

Calificaciones aprobatorias

Mathea Falco¹

Crimen, Droga y Armas

“Al final, nosotros hemos comenzado a encontrar la manera de reducir el crimen formando asociaciones comunitarias con fuerzas locales de policía, capaces de capturar criminales y prevenir el crimen.

Esta estrategia, llamada *policía comunitaria*, ha comenzado a trabajar... En la ciudad de New York ha reducido los homicidios en un 25%, en St. Louis 18%, en Seattle 32%...”

Presidente Clinton

Mensaje sobre Estado de la Unión, enero de 1996

*L*a certificación que otorga o no los Estados Unidos por la lucha contra las drogas se ha convertido para Colombia en un tema de principal importancia, en especial por las repercusiones que ella conlleva en materia económica y de imagen internacional.

A pesar de que existen numerosos analistas que critican la eficacia del proceso de certificación, pocas personas más autorizadas para hacerlo que el señor Mathea Falco, asistente del Secretario de Estado Norteamericano para Asuntos Internacionales de narcóticos entre 1977 y 1981 y actualmente presidente de Drug Strategies con sede en Washington.

Etiquetar a las naciones no resolverá el problema de las drogas en los Estados Unidos

En la cambiante política exterior de la posguerra fría los norteamericanos le están demandando cada vez más a la diplomacia americana que promueva los intereses domésticos. En ningún hecho esto es más palpable que en el más reciente desarrollo de la guerra contra las drogas: la asignación anual de notas aprobatorias o reprobatorias, a otros países, conocidas como

certificación o descertificación, teniendo en cuenta sus esfuerzos en la lucha contra los narcóticos. Las consecuencias de reprobación son severas: se retira la ayuda norteamericana, los Estados Unidos se opondrán a cualquier solicitud de prestamos ante el Banco Mundial o cualquier otro préstamo multilateral para el desarrollo y la fama de ser etiquetado como un país que trafica con drogas.

Una oportunidad para ser flexible

AUNQUE EL PROCESO ANUAL DE CERTIFICACIÓN no despierta mucha atención en los Estados Unidos, fuera de él es una gran noticia, especialmente en los países latinoamericanos y surasiáticos donde la producción de droga prolifera. Para los funcionarios norteamericanos, la certificación proporciona una oportunidad para ejercer una acción unilateral y hacer una demostración de poder en momentos en los cuales muchos observadores extranjeros cuestionan el papel de liderazgo de los Estados Unidos.

La certificación fue impuesta a la Rama Ejecutiva por el Congreso en 1986, cuando la epidemia de crack y cocaína que envolvió a las ciudades norteamericanas convirtió el tema del abuso de drogas en el tema de interés público número uno. Se intentaba, entre otras cosas, clavarle el diente a los esfuerzos internacionales de los Estados Unidos por controlar la droga, exigiéndole al presidente que

determinara cada año si los gobiernos de los mayores productores de droga habían colaborado totalmente con los Estados Unidos en reducir la producción ilícita y el tráfico. Los países que son considerados como cooperadores son certificados y los que no, son descertificados.

De cualquier modo, en casos en los cuales la suspensión de la ayuda norteamericana y multilateral dañaría los intereses de los Estados Unidos, se hace una excepción por "intereses nacional" a países que deberían ser descertificados. La Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley del Departamento de Estado, quien hace las recomendaciones de certificación iniciales al Secretario de Estado y al Presidente, debe explicar estas decisiones en el Reporte de la Estrategia Internacional de Control de Narcóticos, publicado cada año en marzo.

Conteniendo los impulsos

CULPAR A LOS EXTRANJEROS POR LA EPIDEMIA DE DROGAS en Norteamérica no es algo nuevo.

Desde las primeras décadas de este siglo cuando se aprobaron las leyes que prohibían el uso y posesión de

cocaína y heroína, las drogas han sido vistas como un problema extranjero para el cual la mejor forma de control es la aplicación de la ley, la prohibición y la erradicación en los países productores. *La Convención del Opio en 1912*, que comprometía a los países a restringir la producción de opio, estableció un precedente que perduraría en la aplicación de estrategias de los Estados Unidos: las medidas internacionales para destruir las drogas en la fuente extranjera reducen el consumo de drogas doméstico.

Cuando el uso de drogas ilegales surgió a través de los Estados Unidos a mediados de los sesenta, el gobierno respondió incrementando los esfuerzos internacionales por controlar la droga. En 1969 la operación intercepción del presidente Richard Nixon cerró un paso clave de la frontera entre los Estados Unidos y México para presionar al gobierno mexicano a que tomara medidas en contra de los productores de marihuana y opio. Algunos años después un senador de los Estados Unidos propuso públicamente que los Estados Unidos bombardeara Estambul si los cultivadores de opio en Turquía continuaban abasteciendo a la infame conexión francesa. El gobierno turco terminó por declarar ilegal la producción de opio y con la ayuda de los Estados Unidos y las Naciones Unidas encontró formas de vida alternativas para los tradicionales cultivadores de opio. Pero el opio

turco fue rápidamente reemplazado por opio proveniente de los cultivos de la zona montañosa del triángulo de oro de Laos, Birmania y Tailandia; de esta forma la epidemia de heroína continuó y se empeoró.

Los presidentes Ronald Reagan y George Bush compartieron el destino de sus predecesores en lo que respecta a la política de combatir el problema de la droga tratando de suprimir la entrada de droga directamente en los Estados Unidos. Ambos presidentes incrementaron los esfuerzos para interceptar, especialmente la cocaína, la cual se había convertido muy popular durante sus períodos. Durante la era Reagan-Bush el fondo federal para la interdicción saltó de US\$350 millones en 1981 a US\$2 billones en 1992. Cuando la caída de la Unión Soviética disminuyó, una de las principales amenazas para la seguridad nacional se involucró al Departamento de Defensa en la batalla. Al mismo tiempo los programas de apoyo para suprimir la producción de droga y su tráfico en los países productores se incrementó de US\$67 millones en 1981 a US\$660 millones en 1992. Aun así, varios estudios de la Oficina de Contabilidad del Gobierno encontraron que la intercepción, (inclusive con la ayuda del ejército) no había reducido el flujo de cocaína y heroína hacia el país. En 1992 estas drogas eran más baratas y abundantes que en la década anterior.

1/ Mathea Falco, presidente de Drug Strategies, un grupo de estrategias sin ánimo de lucro en Washington D.C., fue asistente del Secretario de Estado para asuntos internacionales de narcóticos de 1977 a 1981.

Hacia las raíces

BAJO EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE BILL CLINTON, los esfuerzos para el control internacional de drogas continúan pero enfatizando un cambio de la intercepción por la erradicación y la aplicación de la ley en los países productores. Debido a los dudosos resultados de la multibillonaria campaña de intercepción de Reagan y Bush, estos programas en los países productores son más prometedores. Como lo explicó en marzo Lee Brown, director de la oficina para el control de la política nacional de drogas, "es más efectivo atacar las drogas en la fuente de producción donde las actividades de producción ilegal y transporte son más visibles y vulnerables". Por esto el fondo para intercepción ha descendido de US\$2.6 billones de dólares en 1992 a US\$1.6 billones de dólares en 1995, y el congreso está pidiendo un recorte mayor.

El sentimiento del electorado esta fuertemente a favor de la guerra exterior norteamericana en contra de las drogas, a pesar de su aparente incapacidad de reducir la

oferta. Una investigación hecha el año pasado por el Consejo de Chicago para las Relaciones Exteriores, encontró que el 85% del público norteamericano cree que "detener el flujo de drogas ilegales hacia los Estados Unidos" es un objetivo "muy importante" de la política exterior, por encima de la protección de los trabajos de los norteamericanos, la prevención contra la proliferación de armas nucleares y la reducción de la inmigración ilegal. De todas maneras los electores están reticentes a invertir el dinero de los impuestos en programas internacionales para el control de la droga, especialmente en los países productores. Encuestas hechas este año y el año pasado por Peter Hart Investigadores Asociados, revelaron que dos tercios del público prefiere invertir el dinero en la prevención del consumo, tratamientos y aplicación de la ley en sus comunidades, a que sea usado para la intercepción, erradicación en el exterior o aplicación de la ley en otros países.

Amenaza certificada

LA CERTIFICACIÓN HA EMERGIDO COMO UNA RESPUESTA conveniente a la ambivalencia del electorado y la presión del congreso: ella da a los funcionarios

una buena oportunidad de ponerse rudos con los países productores sin gastar mucho dinero. Durante la administración Bush él fue predecible y poco publicitado

debido a su estrategia basada en una intercepción masiva y ayuda a los países productores. La descertificación estaba reservada para países con los cuales Estados Unidos tenía relaciones limitadas como Irán, Birmania, Laos, Afganistán y Siria quienes en total producen el 90% del opio mundial, así como Panamá en la época del general Noriega en 1988 y 1989. Todos los demás países incluyendo a los del área andina que producen toda la cocaína que entra a los Estados Unidos fueron certificados.

Con Clinton el proceso se ha vuelto más riguroso. El año pasado él descertifico a Nigeria por no poder contener el tráfico de heroína y lavado de dinero. Fue la primera vez que un país en el cual los

empresarios norteamericanos tienen grandes intereses es penalizado. Varias compañías petroleras hicieron lobby en contra de la descertificación argumentando que una etiqueta de traficante de droga minaría la confianza de los inversionistas. La decisión de descertificar se mantuvo y como resultado los Estados Unidos cancelaron US\$10 millones en ayuda bilateral en 1994 y se opusieron a prestamos para el desarrollo por valor de US\$315 millones (que fueron aprobados de todas maneras). Nigeria fue descertificada de nuevo este año. Aun así el papel prominente de Nigeria en el tráfico mundial de heroína no ha disminuido.

Reglas para las excepciones

Hasta la fecha, ningún otro país con relaciones importantes con los Estados Unidos y envueltos profundamente en la producción de narcóticos ha sido descertificado. Pero la administración Clinton ha usado la excepción de interés nacional como una palanca diplomática para tratar de exigir una mejor actuación sin cortar la asistencia. En 1994 Perú y Bolivia, los más grandes cultivadores de coca a nivel mundial, fueron catalogados como una excepción de interés nacional. En 1995, Colombia, que es una fuente principal de cocaína y heroína; Paraguay, un país de tránsito para

la cocaína; y Paquistán, un productor importante de heroína, fueron sumados a la lista. La razón que se dio para que estos países fueran una excepción fue la necesidad e importancia de la cooperación continua para detener el flujo de droga hacia los Estados Unidos.

Con este nuevo énfasis en reducir la entrada de droga extranjera, atacando la fuente de producción, la erradicación de los cultivos de cocaína y heroína se ha convertido en la forma de medir la cooperación. Al exigir objetivos específicos en la erradicación, la administración Clinton ha colocado

un nivel que es muy difícil de alcanzar para muchos gobiernos y que además tiene un impacto mínimo en el escenario de la droga norteamericano.

En países en los cuales el cultivo de plantas que producen droga es el principal sustento de miles de pequeños agricultores, la amenaza de la erradicación masiva de cultivos ilícitos puede minar las frágiles democracias y fomentar la violencia. Por ejemplo, Perú el mayor productor mundial de cocaína ha hecho substanciales avances en contra de las grandes organizaciones de narcotraficantes pero se ha negado a empezar la erradicación a gran escala de cultivos de coca hasta no tener un incremento en la asistencia para el desarrollo y así poder dar alternativas viables a los cultivadores de coca. El grupo guerrillero Sendero Luminoso, que paralizó al país por cerca de una década, obtenía parte de su poder de los cultivadores, los mismos que Fujimori necesitaba que lo apoyaran para restablecer el gobierno después de la disolución del congreso en 1992.

Bolivia, el segundo productor de cocaína a nivel mundial, también se ha negado a imponer la erradicación a los cultivadores de coca, a quienes están bien organizados y tienen una gran influencia política. Una pequeña operación de erradicación en 1994, despertó una violenta oposición,

Después de esto el gobierno trato de apaciguar a los cultivadores promoviendo los usos legítimos de la coca en la comunidad internacional. Aunque el gobierno de los Estados Unidos le dio a Bolivia una excepción por interés nacional el año pasado, privadamente le dio un ultimátum en el cual amenazaba a Bolivia con la descertificación si no erradicaba 1750 hectáreas de coca para el 30 de junio, lo cual corresponde al tres por ciento de sus cultivos totales de coca.

La descertificación habría eliminado US\$81 millones de dólares en asistencia norteamericana para 1995 y puesto en peligro US\$350 millones en prestamos del Banco Interamericano de Desarrollo. Para Bolivia, que con sus \$680 dólares de ingreso per cápita esta ubicada entre los países más pobres en el hemisferio, estas pérdidas habrían sido una calamidad. El gobierno debió pagarle a los cultivadores para que destruyeran sus cultivos y así poder cumplir con lo impuesto para el 30 de junio. De todos modos eliminar las 3300 hectáreas que exige el gobierno norteamericano para final de año exigirá una erradicación forzosa lo cual podría hacer caer al gobierno. "Nuestro mayor problema es que la gente está en contra del narcotráfico pero apoya a los cultivadores" aclara el presidente boliviano Gonzalo Sánchez de Lozada.

Pagando el precio

A PARTE DE PODER ONDEARLA COMO UNA GRAN BANDERA de la diplomacia de los Estados Unidos en contra de la droga, ¿qué más puede lograr el proceso de certificación? Hasta ahora el proceso de certificación no ha logrado ningún impacto en el tráfico o la producción de droga: el puñado de países designados como descertificados están más allá del alcance de las presiones norteamericanas y multilaterales y continúan siendo grandes proveedores de droga. Los países a quienes se les da una excepción por interés nacional encararán graves consecuencias si son descertificados. Incluso con la amenaza de retirarles las ayudas, sus restricciones internas no han permitido que empiecen y sostengan una erradicación a gran escala.

En los Estados Unidos también se encuentran grandes obstáculos para erradicar los cultivos ilícitos: a pesar de las campañas federales y estatales, la marihuana se ha convertido en el segundo cultivo más grande que es negociado en efectivo en los Estados Unidos y se produce la mitad de la marihuana

que es consumida en el mercado doméstico ilegal. Incluso si los países productores desearan y fueran capaces de reducir substancialmente sus cultivos ilícitos, esto tendría un pequeño impacto en la cantidad de droga disponible en los Estados Unidos. La teoría de la oferta que ha dirigido la política antidrogas en los Estados Unidos es totalmente errónea. Los programas relacionados con los países productores tratan de hacer la droga más costosa para los consumidores, aunque las mayores ganancias de la droga son obtenidas dentro de los Estados Unidos y no en los países productores. El costo total de cultivar, refinar e introducir la cocaína en el país es solamente el 13% de su precio de venta. Si los Estados Unidos fueran capaces de eliminar la mitad de la coca que se cultiva en Latinoamérica el precio en las ciudades norteamericanas subiría solamente un 5%, lo cual no es suficiente para desincentivar su uso (de hecho la producción de cocaína se duplico entre 1987 y 1994).

El hábito del Tío Sam

MIENTRAS PERSISTAN LOS ALTOS NIVELES DE CONSUMO DE DROGAS en los Estados Unidos, nunca se disminuirá la oferta exterior. Inclusive si una fuente

extranjera de oferta desaparece como ocurrió con Turquía en 1970, otros cultivadores llenan el vacío inmediatamente. En los últimos años las Repúblicas de Asia

Central como Kyrgyzstan y Kazakhsan han emergido como nuevas e importantes fuentes de heroína y el tráfico de narcóticos está siendo operado por redes criminales organizadas que se están expandiendo rápidamente a través de la Unión Soviética. Más cerca de casa, Colombia se ha convertido en un significativo cultivador de opio y productor de heroína, además de refinar el 90% de la cocaína norteamericana.

El deseo de la administración de centrarse en la oferta de los países productores es inútil, pero hay otros intereses de los Estados Unidos que pueden ser satisfechos por una política internacional en contra de las drogas más efectiva. Como se observa en Colombia y México la corrupción relacionada con la droga amenaza la estabilidad del gobierno, el crecimiento económico y la seguridad pública. La primera prioridad del gobierno de los Estados Unidos debería ser trabajar con otros gobiernos bilateralmente y a través de organizaciones multilaterales para perseguir a los grandes traficantes y sus bienes. Las reformas a las cortes y el fortalecimiento de las instituciones judiciales podrían ayudar a los gobiernos a tomar acciones efectivas en contra de los criminales de la droga. Los tratados de extradición pueden proveer una protección a los gobiernos que no tienen la capacidad de imponer sentencias fuertes en sus países. El reciente arresto de los reyes de la

droga Gilberto Rodríguez Orejuela y José Santacruz Londoño y otros 62 miembros del cartel de Cali despiertan la esperanza de que el gobierno colombiano sea capaz de destruir el control que tienen los reyes de la droga en Colombia y que tanto daño le ha hecho al país.

Las respuestas duraderas a los problemas de la droga, deben ser buscadas aquí, en casa, no en el extranjero. De acuerdo a un estudio hecho por la corporación Rand en 1994 el uso de cocaína en los Estados Unidos puede ser atacado de forma más económica y directa con tratamientos que con la intercepción o la erradicación en los países productores. El estudio determinó que si se invierten US\$34 millones en tratamientos reducen el uso de cocaína tanto como una inversión de US\$366 millones en intercepción o US\$783 millones en programas para los países productores. Los Estados Unidos debería compartir con otros países que ahora experimentan epidemias de drogadicción semejantes, lo que ha aprendido acerca de la reducción de la demanda. El problema mundial de las drogas requiere la cooperación de los países productores y consumidores así como un sentido de responsabilidad compartido. El proceso de certificación perpetúa el mito de que la oferta en vez de la demanda es el centro del problema de drogas en América.☺