

La guerra imposible contra las drogas: ¿qué nos diría Clausewitz?

Eva Bertram y Kenneth Sharpe

***E**stamos en pleno proceso de ensayo y error en el tratamiento y comprensión de los problemas del narcotráfico. El estudio que ahora publicamos, de interés especial para los colombianos, aporta nuevos hechos y argumentos, que deben considerarse en el trágico episodio histórico que vivimos.*

— * —

POCOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS CUESTIONAN EL SUPUESTO según el cual, para reducir el consumo de drogas y la criminalidad en Estados Unidos, este país debe librar una guerra contra la oferta de narcóticos en el exterior, destruyendo la producción de coca y de amapola, confiscando los cargamentos y tomando como objetivo de ataque a los productores, procesadores y traficantes. Los congresistas, tanto demócratas como republicanos, compiten por ser los más duros en el Capitolio, y en sus campañas abundan los planes para acabar con la oferta de

droga proveniente del exterior. El fracaso evidente de estas políticas no conduce a una reevaluación de la estrategia; más bien suscita nuevos clamores en procura de más financiación y más armas.

La principal meta de la política norteamericana de control de drogas es frenar el consumo y la adicción, sobre todo en lo concerniente a la heroína y la cocaína. La guerra contra la droga que Estados Unidos libra en el exterior compromete a los organismos federales de interdicción y a los militares norteamericanos en un esfuerzo por frenar la oferta de

II TRIMESTRE 1997

narcóticos en territorio estadounidense. El presupuesto destinado a combatir la droga en Estados Unidos y en el exterior ha crecido vertiginosamente, de cerca de US\$1.000 millones en 1981, a unos US\$10.000 en la actualidad. Sin embargo, no hay evidencia de que haya disminuido la cantidad de droga que atraviesa las fronteras de Estados Unidos. La cocaína y la heroína se siguen consiguiendo con facilidad, y de hecho cuestan menos que en 1981. Más importante aún, los problemas de abuso y adicción son más serios hoy que hace 15 años.

La evidencia de fracaso se ve un tanto oscurecida por la aparente reducción en el número de los denominados consumidores actuales —individuos que han ingerido droga en el último mes—, pues la cifra pasó de 22.3 millones en 1985 a 11.7 millones en 1993. Aunque apreciable, la reducción se ubica sobre todo en el rango de consumo casual de marihuana¹. Entre tanto, la cantidad de adictos a la heroína se ha mantenido en cerca de 600.000 durante los últimos dos decenios, y hay indicios de que

puede estar aumentando de nuevo. La cocaína (y su derivado el "crack"), que suscitaba pocas preocupaciones hace 15 años, contaba con por lo menos 2.1 millones de consumidores habituales en 1993. Incluso los embates intensivos de la guerra contra la droga en la última mitad de los años ochenta no consiguieron reducir los niveles de consumo de cocaína o heroína. Una medida aproximada del uso habitual es la cantidad de ingresos relacionados con droga a los servicios de urgencias de los hospitales. Entre 1988 y 1993, los casos de urgencias por consumo de cocaína aumentaron en un 22 por ciento, en tanto que las urgencias derivadas de consumo de heroína crecieron en un 65 por ciento²; tales incrementos continuaron, aunque a un menor ritmo, durante el primer gobierno de Clinton.

Para poder analizar los factores que explican el fracaso de la guerra contra la droga es preciso dejar de lado la política simbólica y los supuestos simplistas sobre la necesidad de "redoblar los esfuerzos". Si pensamos en la

"guerra contra la droga" como algo más que una metáfora y realizamos un análisis estratégico de fondo sobre el significado de esta "guerra" en el exterior y sobre sus campañas militares y de interdicción, las falla fatales de la estrategia se hacen evidentes. El lugar para comenzar es la obra

clásica de estrategia del siglo XIX, *Sobre la guerra*, de Karl von Clausewitz, y su más reciente interpretación por teóricos militares como Harry G. Summers, el ex secretario de Defensa Caspar Weinberger y el ex presidente del Estado Mayor Conjunto, el general Colin Powell.

Algunos principios de Clausewitz

DOS PRINCIPIOS GENERALES DERIVADOS DE CLAUSEWITZ suministran un marco de referencia para evaluar la actual estrategia utilizada en la guerra contra la droga. En primer lugar, *los medios militares deben procurar alcanzar un fin político*. Una campaña de fuerza no debe convertirse en un fin por sí mismo: "El objetivo político es una meta, la guerra es el medio para alcanzarla, y los medios nunca pueden ser aislados de su propósito". La guerra, dice Clausewitz, "nunca debe pensarse como algo autónomo, sino siempre como un *instrumento de política*".

Un análisis estratégico del uso de la fuerza en la guerra contra la droga debe primero identificar el objetivo político, para luego esclarecer la misión militar con miras a alcanzar dicho objetivo. Los estudiosos de Clausewitz subrayan la importancia de la claridad de misión en el uso exitoso de la fuerza militar estadounidense en casos como la invasión de Panamá en 1989 y la guerra del

Golfo, y advierten sobre los peligros que entrañan las misiones imprudentes o mal definidas, como Beirut en 1982-1984 o Vietnam en los años sesenta. "Es preciso comenzar con un entendimiento claro sobre qué objetivo político se pretende lograr", dijo Colin Powell en 1992, refiriéndose a una posible intervención de Estados Unidos en Bosnia.

Una vez se tengan claros el objetivo político y la misión militar, Clausewitz insistiría en que *los medios deben ser a la vez apropiados y adecuados*. Gran parte del debate público en torno al uso de la fuerza militar —y la guerra contra la droga no es una excepción— se refiere a si el nivel de fuerza es adecuado. Cuando éste es el único criterio de evaluación, se presume que el fracaso en el cumplimiento de una misión determinada se debe al uso insuficiente de fuerza. Cuando se afronta un fracaso, la tentación es, entonces, redoblar la fuerza. Clausewitz, sin embargo, nos

1/ Office of National Drug Control Policy, *National Drug Control Strategy* (Washington, D.C.: GPO, 1995), pp. 17-20.

2/ Los cálculos son de: President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, *Narcotics and Drug Abuse* (Washington, D.C.: GPO, 1967), pp. 2-8; Office of National Drug Control Policy, *National Drug Control Strategy* (Washington, D.C.: GPO, 1994), pp. 1, 12-14; y Office of National Drug Control Policy, *National Drug Control Strategy*, 1995, pp. 18-20, 138, 143. Estas estadísticas subestiman la cantidad de consumidores habituales porque los datos de las encuestas de hogares y de colegios de secundaria en que se basan no incluyen a las personas desprovistas de hogar, a personas reclusas en prisiones u otras instituciones o a muchachos que han abandonado la escuela; en todos estos grupos abundan los consumidores de droga.

aconsejaría preguntar primero si el uso y el tipo de la fuerza son *apropiados* con relación al objetivo.

“El primer acto de juicio, el supremo y más trascendental, que afrontan el estadista y el comandante es establecer... el tipo de guerra en la que se están embarcando: sin tomarla ni tratarla de convertir en algo ajeno a su naturaleza. Esta es la primera cuestión estratégica y la más global”.

Objetivo político y misión militar

EL “OBJETIVO POLÍTICO” —COMO DIRÍA CLAUSEWITZ— de la estrategia de control de drogas de Estados Unidos es reducir el consumo y la adicción a los narcóticos y disminuir los niveles de criminalidad. La actual estrategia antinarcóticos de Estados Unidos presume que la mejor manera de abordar el problema es restringiendo drásticamente la oferta al prohibir la venta de las sustancias. La estrategia de tomar como objetivo la oferta pretende disminuir la disponibilidad de las drogas y elevar su precio, desalentando con ello el consumo y la adicción. La guerra contra la oferta ha sido el punto focal de la estrategia desde comienzos de los años ochenta, y ha absorbido cerca del 70 por ciento del presupuesto de la guerra contra las drogas. Es complementada por esfuerzos

“La fuerza militar”, subraya el general Powell, “no siempre es la respuesta correcta. Si la fuerza se utiliza de modo impreciso o se deriva de un sentimiento de frustración en vez de derivarse de un análisis claro, la situación puede empeorar”. Estos principios —de claridad con respecto al objetivo político y la misión política, así como de la utilización de los medios apropiados y adecuados— son guías útiles en el pensamiento estratégico sobre la guerra contra las drogas.

tendientes a reducir el consumo mediante tratamiento y prevención —las denominadas políticas a partir de la demanda—, pero estos programas siempre han desempeñado un papel muy secundario en la guerra contra las drogas.

La guerra contra la oferta se está librando en tres frentes (nuestro enfoque aquí es en los dos primeros): en los “países productores”, las fuerzas militares y los organismos antinarcóticos de Estados Unidos presionan a los gobiernos extranjeros para que eliminen la producción de coca, amapola y marihuana (con programas de erradicación o sustitución de cultivos), y para que destruyan los laboratorios en donde las plantas son procesadas para producir heroína y cocaína. Las fuerzas estadounidenses también trabajan con aliados extranjeros

con miras a confiscar cargamentos en las fronteras de Estados Unidos o en camino hacia éstas, para lo cual recurren al uso de aviones, barcos, patrullajes fronterizos y funcionarios de aduana: con ello pretenden impedir el ingreso de la droga. Por otra parte, los agentes de los organismos antinarcóticos y la policía local persiguen la droga en el territorio de Estados Unidos, tratando de localizar, arrestar y enjuiciar a narcotraficantes y confiscando droga.

En las tres etapas, la misión y la estrategia parecen muy claras: utilizar la fuerza y la coerción para hacer más peligrosas y costosas las actividades de los cultivadores, procesadores, contrabandistas y traficantes, con lo cual disminuyen la producción y la disponibilidad, se elevan los precios y se desestimula a los consumidores.

Sin embargo, al evaluar la efectividad de la estrategia, suele olvidarse el objetivo político. La guerra en sí se ha convertido en “algo *autónomo*” en vez de en “un *instrumento de política*” —justamente como advirtió Clausewitz— y quienes combaten la droga señalan las cifras crecientes de cargamentos confiscados, de hectáreas erradicadas y de

traficantes arrestados como evidencia de su éxito. Sin embargo, no hablan sobre su fracaso en lo que respecta a lograr su objetivo político más amplio —reducir el consumo, la adicción y la criminalidad—, e incluso pasan por alto el fracaso de su misión, consistente en cumplir con sus metas autoimpuestas de reducir la oferta y elevar significativamente los precios. La producción de hoja de coca ha seguido siendo relativamente estable³. No existe evidencia de reducción en la oferta de drogas en Estados Unidos. Y quizás lo más importante, el precio tanto de la heroína como de la cocaína ha disminuido significativamente en los últimos 15 años, pese al fuerte escalamiento en las actividades de los organismos antinarcóticos⁴.

El meollo del problema es la falta de claridad de misión. Según argumentó Caspar Weinberger, para librar la guerra contra la droga “es preciso especificar un objetivo militar claro, y no sólo un vago propósito de ‘detener a los narcotraficantes’ “. Sin embargo, la misión principal —“reducir la oferta”— es un propósito vago. Por ejemplo, nunca se especifica cuánta reducción en la oferta de droga en

3/ Las estadísticas gubernamentales revelan que las toneladas métricas de hoja de coca producidas entre 1989 y 1994, período en que el dinero invertido en la guerra contra la droga alcanzó su momento pico, siguieron esencialmente estables, pues sólo se redujeron en cerca de un 1 por ciento.

4/ El precio callejero, en dólares de 1994, de un gramo de cocaína pura se redujo de aproximadamente US\$1.100 a US\$175; el precio de un gramo de heroína pura cayó de cerca de US\$3.800 a US\$1.000 (Eva Bertram *et al.*, *Drug War Politics: The Price of Denial* [Berkeley: University of California Press, 1996], apéndice B).

el exterior se requiere para afectar significativamente el precio (y con ello los niveles de consumo y adicción) en Estados Unidos. En el caso de la cocaína, casi nunca es claro si esto significa una reducción en la oferta de coca y cocaína en los países productores —Perú, Bolivia y Colombia— o si también significa una reducción de la oferta en México y otros países centroamericanos y caribeños de tránsito, o en los demás países suramericanos hacia donde se está trasladando el tráfico de cocaína (como Brasil, Argentina y Ecuador) como resultado de la guerra contra las drogas en los Andes.

El hecho de no definir claramente los objetivos y de no especificar cómo se piensan alcanzar por medios militares genera la tentación de reducir la misión a simples cifras. Los organismos antinarcóticos fijan metas que miden los esfuerzos pero que no sirven para evaluar el progreso hacia el cumplimiento de los objetivos. Existe una tendencia a contabilizar las hectáreas de cultivos erradicados, pero no la

cantidad de nuevas plantas de coca; así mismo, se contabiliza la cantidad de laboratorios de procesamiento destruidos pero no la cantidad de laboratorios nuevos ni la capacidad de procesamiento total, y se contabilizan las toneladas de droga confiscadas pero no la cantidad total que se envía a Estados Unidos. Así las cosas, las autoridades estadounidenses proclaman orgullosas su éxito al haber presionado a Bolivia para que cumpliera con las metas de erradicación de coca impuestas por Estados Unidos para 1995, pero pasan por alto el incremento general en la producción de coca en Bolivia de 1994 a 1995⁵.

Estas medidas de éxito son, en la guerra contra la droga, el equivalente de los "conteos de cuerpos" en los años de Vietnam. Si no se tiene claridad sobre cómo estos logros cumplen con la misión de reducir la oferta y aumentar los precios y sobre cómo la misión cumple con el objetivo político de disminuir el consumo en Estados Unidos, estas cifras no pasan de ser hitos que no representan progreso hacia una meta significativa.

Medidas apropiadas y adecuadas

LA FALTA DE CLARIDAD EN LOS OBJETIVOS POLÍTICOS y la

misión militar de la guerra contra la droga se ve exacerbada por la

5/ Citado en Coletta Youngers, "The Andean Quagmire: Rethinking U.S. Drug Control Efforts in the Andes", marzo 1996, Washington Office on Latin America, Washington, D.C., p. 2.

falta de atención que se presta a la relación entre misión y medios. Cuando se ven confrontados por evidencias de fracaso, casi todos los formuladores de políticas hacen preguntas referidas a lo adecuado, no a lo apropiado: ¿Hemos utilizado suficiente fuerza? La respuesta suele ser "no", y la reacción más frecuente es pedir un escalamiento de la guerra. "A quienes dicen que no podemos ganar la guerra contra la droga, les respondo que no hemos intentado hacerlo", dijo el senador Dennis DeConcini (demócrata, Arizona) en 1993, y añadió: "Si esta nación quiere librar una verdadera guerra contra la droga, tenemos que movilizar todos los recursos disponibles del país y gastar lo que sea necesario hasta que estrangulemos la oferta y reduzcamos el consumo".

Sin embargo, Washington sí lo ha intentado. El presupuesto antinarcóticos federal anual destinado a la interdicción ha crecido de cerca de US\$53 millones en 1970, a unos US\$10.000 millones en el año fiscal 1997; desde 1979, Estados Unidos ha invertido aproximadamente US\$77.000 millones en la lucha antinarcóticos tanto en el país como en el exterior, de los cuales US\$74.000 millones desde 1981. Estados Unidos gasta en la actualidad cerca de US\$3.000 millones anuales sólo en su lucha contra el narcotráfico en el exterior.

Desde luego, Washington podría gastar aún más y tomar

medidas para mejorar la coordinación y eficiencia de los programas contra la droga. Sin embargo, el debate en torno a los niveles de fuerza y la eficiencia deja de lado una pregunta más importante: ¿es el uso de la fuerza un medio apropiado para cumplir con la misión de reducir significativamente la oferta de droga?

Si seguimos a Clausewitz y establecemos primero "el tipo de guerra" en el que se están embarcando el estadista y el comandante, es claro que el enemigo no responde al tipo usual. En la guerra contra la droga, el "enemigo" no es un ejército regular o insurgente extranjero, sino un mercado económico. El mercado, desde luego, está compuesto por cultivadores, traficantes y distribuidores individuales que buscan utilidades mediante la venta de droga a los ciudadanos de Estados Unidos. Sin embargo, estos individuos no han unido fuerzas con la intención de destruir a Estados Unidos o sus aliados: están tratando de vender su producto a personas que quieren comprarlo.

La tentación de identificar a las personas involucradas en este mercado como "el enemigo" lleva a una interpretación equivocada del problema y plantea un objetivo inapropiado para las fuerzas de Estados Unidos. El presidente Bush tocó inadvertidamente este punto en un discurso pronunciado en 1989 en el que pidió la intervención de las "fuerzas armadas de Estados Unidos" en la

guerra contra la droga: "¿Quién es responsable? Se los diré de frente. Todos los que consumen drogas. Todos los que venden drogas. Y todos los que se hacen los de la vista gorda". Definir el enemigo en términos que incluían a un segmento tan vasto de la población era una hipérbole. Sin embargo, el hecho es que, dada la naturaleza del mercado de la droga, el enemigo sí está en todas partes, por lo cual no se le puede señalar como objetivo de ataque.

Un examen más cercano de la lógica y los resultados de la guerra contra la oferta sugiere que el uso

de la fuerza y la coerción para combatir el mercado de la droga podría ser un caso clásico de aquello contra lo cual advirtió Clausewitz: refleja un juicio erróneo sobre el tipo de guerra que se está librando, un esfuerzo por convertirla en "algo ajeno a su naturaleza". Las fallas de la estrategia utilizada en la guerra contra la droga surgen con mucha claridad en el efecto paradójico que tiene dicha estrategia sobre las utilidades, los precios y la producción de droga y sobre la renuencia de los aliados de Estados Unidos en esta guerra de librar las batallas de Washington.

La paradoja de las utilidades

El librar una guerra contra el mercado de la droga tiene como efecto distorsionar el mercado de forma tal que se socava el objetivo de reducir la oferta. Si no hubiese una guerra contra la droga, sustancias como la marihuana, la cocaína y la heroína resultarían fáciles y baratas de cultivar y refinar, sencillas de transportar y vender, tendrían amplia demanda por parte de los consumidores, pero no serían muy rentables. Al prohibir su producción, su distribución y su venta, la guerra contra la droga crea un mercado negro; la fabricación de las drogas

sigue siendo relativamente barata, pero se vuelve más costosa que antes y espectacularmente rentable. La interdicción eleva los precios, pues aumenta los riesgos y costos que afrontan los proveedores.

Sin embargo, en vista de la demanda continua de drogas ilícitas, la producción y la venta de esta mercancía también se vuelven extraordinariamente lucrativas, precisamente *porque* la prohibición del gobierno la hace más escasa y más costosa de lo que de otra manera sería. Por ejemplo, un gramo legal de cocaína pura para usos farmacéuticos, que cuesta

entre US\$15 y US\$20, se vende a unos \$140 en el mercado negro minorista⁶.

Las consecuencias que tiene esta lógica de mercado negro en la estrategia de la guerra contra la droga no deben sorprender. La guerra contra la droga ha elevado los precios a niveles muy superiores a los corrientes —y esto sin duda ha disuadido en algo el consumo, el abuso y la adicción—, pero la estrategia *no ha podido* aumentar los precios lo suficiente como para mantener las drogas por fuera del alcance de la mayor parte de los consumidores. El éxito de la estrategia en cuanto a elevar artificialmente los precios también infla las utilidades. Y estas altas utilidades tienen un efecto paradójico: proveen un incentivo estable para que los narcotraficantes persistan en el negocio y para que ingresen nuevos distribuidores. Debido a esta "paradoja de las utilidades", el "garrote" de la interdicción, que pretende desincentivar a los narcotraficantes del mercado negro, crea simultáneamente una "zanahoria" (utilidades enormes) que los estimula. Como los proveedores buscan estas altas utilidades, mantienen el suministro de drogas y eso impide que los precios suban demasiado, con lo

cual se menoscaba el objetivo de la política.

La lógica económica detrás del narcotráfico complica la guerra contra la droga de otra manera: hace virtualmente imposible identificar el "centro de gravedad" del enemigo, un primer paso crucial en un ejercicio de fuerza exitoso. Según explica Clausewitz, el centro de gravedad es "el eje de todo el poder y movimiento del cual todo depende... el punto contra el cual deben dirigirse todas las energías". Este centro varía según el país y el conflicto. Podría ser el "ejército" del enemigo, o "la capital", o "el ejército de su protector". En las alianzas "está en la comunidad de interés, y en los levantamientos populares en las personalidades de los líderes y la opinión pública".

Sin embargo, la naturaleza de mercado del narcotráfico significa que no existe un "centro de gravedad" permanente e identificable. Es difícil contener y reprimir cualquier mercado a la fuerza, y eso es particularmente cierto en lo que respecta a las drogas. La cocaína, la heroína y la marihuana son productos fáciles de cultivar, refinar, contrabandear y vender, y el comercio tiene barreras de entrada bajas, que requieren pocas habilidades y poco capital inicial.

El efecto Hidra

SI LA NATURALEZA DE MERCADO DEL "ENEMIGO" hace que su centro de gravedad sea

esquivo, la estrategia de la guerra contra la droga exagera el problema al crear objetivos

⁶ Mark H. Moore, "Supply Reduction and Drug Law Enforcement", en *Drugs and Crimes*, ed. Michael Tonry y James Q. Wilson (Chicago: University of Chicago Press, 1990).

móviles. En vista de las altas utilidades que reporta el negocio, las campañas para acabar con la producción y el tráfico son, en el mejor de los casos, de corta efectividad, y en el peor, contraproducentes. Los productores, los procesadores y los traficantes desarrollan contraestrategias sofisticadas para eludir la interdicción. Los cultivadores reducen la cantidad de cultivos y se ocultan o vuelven a sembrar, con frecuencia en regiones vírgenes aún más remotas. Los procesadores reducen de tamaño sus negocios, se camuflan y reubican sus laboratorios. Los traficantes crean nuevas rutas de oferta y nuevas técnicas de contrabando.

Así pues, la guerra contra la oferta crea un "efecto de Hidra": los cultivos, los laboratorios y las rutas de suministro recobran su vida e incluso se expanden a pesar de los esfuerzos desplegados por las fuerzas del orden. A semejanza de la mítica serpiente marina que combatió Hércules, el narcotráfico es un enemigo esquivo: cada vez que se corta una de las cabezas de la Hidra, crecen otras dos en su lugar. Con demasiada frecuencia, los intentos de eliminar el comercio en un lugar simplemente alientan a nuevos negociantes o a los proveedores veteranos a establecer operaciones en otro sitio para satisfacer la demanda de su producto.

Así, la paradoja de las utilidades asegura actores estables en el narcotráfico y una amplia oferta de drogas para los mercados de Estados Unidos; por su parte, la ausencia de un "centro de gravedad" en la guerra contra la droga hace que el enemigo sea siempre esquivo. Si no se tiene en cuenta la naturaleza de mercado del "enemigo" y éste se define más bien como "los narcotraficantes", "los carteles" o "los campesinos cultivadores", quiere decir que no se está entendiendo la naturaleza del conflicto. La estela de victorias y derrotas en las campañas contra los carteles, los narcotraficantes y los cultivadores en los últimos 15 años confirma que esta falla en la estrategia condena al fracaso la guerra contra la droga.

Por ejemplo, pese a los grandes esfuerzos realizados por las fuerzas antinarcóticas de Estados Unidos, la confiscación de cargamentos de droga y el arresto de traficantes no reducirá significativamente las utilidades, ni impedirá nuevos envíos, ni disminuirá la oferta global de droga. Según cálculos de la Oficina Antinarcóticos de Estados Unidos (DEA), los traficantes colombianos pueden, en cualquier momento, almacenar entre 70 y 100 toneladas de cocaína en México, cifra que equivale aproximadamente a lo que las autoridades estadounidenses confiscan en todo un año⁷.

Las utilidades son tan altas, y los costos de producción tan bajos, que los narcotraficantes pueden fácilmente pagarles más a los procesadores —quienes a su vez pueden fácilmente pagarles más a los cultivadores— a fin de mantener rentable el flujo de la oferta. Las enormes utilidades significan que "la organización narcotraficante promedio puede darse el lujo de perder entre el 70 y el 80 por ciento de su producto y aun así seguir siendo rentable", explica un ex funcionario de la DEA. "¿Cómo se puede pretender sacar a ese grupo del negocio con una política que consiste básicamente en eliminar el producto?"

Tampoco el temor al arresto disuade a los contrabandistas. Los traficantes pueden darse el lujo de pagar sumas enormes a quienes transportan drogas: un piloto de carga puede ganarse cerca de US\$250.000 por un cargamento de 250 kilos⁸. "Siempre habrá alguien dispuesto a arriesgarse por semejante cantidad de dinero", dijo un contrabandista sentenciado a prisión. "No nos importaba si perdíamos un par de bolsas. Incluso si perdíamos todo un cargamento, no significaba nada". Las consecuencias que esto tiene para la guerra de interdicción son aleccionadoras. Como dijo un analista de la Oficina de Cuentas Generales (GAO) del Congreso de

Estados Unidos, "las enormes utilidades que genera el tráfico de cocaína hacen que las pérdidas por interdicción sean relativamente insignificantes... Con este enorme margen de utilidades, parece improbable que la interdicción sea un factor disuasivo importante para los narcotraficantes, pese al apoyo en vigilancia que suministra el Departamento de Defensa".

Incluso los esfuerzos de interdicción exitosos se ven menoscabados por el efecto Hidra: simplemente surgen nuevas rutas de contrabando en otros lugares. Según funcionarios del Departamento de Estado, en el sureste de Asia, por ejemplo, el éxito de los programas de los organismos antinarcóticos, que lograron reducir el tráfico de heroína desde Birmania a través de Tailandia con destino a Estados Unidos, fomentó el desarrollo de por lo menos tres nuevas rutas importantes. Estas rutas pasan por Laos y luego por el sur de China, Camboya o Vietnam. "Las rutas del narcotráfico se han propagado como un cáncer a todos estos países", dijo el subsecretario de Estado, Robert Gelbard, en 1995.

Más cerca de Estados Unidos, las autoridades norteamericanas estaban orgullosas de la reducción significativa en el contrabando de cocaína luego de intensos esfuerzos de interdicción realizados en el sur de Florida en los años ochenta. Sin

7/ Youngers, "The Andean Quagmire", p. 2.

8/ Peter Reuter, "Can the Borders Be Sealed?", *The Public Interest* 92 (summer 1988), p. 57.

embargo, muy pronto los narcotraficantes respondieron con el lanzamiento de cargamentos desde el aire sobre el mar Caribe, que luego eran recogidos por barcos. Cuando las autoridades descubrieron esta táctica, los traficantes abrieron nuevas rutas de envío por el norte de México.

De modo semejante, los esfuerzos de interdicción contra la marihuana en los años setenta y ochenta lograron elevar el precio de la droga en el mercado estadounidense, pero los precios más altos incentivaron a los cultivadores locales para ingresar al mercado. La marihuana es hoy en día un importante cultivo en Estados Unidos, con entre 100.000 y 200.000 cultivadores comerciales e ingresos calculados en miles de millones de dólares anuales⁹. Además, muchos antiguos contrabandistas de marihuana se pasaron al transporte de coca, que es menos voluminoso con relación a su valor en dólares y por tanto más fácil de ocultar, así como más rentable... y mucho más peligrosa para los consumidores norteamericanos.

Los esfuerzos realizados para convencer a los gobiernos de los países productores de utilizar la fuerza directamente contra los carteles han sido a veces exitosos, y se ha podido proclamar una

victoria tangible sobre un enemigo identificable. Sin embargo, la naturaleza de mercado de la droga hace que también en estos casos el éxito sea de corto alcance. En Colombia, por ejemplo, en los meses siguientes a la represión contra el cartel de Medellín, con apoyo de Estados Unidos, en el otoño de 1989, el procesamiento y el tráfico de cocaína se redujeron significativamente. Sin embargo, la interrupción fue temporal. La producción pronto se recuperó, y al cabo de seis meses casi había alcanzado sus niveles anteriores.

El debilitamiento del cartel de Medellín le permitió al cartel de Cali su rival incrementar su participación en el mercado de cocaína. Cuando el gobierno atacó el cartel de Cali en 1995, varios grupos de traficantes, más jóvenes y más violentos, comenzaron a reemplazarlo en el comercio de cocaína y heroína. Aunque complacidos con el éxito obtenido en la lucha contra los capos de Cali, varios altos funcionarios colombianos vaticinaron que el efecto Hydra llevaría a un narcotráfico más disperso y mortífero, y que causaría más problemas en los países vecinos. Sus predicciones se han visto confirmadas, pues los narcotraficantes mexicanos han aumentado su poder y están

emergiendo mafias de droga en Bolivia, Perú y Venezuela.

La lógica del mercado es sencilla. Los carteles, que son el equivalente de las grandes empresas en un mercado oligopólico, configuran la estructura y el comportamiento del mercado mediante el control de las barreras de ingreso (como lo hacen las economías de escala y los canales de mercado). El ataque contra los carteles, a semejanza de lo que sucede cuando se atacan los monopolios, rompe el oligopolio... y crea un mercado de drogas más libre aún. Sin embargo, el hecho de dispersar estos centros de gravedad no reduce significativamente la oferta. El esfuerzo militar más exitoso que ha realizado Estados Unidos hasta la fecha para "destruir" a un capo narcotraficante, el dictador militar panameño, general Manuel Antonio Noriega, no frenó el tráfico de drogas en Panamá; simplemente hizo que el mercado se desconcentrara.

Los esfuerzos tendientes a reducir la oferta al perseguir a los campesinos cultivadores —erradicando cultivos, utilizando el garrote de las sanciones o incluso la zanahoria de los subsidios para la sustitución de cultivos— también están destinados a fracasar por virtud de

la lógica del mercado. Desde el punto de vista de un campesino andino, la coca genera mucho más dinero que cualquier otro cultivo. Un cultivador de coca en la región de Chapare, en Bolivia, podía ganar hasta US\$2.600 anuales por hectárea de coca a fines de los años ochenta, es decir, ganancias cuatro veces superiores a las que obtendría si sembrara naranjas o aguacates, los dos cultivos legales tradicionales más rentables de la región. Además, la coca crece fácilmente en suelos pobres y su procesamiento es barato. El mercado está prácticamente asegurado: los traficantes vuelan hasta áreas remotas y les pagan directamente a los campesinos.

En este contexto, los esfuerzos realizados por Estados Unidos para darles incentivos económicos a los campesinos para que cambien de cultivo se ven menoscabados por las altas utilidades que reporta la producción de droga. Los cultivadores de coca de Bolivia, por ejemplo, conscientes de que los cultivos legales no podían competir, a veces aceptaban los US\$2.000 por hectárea que les ofrecían por erradicar voluntariamente sus plantaciones de coca, pero luego destruían sólo parte del cultivo o sembraban coca en otras parcelas¹⁰. Por otra parte, siempre hay otros campesinos

9/ Ralph A. Weisheit, *Domestic Marijuana: A Neglected Industry* (New York: Greenwood Press, 1992), pp. 31-39; Eric Schlosser, "Reefer Madness", *Atlantic Monthly*, agosto 1994, pp. 59-62; Michael Pollan, "How Pot Has Grown", *New York Times Magazine*, febrero 19, 1995, p. 32.

10/ "Seizing Opportunities", informe del Inter-American Commission on Drug Policy, el Institute of the Americas y el Center for Iberian and Latin American Studies, University of California, San Diego, junio 1991, p. 32.

dispuestos a compensar cualquier reducción en la producción.

Las medidas de fuerza para erradicar cultivos han logrado despejar hectáreas antes dedicadas a la producción de coca, pero no han podido reducir significativamente los niveles globales de producción. La erradicación de cultivos simplemente ha hecho que los campesinos vuelvan a sembrar coca en otras localidades. En vista del incentivo monetario y la facilidad de los cultivos de coca, el potencial de expansión es inmenso, y crea las condiciones para una oferta casi infinita. El Departamento de Agricultura de Estados Unidos calcula que sólo en Suramérica existen 2.5 millones de millas cuadradas aptas para la producción de coca; en la actualidad, la coca sólo se cultiva en menos del uno por ciento del terreno apto en Perú y Bolivia¹¹.

A medida que el narcotráfico se dispersa como respuesta a la guerra contra la droga, se vuelve más difícil de detectar y más impermeable a los esfuerzos desplegados por las fuerzas de interdicción. Un informe del Congreso de Estados Unidos

concluyó que la mayor interdicción en los Andes ha "contribuido a un resultado irónico e indeseable: la difusión del narcotráfico a otras naciones de Suramérica". Un funcionario del Departamento de Estado resumió elocuentemente el problema: "Es como golpear mercurio con un martillo".

En Estados Unidos ocurre un fenómeno similar. Las misiones de "búsqueda y destrucción" de los cultivos de marihuana en territorio estadounidense afrontan los mismos obstáculos que frustran los esfuerzos de interdicción en los Andes. Los agricultores siembran la marihuana entre las hileras de maíz para que los aviones que sobrevuelan los campos no la puedan detectar. Como respuesta a las campañas de erradicación lanzadas por la DEA en 1982, muchos agricultores trasladaron sus cultivos de marihuana a interiores o a grandes galpones subterráneos para evitar su detección. Como resultado de esta guerra contra la oferta en Estados Unidos, los cultivadores en interiores han desarrollado técnicas muy sofisticadas que les permiten cosechar un producto más abundante y potente.

Aliados renuentes de Estados Unidos

LA NATURALEZA DE MERCADO DEL "ENEMIGO" en la

guerra contra la droga también menoscaba sistemáticamente la

guerra contra la oferta de otra manera: lesiona la coalición de la que depende la estrategia. Tanto en los países productores como en los países de tránsito, la guerra contra la oferta depende de la cooperación de los aliados extranjeros de Estados Unidos, y en especial de las autoridades gubernamentales, de los militares y de la policía. Esto plantea un asunto crítico que Clausewitz identificó: "Un país puede respaldar la causa de otro, pero nunca la tomará tan a pecho como toma la propia".

En los últimos 15 años, muchos aliados de Estados Unidos han emprendido costosas campañas contra la droga bajo la amenaza de sanciones estadounidenses, y todos han reconocido que el narcotráfico ha cobrado un precio en violencia, inestabilidad y destrucción ambiental en sus países. Sin embargo, el hecho es que los aliados de Estados Unidos no han abrazado la causa de la guerra estadounidense contra la droga como si fuera propia. Las sanciones impuestas recientemente contra Colombia ilustran el caso. Después de una inversión de más de US\$500 millones en campañas estadounidenses contra las drogas en los últimos seis años, la administración Clinton anunció en marzo de 1996 que no certificaría que Colombia estaba cooperando efectivamente con los esfuerzos antinarcóticos de Estados Unidos.

El zar antinarcóticos (y ex general del ejército) Barry McCaffrey puso de relieve el

problema al admitir que en los países productores andinos "no contamos con una coalición internacional" entusiasta en las campañas contra la droga.

La cuestión de la voluntad política es igualmente seria en importantes países de tránsito, como México. "Un ejército de 10.000 estadounidenses no podría ganar la guerra contra la droga en México", declaró el embajador de Estados Unidos en dicho país en junio de 1995. "La clave está en los mexicanos, quienes tienen que comprometerse e involucrarse". Sin embargo, no se reflexiona lo suficiente sobre el porqué es inevitable que los aliados de Estados Unidos no tengan ni la capacidad ni la voluntad requeridas para abrazar la guerra antinarcóticos norteamericana como propia de modo permanente o sostenido.

Una de las razones por las cuales estos aliados potenciales no comparten los intereses de Estados Unidos en la guerra contra la droga es que sus otras prioridades nacionales son simplemente abrumadoras. Para los dirigentes andinos, por ejemplo, la cocaína desempeña un papel importante en la supervivencia económica y política. Mientras pugnan por cumplir con estrictos presupuestos de austeridad y programas internacionales de pago de deuda, los países andinos se muestran renuentes a adoptar políticas antinarcóticos económicamente arriesgadas. Los empleos e

11/ Youngers, "The Andean Quagmire", p. 2.

ingresos generados por el comercio de cocaína ayudan a sostener las economías de Bolivia y Perú.

En Perú, donde la economía legal está actualmente repuntando pero el desempleo sigue registrando niveles muy altos, la industria de la coca suministra cientos de miles de empleos y es una de las principales fuentes de divisas extranjeras del país¹². La economía de la droga en Bolivia dio empleo a cerca de 500.000 personas a comienzos de los años noventa, cifra que representa aproximadamente el 20 por ciento de la fuerza laboral¹³. Cuando el presidente de Bolivia, Jaime Paz Zamora, se reunió con el presidente Bush en la cumbre contra la droga celebrada en Cartagena en febrero de 1990, señaló que más de la mitad de las importaciones de su país eran financiadas por el tráfico de coca y cocaína, y que el 70 por ciento de su PNB real estaba relacionado con la cocaína. Según Flavio Machicado, ex ministro de Finanzas de Bolivia, "si la droga desapareciera de la noche a la mañana, tendríamos un desempleo rampante. Habría protestas abiertas y violencia".

Sus temores se convirtieron en realidad a fines de 1995, cuando las presiones ejercidas por Estados Unidos para que Bolivia erradicara a la fuerza grandes cantidades de

coca provocaron disturbios sociales masivos y perturbaciones políticas. Los conflictos entre las fuerzas antinarcóticas y los cultivadores de coca dejaron un saldo de siete muertos, docenas de heridos y cientos de personas en la cárcel, según fuentes bolivianas y la Oficina de América Latina en Washington, una organización de derechos humanos norteamericana. A mediados de 1996 estallaron conflictos similares en Colombia, cuando los soldados abrieron fuego contra miles de cultivadores de coca que protestaban contra los planes del gobierno de erradicar sus cultivos; dos campesinos murieron.

A semejanza de las autoridades andinas, las fuerzas de seguridad latinoamericanas encargadas de desarrollar la estrategia de Estados Unidos contra la droga en sus países no tienen un interés real en la campaña contra los narcóticos. Es posible que quieran equipos y ayuda de Estados Unidos, pero su verdadero interés militar es combatir las insurgencias de izquierda, no la droga. Esta renuencia a convertir la guerra contra la droga en una prioridad nacional se ve exacerbada por la corrupción sistemática que produce la naturaleza de mercado del enemigo en la guerra contra la droga.

La corrupción endémica se fundamenta en las enormes utilidades que instan a numerosos funcionarios gubernamentales, policías y militares a "canjear" sus capacidades de interdicción por una participación en las ganancias. Debido a los bajos salarios que reciben, es difícil que sus lealtades profesionales o nacionales compitan contra los sobornos de los narcotraficantes. Un policía que participaba en operaciones antinarcóticas en Bolivia describió así su situación: "¿Entonces cómo voy a sobrevivir? Ya lo adivinaron, corrupción. Hay mucha corrupción... imagínese qué haría usted. Si hacemos un allanamiento y un narcotraficante nos muestra un billete de cien dólares, con los recursos que tenemos, ¿qué cree que hacemos? Pensamos en nuestras familias. Tomamos el dinero".

Un funcionario de la DEA explicó que la corrupción "impregna todos los niveles de las fuerzas antinarcóticas" en Bolivia; "un oficial antinarcóticos simplemente tiene que instruir a su gente que no busque a determinados narcotraficantes en un lugar específico durante tres días y con ello se gana el salario de toda una vida". Los funcionarios antinarcóticos pueden ir más allá de simplemente "hacerse los de la vista gorda", y ayudar activamente a los narcotraficantes. "Sabemos que el ejército peruano recibe pagos por permitir a los narcotraficantes utilizar pistas

aéreas", dice un comandante de las Fuerzas Especiales de Estados Unidos. El narcotraficante colombiano José Gonzalo Rodríguez Gacha pagaba sobornos multimillonarios a brigadas enteras del ejército. En México, el capo Juan García Abrego contaba con la protección del hermano del presidente Carlos Salinas de Gortari, y sobornaba a miembros de alto rango del gobierno.

A mediados de 1995, más de una docena de congresistas colombianos, así como el contralor y el procurador general de la nación, fueron acusados de aceptar pagos provenientes del cartel de Cali; el cartel también contribuyó presuntamente a la exitosa campaña electoral del presidente Ernesto Samper. Un año después, en julio de 1966, se hicieron acusaciones similares contra el presidente panameño Ernesto Pérez Balladares, quien reconoció haber aceptado contribuciones a su campaña de una compañía controlada por un narcotraficante. Hay momentos en que la corrupción es tan extendida que los militares e incluso los dirigentes estatales utilizan su poder para participar activamente en el narcotráfico, como sucedió en Panamá con Manuel Antonio Noriega en los años ochenta y en Bolivia durante el gobierno del general Luis García Mesa, a comienzos de esa misma década.

Los agentes antinarcóticos saben que esta corrupción existe. "Los factores 'morales' de la

12/ Congreso de Estados Unidos, informe del House Committee on Government Operations, "United States Anti-Narcotics Activities in the Andean Region" (Washington D.C.: GPO, noviembre 30, 1990), pp. 53-67.

13/ Melvin Burke, "Bolivia: The Politics of Cocaine", *Current History* 90, No. 553 (1991), p. 67.

corrupción y la voluntad nacional” son más complejos que los factores físicos de entrenamiento y equipo, observa un informe de la DEA, pues “requieren progreso en áreas tangibles e intangibles que se salen del alcance de la interdicción”. Sin embargo, muchos funcionarios de Estados Unidos presumen que una mayor asistencia militar y de interdicción, unida a la presión diplomática, reducirá significativamente la corrupción institucionalizada y dará a la policía y a los militares la voluntad de luchar. Pueden identificar casos exitosos en los que la presión de Estados Unidos ha forzado el retiro de un funcionario corrupto por parte de otros funcionarios deseosos de mantener la asistencia norteamericana.

Sin embargo, estas medidas no

Una “guerra limitada” interminable

Así pues, la estrategia de la guerra contra la droga refleja tanto un fracaso en identificar claramente un objetivo político y una misión militar, como el uso de medios inapropiados —la fuerza y la coerción— para reducir la oferta. El no entender la naturaleza de mercado del narcotráfico asegura una “guerra limitada” interminable, una guerra en la que los medios nunca podrán cumplir con la misión de reducir significativamente la oferta de droga en el exterior.

Más preocupante aún es el

abordan el problema sistémico de la corrupción relacionada con la droga. Es más, mientras más efectivo sea el entrenamiento estadounidense en hacer eficientes los organismos de interdicción locales en la lucha contra la droga, mayor es el incentivo de los narcotraficantes para sobornar a quienes combaten la droga, y mayores oportunidades hay de corrupción a gran escala. Irónicamente, entonces, mientras más agresiva sea la campaña contra la droga, más factible es que se propague la corrupción. “Mientras el comercio sea ilícito, los narcotraficantes seguirán recibiendo las enormes utilidades que les permiten corromper a todo el mundo”, explicó el fiscal de Colombia, Gustavo De Greiff, en 1994.

hecho de que incluso si se tiene éxito en la misión de reducir significativamente la oferta en el exterior por la vía de la fuerza y la coerción, no se cumpliría el objetivo político más amplio por el cual se está librando la guerra: elevar el precio callejero de las drogas en Estados Unidos lo suficiente como para reducir el consumo de narcóticos y la adicción. Esto se debe a que los costos de cultivar y procesar drogas ilegales en otros países representan tan sólo una mínima parte del precio callejero en

Estados Unidos. En el lugar de exportación, el precio de la cocaína representa tan sólo *entre el 3 y el 5 por ciento* del precio que un consumidor pagará en Estados Unidos. Incluso los costos del ingreso ilegal de la droga —desde Colombia hasta Estados Unidos— representan *menos del 5 por ciento* del precio al detal.

Esto significa que, si se emprendiera un programa sumamente exitoso de erradicación de cultivos que triplicara el precio de la hoja de coca, los precios de la cocaína en Estados Unidos tan sólo aumentarían un 1 por ciento. Significa que si los programas de interdicción norteamericanos confiscaran el 50 por ciento del total de cocaína enviado desde Colombia —una cifra imposiblemente alta—, esto aumentaría en menos de un 3 por ciento el precio minorista de la cocaína en Estados Unidos¹⁴. En su libro, Mathea Falco se refiere al fracaso inevitable de la estrategia contra la droga a partir de la oferta con un ejemplo aún más claro: sólo cuatro aviones de carga Boeing 747 o trece tractomulas podrían suplir el consumo de cocaína anual de Estados Unidos; por su parte, la demanda anual de heroína podría suplirse con el producido de un

campo de veinte millas cuadradas¹⁵.

La falta de claridad sobre la relación entre el objetivo político, la misión y los medios empleados corre el riesgo de convertir la guerra contra la oferta en un fin en sí mismo, en “algo autónomo” en vez de en “un instrumento de política”. Si librar la guerra contra la droga se vuelve un fin en sí mismo, la estrategia se torna imposible de evaluar con criterios objetivos. En vez de ello, la guerra contra la droga se estará librando por su valor simbólico, como prueba de la voluntad nacional de Estados Unidos, como una señal de su oposición a las drogas y de la determinación de Washington de “ser firme”.

La guerra contra un mercado de drogas nunca logrará limitar la oferta o elevar los precios lo suficiente para reducir significativamente el consumo y la adicción, no importa cuánto invirtamos en el esfuerzo. Sin embargo, las perspectivas de reevaluación y reforma no son muy buenas. En el mundo actual, pocos funcionarios públicos han tenido el valor para decir que la guerra contra la droga del emperador no tiene ropa, ni para lanzar un debate serio sobre cómo abordar los problemas de droga de la nación. ☉

14/ Reuter, “Can the Borders Be Sealed?”, pp. 51-65.

15/ Mathea Falco, *The Making of a Drug-Free America: Programs That Work* (New York: Times Books, 1992), p. 8.