Reagan declarase, en febrero de 1982, la "Guerra contra las drogas" por considerar el fenómeno como objetivo urgente de seguridad nacional.

Desde ese momento se incrementaría significativamente el presupuesto para ese fin y surgiría una compleja red de más de 50 agencias federales dedicadas al fenómeno.

El gobierno norteamericano continuaba, al igual que en otras épocas, considerando el consumo de drogas de ese país como un problema básicamente externo cuya disminución debía combatirse en el exterior con la ayuda

de Estados Unidos (La Free y Perlman, 1985:9). Desde esa óptica, darle prioridad a la reducción de la oferta, eliminando las drogas en la fuente a través de su erradicación, lograría reducir la incidencia y prevalencia de su abuso de parte de ciudadanos norteamericanos, podría reducir el nivel del crimen organizado y la ilegalidad en Estados Unidos y ayudaría a defender a los países amigos cuya seguridad y estabilidad pudieran verse afectadas por el poder de los traficantes (Van Wert, 1988:1).

Ahora bien, a diferencia de los primeros años de la década de los setenta, cuando el problema era la heroína y el objetivo los países asiáticos, en los años ochenta la atención central se dirigió principalmente hacia la cocaína, por considerarla un peligro económico y una amenaza a la estabilidad política y social, con lo cual los países de América Latina se convirtieron en el nuevo objetivo, por ser la única región que en la actualidad produce esa droga.

Por otra parte, en la Estrategia Nacional para la Prevención del Abuso y Tráfico de Drogas de 1984, se señalaba por primera vez que "la cocaína es tan destructiva para la salud como la heroína" (The White House, 1984:6). Esta posición fue ratificada por los miembros del Departamento de Estado encargados de formular la Estrategia Internacional de Control de Drogas, quienes identificaron el control de drogas, y también el control de la cocaína como "la primera prioridad en los próximos años" (Van Wert, 1988:7).

Para lograr sus objetivos, el gobierno norteamericano trazó dos estrategias paralelas: 1. La eliminación de las drogas antes de llegar a Estados Unidos, y donde se plantea la reducción de la producción, la destrucción de las cosechas, la captura de las drogas en diferentes puntos del proceso de refinamiento y la interdicción de las drogas antes de llegar a ese país; 2. La eliminación de los traficantes, a través de su enjuiciamiento y la confiscación de sus bienes y, por lo tanto, la destrucción de los negocios producto del "lavado de dinero". Estas estrategias se han ejecutado por medio del suministro de entrenamiento especializado en la represión a través de la *Drug Enforcement Administration* (DEA) del Departamento de Justicia, y de entrenamiento en tácticas de asalto por las Fuerzas Especiales norteamericanas, así como por el suministro de helicópteros y aviones de fumigación de parte del Departamento de Estado. Igualmente, por el establecimiento de una base legal para incrementar la extradición de los traficantes para ser juzgados en Estados Unidos e intensificando la asistencia e investigaciones del propio gobierno norteamericano sobre el lavado de dinero y el flujo de capitales.

Como se dijo anteriormente, múltiples agencias federales intervienen en estos planes creando una intrincada red de programas fragmentados, cada uno con sus propias prioridades y metas, que resulta en un verdadero "laberinto burocrático" (Andreas y Youngers, 1989). Sin embargo, para el objetivo de este trabajo se destacarán no sólo los planteamientos recientes de la Casa Blanca sino también algunas actuaciones del Departamento de Estado y del Congreso de Estados Unidos, por considerarlas como "constantes geopolíticas" de gran incidencia en la región.

En este orden de ideas, los objetivos del Departamento de Estado pueden ser resumidos de la manera siguiente:

1. Erradicación de cultivos en el exterior con el fin de eliminar la materia prima en su fuente de origen y colaboración con los gobiernos locales en el desarrollo de alternativas económicas para el cultivo.

2. Aplicación de la ley por parte de los gobiernos para destruir las redes de traficantes y laboratorios.

3. Capacitación y asistencia técnica y educación para quienes lo deseen.

Dentro de estos objetivos el tema de la erradicación de los cultivos en la fuente —por medio de la fumigación aérea con herbicidas— ha sido una constante en las estrategias de control de drogas del gobierno norteamericano, ya que es mucho más fácil y barato localizar y destruir cultivos en el campo que laboratorios ocultos en la selva. Es más, los campesinos cultivadores no tienen los recursos para evitar la detección de sus cultivos ni para sobornar funcionarios, como sí pueden hacerlo los traficantes.

Con esa finalidad el Departamento de Estado ha venido construyendo, desde 1978, una fuerza aérea antidrogas (*Inter Regional Narcotics Eradication Air Wing*). Al comienzo se utilizó en México para fumigar plantas de marihuana y amapola, pero diez años después, contaría con más de 120 aviones, helicópteros, etc. en México, Colombia y Birmania, entre otros. Estos recursos los canaliza a través de la NAU (*Narcotics Assistance Unit*), organismo del Departamento de Estado, mientras que la DEA (*Drug Enforcement Administration*) se limita a suministrar el personal para el trabajo de inteligencia sobre la ubicación de los campos cultivados y los embarcos de drogas y colabora en la verificación de los esfuerzos de erradicación.

Ahora bien, el objetivo principal del gobierno, como se señaló, es controlar la cocaína, pero los herbicidas para erradicar la marihuana y la amapola no han resultado eficaces para destruir el arbusto de coca, por lo cual no se han podido utilizar. Se ha incurrido a la erradicación manual, a través de una serie de programas desde hace varios años, pero ésta no sólo es muy lenta y poco eficaz, sino que cuando se ha querido implementar han surgido una serie de problemas e incluso graves hechos de violencia. Por lo tanto, el gobierno de Estados Unidos ha estado financiando, desde finales de los años setenta, a científicos de su país y de América Latina para conseguir un herbicida que cumpla ese fin. En 1987 se ensaya un programa con seis herbicidas en el Valle del Alto Huallaga del Perú, entre los cuales se encontraba el Tebutiuron, más conocido como *Spike*, Producido por la Ely Liley Co., que efectivamente funcionó. Sin embargo, todavía no ha podido utilizarse como lo esperaba el Departamento de Estado por las contradicciones geopolíticas de la región.

A su vez, el Congreso de Estados Unidos también concuerda desde hace años con esta visión del problema. En 1984, por ejemplo, miembros del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes, realizaron un viaje por varios países y en el informe presentado concluyeron que Estados Unidos debía insistir en la erradicación aérea de la hoja de coca —cuando encontrasen el herbicida adecuado— pero también era necesario acabar con la política de utilizar el dinero de Estados Unidos para pagar a los

cultivadores de coca cuyos campos fuesen erradicados (United States House of Representative, 1985:12).

Desde esa época la participación del Congreso en la formulación de la política exterior en materia de drogas es cada vez más importante. Son tantos los comités involucrados en el problema que sería imposible realizar aquí un estudio exhaustivo de los diferentes ángulos que abarcan, pero lo cierto es que el tema es prioritario en su agenda, respondiendo a la preocupación que demuestra la opinión pública norteamericana.

En líneas generales, su política está orientada a reducir la oferta y a promover convenios bilaterales con los respectivos países. De esta manera, el papel del Congreso puede resumirse en dos aspectos fundamentales: legislación y supervisión para controlar el cumplimiento de los programas en los respectivos países (Perl, 1988:27). Dentro de esta línea, se destaca la reciente aprobación de dos leyes antidrogas en 1986 y 1988, y la figura conocida como "proceso de certificación", la cual vincula la cooperación de los países productores y de tránsito con los esfuerzos de Estados Unidos para controlar el tráfico. En este sentido, las leyes exigen que el Presidente de Estados Unidos determine cuáles de los veinticinco países, identificados por el Departamento de Estado, han cooperado y cuáles no, aun cuando el Congreso debe posteriormente ratificar su escogencia. Los que no califiquen perderán la mitad de la ayuda económica y militar, las preferencias arancelarias, las facilidades crediticias, el apoyo para obtener préstamos del Banco Mundial y otras entidades financieras internacionales, etc.

Por último, debe mencionarse, aunque sea brevemente, la *Estrategia Nacional para el Control de las Drogas* de la Casa Blanca, más conocida como Plan Bush/Bennet, donde a pesar de introducir de manera novedosa y destacada el problema del consumo, y más concretamente de la demanda, se le sigue dando prioridad al control de la oferta en la fuente, endureciendo además las medidas a tomar en lo que se refiere a la interdicción y a actividades de aplicación de ley. Así, se especifica que el 45 por ciento del presupuesto será para la erradicación de los cultivos, el 35 por ciento para la interdicción y sólo el 3.6 por ciento para la sustitución de cultivos. En la práctica, debido a reacciones contrarias, se le otorga mayor énfasis a combatir a traficantes y responsables de laboratorios que a las actividades de cultivo de los campesinos (Perl, 1989:18).

El documento destaca la constante presente en el gobierno norteamericano de "la guerra contra las drogas", insistiendo en que "las drogas son una amenaza importante a nuestra seguridad nacional", y que "el origen de las más peligrosas, que amenazan a nuestra nación, es internacional" (The White House, 1989:61). Pero establece claras diferencias entre las drogas ya que dentro de las iniciativas internacionales le otorgará asistencia militar a los países relacionados con la cocaína y creará centros de recolección de inteligencia en la Cuenca del Caribe. En cambio, para los que tienen que ver con la heroína, se trabajará para fortalecer la aplicación de la ley y convencer a otros países que ejerzan influencia en los cultivadores de opio; y, por

último, a los países productores de marihuana se les ayudará a fortalecer la aplicación de la ley y la erradicación (The White House, 1989:106).

En relación con la importancia que le otorga el Plan a la cocaína se señalan tres objetivos a corto plazo: 1. Fortalecer la voluntad política y la capacidad institucional en Colombia, Perú y Bolivia para que les sea posible tomar los pasos necesarios para dislocar las actividades y finalmente desmantelar las organizaciones de traficantes de cocaína; 2. Aumentar la efectividad de la ejecución de la ley y las actividades militares de los tres países contra el tráfico de drogas, ayudándolos a aislar las áreas claves de cultivo de coca y llevar a cabo programas de erradicación caso por caso; 3. Causar perjuicio significativo a las organizaciones de traficantes que operan dentro de los tres países colaborando con estos en la dislocación o desmantelamiento de las operaciones de narcotráfico y de los elementos de mayor valor (La Casa Blanca, 1990: 1-2). Para lograr la ejecución de estos objetivos se incrementa la ayuda militar a los tres países a 206 millones de dólares para 1991 y para las acciones antidrogas de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos a 1.200 millones.

Además, la Estrategia hace un llamado a una Cumbre Presidencial con los gobernantes de la región andina, donde se cultiva la hoja de coca, con la finalidad de coordinar un plan económico militar y la aplicación de la ley y lograr un acuerdo entre Estados Unidos y la región andina sobre los principales objetivos y estrategias de aquel país en la región (The White House, 1989:63), el cual se concertaría el 15 de febrero de 1990 con la firma de la *Declaración de Cartagena*.

En otras palabras, el gobierno norteamericano busca implementar la "Iniciativa andina", estimada en un costo de unos dos mil millones de dólares para cinco años, que implique mayor participación de las Fuerzas Armadas de Bolivia, Colombia y Perú en operaciones contra las drogas. Difiere de políticas anteriores al aumentar selectivamente los niveles de asistencia militar norteamericana a los países productores de coca, lo cual debe incluir entrenamiento, apoyo de inteligencia y mantenimiento de equipo, así como la presencia de un número limitado de personal militar norteamericano en la región.