

Estados Unidos y la militarización del combate antinarcóticos en América Latina. Tendencias e interrogantes actuales

*Silvia Elena Vélez Quero**

La campaña de Estados Unidos en contra de la cocaína y la heroína en los noventa sigue a la campaña contra la cocaína en los ochenta, heroína y marihuana en los setenta, marihuana en los sesenta, heroína y opio en los cincuenta y los cuarenta, alcohol durante los veinte y primeros treinta, y cocaína, opio y narcóticos manufacturados desde los primeros años de este siglo hasta los tardíos treinta.

H. RICHARD FRIMAN¹

La producción, comercialización y consumo de algunas drogas consideradas peligrosas (excepto aquellas destinadas a usos médicos o científicos) son actividades ilegales dentro de Estados Unidos desde 1914. En este año se aprobó la llamada Ley Harrison, enfocada más a prohibir la distribución al menudeo que la producción de fármacos. Los avances de la prohibición se inauguraron con la Ley de Alimentos y Drogas (Food and Drugs Act) de 1906 y se reforzaron posteriormente, en diversos momentos, con otras leyes, por ejemplo, la Ley de Importación y Exportación de Drogas Narcóticas (Narcotic

* Investigadora del CISAN, UNAM. Correo electrónico: <silvel@servidor.unam.mx>.

¹ *Narcodiplomacy. Exporting the U.S. War on Drugs* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1996), IX.

Drugs Import and Export Act), más conocida como la Ley Jones-Miller de 1922, dirigida a supervisar la importación de cocaína.

Durante el siglo xix, en Estados Unidos se había intentado regular los extendidos usos medicinales y recreativos² de los narcóticos con diversas leyes estatales y locales, pero en esa época, a nivel federal, la producción, importación y distribución comercial fueron gobernadas sólo por las leyes del mercado.

Durante gran parte de la continua batalla que Estados Unidos ha encabezado, mantenido y estimulado, con variado énfasis y poco éxito, destaca el hecho de que ese país ha tratado de enfrentar los ciclos³ de más demanda de fármacos de su sociedad, con un gran celo para combatir la oferta de los que provienen del exterior, al tiempo que ignora o minimiza el papel de la demanda. Con tal fin, Estados Unidos, a partir de principios del siglo xx ha promovido y exportado sus estrictos criterios de penalización para combatir, *fuera de su territorio*, la producción y tráfico de drogas, en nombre de la cooperación y la seguridad internacionales.

Así, los criterios restrictivos de la corriente prohibicionista de fines del siglo xix y principios del xx, en la que se inscriben las leyes citadas, alcanzaron y prevalecieron también en la legislación internacional y, por su conducto, llegaron a influir en estos temas los ordenamientos legales y las acciones de muchos gobiernos, especialmente en el subcontinente latinoamericano, antiguo productor de algunas de estas sustancias para consumo interno y, después, para su exportación a Estados Unidos y Europa.

El nuevo y creciente ciclo de consumo de fármacos en Estados Unidos coincide con el avance y apogeo de la inquietud social conocida como contracultura y los movimientos sociales a ella asociados, como la lucha por los derechos civiles de las minorías, por los derechos de las mujeres, las protestas por la guerra de Vietnam, entre

² Por ejemplo, si tomamos en consideración la variable de la disponibilidad interna de cocaína vemos que, en 1890, la importación legal de cocaína a Estados Unidos fue de una tonelada y en 1905 era mayor a siete. Joseph F. Spillane, "Sale and Control of Cocaine in the U.S.", en Paul Gottenberg, ed., *Cocaine. Global Histories* (Londres: Routledge, 1999), 30.

³ David Musto (*La enfermedad americana*, 1987) propuso su percepción de los ciclos en el consumo de fármacos. Otros autores la han retomado, ligándolos a crisis nacionales, crisis económicas y sociales.

otros. Se extiende la fase ascendente de este ciclo durante las décadas de los sesenta, setenta y ochenta, años que atestiguaron la mayor demanda estadounidense de fármacos de origen vegetal, así como la creación y creciente popularidad de los de origen químico.

Las consecuencias policiacas y en la salud pública de ese aumento del consumo de fármacos se manifiestan con el surgimiento de progresivas presiones sociales sobre sus congresistas y obtienen una respuesta política con la declaración de la Guerra contra las drogas, emitida por el entonces presidente Richard M. Nixon a finales de los sesenta, cuyo resultado fue una campaña desarticulada y vistosa, pero ineficaz. Como los gobiernos demócratas posteriores adoptaron una posición más bien laxa al respecto, es hasta la campaña presidencial del republicano Ronald Reagan cuando el tema del abuso de fármacos gradualmente vuelve a cobrar relevancia política y se traduce, en 1982, en el lanzamiento de la segunda declaración de la Guerra contra las drogas de mayor importancia y alcance.

Acorde a la premisa de las tradicionales políticas antinarcóticos de Estados Unidos, esta guerra se encaminó en su parte sustantiva a atacar la oferta y, en tal virtud, se combatió fronteras afuera, esto es, sobre todo en tierras, aire y aguas latinoamericanos. La fuerza necesaria para este ataque masivo a la oferta, además de la participación de los departamentos y agencias federales responsables de estas tareas,⁴ requirió en 1982 incorporar a las fuerzas armadas del país, pues la dimensión de la amenaza que el narcotráfico representa se considera un desafío frontal que, en 1986, se reconoció como un asunto de seguridad nacional.

Para lograr la colaboración de las fuerzas armadas, en un principio reacias a realizar labores policiacas, se modificaron las viejas leyes que lo impedían.⁵ Su participación se reducía a sólo cumplir tareas

⁴ Como la Agencia de Aplicación de la Ley en materia de Drogas (Drug Enforcement Agency, DEA), la Agencia Central de Inteligencia (Central Intelligence Agency), el Buró Federal de Inteligencia (Federal Bureau of Intelligence, FBI), el Departamento de Aduanas, la Patrulla Fronteriza y otros departamentos como el de Estado, el del Tesoro y otras agencias federales.

⁵ Me refiero a la Ley Posse Comitatus, que data del fin de la guerra civil, y prohíbe expresamente a las fuerzas armadas cumplir tareas policiacas en territorio estadounidense. Se acuerda la llamada Enmienda Nunn en la Ley de Autorización de Defensa de 1982, en la que se les autoriza para realizar *labores de apoyo* al combate al narcotráfico: compartir con funcionarios civiles información relacionada con drogas obtenida de fuentes militares, prestar equipo

de apoyo a las agencias estadounidenses, que debían ser invitadas por los gobiernos anfitriones, y que su dirección y coordinación estaría en manos de las agencias civiles de Estados Unidos.

Los nuevos argumentos de peso en la política burocrática derribaron la renuencia de las fuerzas armadas a comprometerse con la lucha antinarcoóticos, cuando finalizó la guerra fría se presagiaron cambios drásticos en el tamaño y dirección de su encomienda, y correlativamente en su presupuesto e importancia política relativa, en ausencia de un enemigo equiparable a la Unión Soviética y el comunismo. A partir de 1989, los militares estadounidenses aceptaron abiertamente su participación.

De acuerdo a las directrices del presidente en turno, varían las estrategias y objetivos de la lucha contra las drogas apoyados con las fuerzas armadas de Estados Unidos, aunque es una constante la oferta de entrenamiento antinarcoóticos para policías y militares latinoamericanos a cargo de dependencias del Pentágono y agencias federales y la donación selectiva o venta de equipo militar.

Así, durante la administración de Reagan se dio prioridad al despliegue militar en operaciones específicas⁶ en diversas partes de América Latina y el Caribe, con el fin de interceptar el flujo de drogas hacia el norte, por lo que se incrementó el gasto destinado a la lucha antinarcoóticos en la formación de equipos especiales y en vigilancia de la fuerza aérea.⁷

El resultado de estas operaciones fue negativo en el mediano plazo, pues algunas motivaron diferendos diplomáticos graves y sus efectos fueron hasta cierto punto discutibles. Más aún, la misma General Accounting Office (GAO), oficina encargada de la fiscalización

militar y ayudar en su manejo a las agencias de la ley estadounidenses (guardacostas, aduanas, la DEA, etc.) y poner las instalaciones militares a disposición de los agentes federales. Se excluye expresamente la participación directa en la aplicación de la ley (no confiscaciones, arrestos, ni pesquisas de investigación) tanto dentro como fuera de Estados Unidos. Véase Bruce M. Bagley, "Los mitos de la militarización: las fuerzas armadas en la guerra contra las drogas", en Peter H. Smith, ed., *El combate a las drogas en América* (México: FCE, 1993), 183.

⁶ Se ejecutaron las siguientes operaciones: Hawkeye, Groundhog, Alliance, Autumn Harvest, Hat Trick I y II, Bahamas, Turks y Blast Furnace. *Ibid.*, 186.

⁷ Mencionemos como ejemplo el año de 1988, en este lapso la armada y los marines conjuntaron 2 037 días de navegación para el Programa de Destacamentos de Aplicación de la Ley (Law Enforcement Detachments, LEDETS), con un costo total de 24 000 000 de dólares. *Ibid.*

de las acciones de las dependencias de gobierno, consideró que no existía una relación entre las tareas realizadas y su efecto en el combate antinarcóticos, ni entre el gasto realizado y la disponibilidad de drogas.⁸

El presidente George Bush, durante su gobierno, prescribió una expansión del militarismo propio y extranjero, forzando la cooperación militar —principal mas no exclusivamente— de los países productores, para lo cual condicionó la ayuda económica estadounidense a cambio de una mayor participación militar en el esfuerzo antidrogas. Se embarcaron así las fuerzas armadas estadounidenses y las locales en la llamada Estrategia Andina de 1989, que se consideró un fracaso táctico y diplomático. En diciembre de ese mismo año tuvo lugar la invasión estadounidense a Panamá, bajo el pretexto de la aprehensión del general J.A. Noriega, su antiguo aliado, entonces acusado de favorecer al narcotráfico. Este error diplomático injustificable le sirvió a América Latina como evidencia de los extremos a los que Estados Unidos está dispuesto a llegar para lograr sus fines.

Por su parte, el presidente William Clinton inauguró su política antinarcóticos con la reducción de 129 a 25 los miembros del personal de la Oficina Nacional de Políticas de Control de Drogas (National Drug Control Policy Office, ONDCP) y anunció que invertiría la relación del gasto federal dedicado a la aplicación de la ley (70 por ciento) y el destinado a la prevención (30 por ciento): lo más que logró fue 64.9 por ciento para la primera y 35.1 por ciento para la segunda.⁹

De forma contrastante, el 28 de octubre de 1993, circuló por el Departamento de Defensa un memorándum que decía: “El Departamento de Defensa ha emitido una nueva guía de política, redirigiendo su programa antidrogas para enfatizar el apoyo a las naciones que combaten el cultivo de cocaína [sic]”.¹⁰

Con motivo de la campaña por su reelección y presionado para producir y exhibir resultados concretos en este terreno, Clinton nom-

⁸ *Ibid.*, 187.

⁹ The White House, *National Drug Control Strategy. Reclaiming Our Communities from Drugs and Violence* (Washington, D.C.: ONDCP, febrero de 1994), 83.

¹⁰ Tullis LaMond, *Unintended Consequences. Illegal Drugs & Drug Policies in Nine Countries* (Boulder: Lynne Rienner, 1995), 91.

bró al general Barry McCaffrey, quien había estado a cargo del Comando Sur, para dirigir la ONDCP, dotándolo de personal y presupuesto, además de otorgar a su cargo nivel de gabinete, al tiempo que continuó incrementando el gasto de la lucha antinarcoóticos, cuyo monto en 1999 alcanzó más de 17 000 000 000 de dólares.

No obstante la inversión presupuestal de los gobernantes de Estados Unidos, la creciente participación de sus agencias civiles y fuerzas armadas, así como la colaboración de los latinoamericanos, no han resultado afectados los montos ni los flujos (que sólo cambian de ruta), ni los precios de los fármacos; sólo ha habido éxitos parciales y transitorios, algunos de cuyos resultados en el mediano plazo han servido de estímulo al problema original.

AMÉRICA LATINA

Después de dos décadas perdidas, la mayor parte de los países de Latinoamérica atraviesan penosamente por dos transiciones simultáneas: una a causa de la globalización, sus transformaciones y exigencias, y otra más hacia la democracia participativa, ambas en un marco de inestabilidad interna y de incremento de patologías sociales. En consecuencia, por las promesas del ALCA y de la globalización, se obligan a “cooperar” con Estados Unidos en su Guerra contra las drogas.

Las políticas antinarcoóticos y la participación de las fuerzas armadas de los países latinoamericanos han sido variadas. Sirvan de ejemplo algunos hechos y datos sobresalientes de los países más involucrados en este problema, ya sea en la producción o el tránsito de fármacos, o en ambos.

México

Nuestro país ha sido un antiguo productor y ruta de tránsito de algunos de los enervantes prohibidos. A partir de la prohibición, debido a que México firmó la Conferencia de La Haya, el gobierno mexicano adoptó una actitud bastante laxa al respecto, hasta que el aumen-

to en el consumo estadounidense volvió más rentable las actividades de tráfico y producción de los fármacos naturales. De esa manera creció su oferta en el mercado de Estados Unidos.

Como consecuencia de la mayor oferta, el gobierno de Nixon puso en marcha en 1969 la Operación Interceptación en la frontera con México; a partir de entonces nuestro país colaboró con mayor intensidad en tareas de erradicación de plántíos y confiscaciones en la frontera hasta 1975.¹¹ A raíz de la caída de la producción en Turquía (1972), la contribución de heroína mexicana al mercado ilegal estadounidense fue mayor, razón por la cual el gobierno mexicano lanzó en 1975 una campaña permanente de combate a las drogas, lo que aumentó la participación del ejército en estas faenas.

La Operación Cóndor, campaña de erradicación a gran escala mediante la aspersión de sustancias químicas, involucró el gasto de 35 000 000 de dólares, la ocupación de 2 500 militares, 250 agentes de la Policía Judicial Federal, además de fuerzas adicionales del ejército, la marina y de las policías estatales y municipales.¹² Esta Operación¹³ logró resultados positivos durante algún tiempo, y participaron continuamente 22 000 militares más 1 200 agentes federales. En ese sexenio, la Procuraduría General de la República (PGR) y la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) gastaron en estas actividades 230 000 000 de dólares.¹⁴

Fue hasta 1984, durante la administración del presidente de la Madrid, cuando el narcotráfico se tornó un asunto de seria fricción con Estados Unidos, a causa del descubrimiento de grandes sembradíos de marihuana en el rancho El Búfalo, en Chihuahua, y, sobre todo, por el asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena, en 1985. Desde entonces aumentó la presión estadounidense, y se diversificó y aumentó la participación militar mexicana, pues Miguel de la Madrid declaró al narcotráfico como un problema de seguridad

¹¹ Ruiz Cabañas, "Mexico's Permanent Campaign", en Peter H. Smith, ed., *Drug Trafficking in the Americas* (Boulder: Westview Press, 1992), 212.

¹² *Ibid.*, 155.

¹³ Además de las presiones de Estados Unidos, el lanzamiento de esta operación trataba de contrarrestar la amenaza de los narcotraficantes que operaban en los estados de Sinaloa, Durango y Chihuahua, asimismo planteaban a la efectiva jurisdicción del Estado mexicano, al tiempo que crecía su poder económico, su impacto social y político regionalmente.

¹⁴ Ruiz Cabañas, "Mexico's Permanent Campaign", 157.

nacional. En 1998 participaron 25 527 efectivos militares en las labores antinarcóticos,¹⁵ además de que la cooperación con las fuerzas armadas de Estados Unidos, antes rechazada por los militares mexicanos, se estrechó a un grado impensable en épocas anteriores.

Por otra parte, en un renglón paralelo vinculado también con el combate al narcotráfico, destaca el aumento en el gasto en armas que hizo nuestro gobierno, por lo que en 1998 se convirtió en el primer comprador de armamento convencional de toda América Latina. Según el Instituto de Investigaciones para la Paz de Estocolmo (SIPRI, por sus siglas en inglés), los gastos militares crecieron a 306 000 000 de dólares, casi ocho veces más de los 40 000 000 de dólares erogados en 1994.¹⁶

Adicionalmente, la Armada de México creó una nueva base naval en Lázaro Cárdenas, Michoacán, la más importante del Pacífico, que “servirá para combatir al narcotráfico en una zona que las autoridades militares califican como conflictiva y que comprende los estados de Jalisco, Sinaloa y Michoacán”.¹⁷

Actualmente, en opinión del analista Roderic Ai Camp, las fuerzas armadas mexicanas redefinen sus conceptos de seguridad interna y reorganizan su estructura y tareas: propician la descentralización del mando, la mejora de aparatos de inteligencia y el establecimiento de comunicaciones óptimas. Existe un “Acuerdo del Gabinete de Seguridad Nacional¹⁸ sobre el grado de amenaza interna a la estabilidad política mexicana”.¹⁹ Al respecto, señala Sergio Aguayo, en estos temas existe “[...] escasa supervisión social. Por ello es que las fuerzas armadas mexicanas cumplen funciones para las que no fueron creadas.

¹⁵ *La Jornada*, 2 de noviembre de 1999, 41.

¹⁶ *Reforma*, 4 de agosto de 1999, p. 10(A). Incluyen: 2 fragatas tipo Knox Clas, 6 radares, 4 de reconocimiento y 2 militares, 2 cañones tipo 54MK-42/9 de 127 mm, 14 helicópteros (2 MI-2 estadounidenses y 12 MI-8T Hip C rusos). Los principales abastecedores son Estados Unidos, Francia, Alemania, Reino Unido e Israel. *Reforma*, 30 de julio de 1999, p. 1(A). Lamentablemente, según Raúl Benítez Manaut, “en México no hay fuentes de información sobre la compra de armamentos: tenemos que enterarnos de lo que pasa por lo que dicen los países vendedores”. Citado por Sergio Aguayo Quezada, “Los militares y la alianza. Cornudos y apaleados”, *Reforma*, 4 de agosto de 1999, p. 9(A).

¹⁷ *Reforma*, 1 de junio de 1999, p. 13(A).

¹⁸ Conformado por las secretarías de Defensa Nacional, de Gobernación, de Marina, de Relaciones Exteriores, de Comunicaciones y Transportes y la PGR.

¹⁹ *Reforma*, 29 de julio de 1999, p. 5(A).

Los militares están en el frente de batallas contra el narcotráfico y la delincuencia [...], se han ido convirtiendo en el comodín que medio subsana las debilidades del Estado”.²⁰

Colombia

En este país, la experiencia, diverso tamaño e impacto de varios grupos guerrilleros enfrentados al Estado abarca varias décadas, así como la violencia consecuente, y su vinculación con la producción de drogas ha sido evidente. De igual manera, existen grupos paramilitares acusados de asociación con los narcotraficantes a través del contrabando de armas. Si a estos agravios sociales sumamos la acción constante de los sindicatos criminales de narcotraficantes, conocidos como cárteles, cuya actuación cobró importancia mundial en las últimas dos décadas del siglo xx, tendremos la explicación del clima de violencia que vive Colombia. Sería largo el recuento de los incidentes, pero ofrezco sólo unos datos para explicar esta situación.

En la década de los ochenta, durante el gobierno de Julio César Turbay Ayala, comenzó la Operación Fulminante, que involucró a diez mil miembros del personal militar en la erradicación manual de mariguana en La Guajira y la Sierra Nevada de Santa Martha; estas labores tuvieron corta duración porque los militares se opusieron.²¹

Colombia recibió de Estados Unidos 65 000 000 de dólares a fines de septiembre de 1989, sobre todo en armas militares convencionales, como parte de la Estrategia Andina y en apoyo a la guerra declarada por el presidente Virgilio Barco contra el cártel de Medellín. Poco después recibiría parte de los 261 000 000 de dólares que el gobierno de Estados Unidos destinó a los programas antinarcóticos de Perú, Bolivia y Colombia, “fondos casi exclusivamente para actividades militares y policíacas, pese a que los gobiernos andinos solicitaban ayuda para el desarrollo económico e incentivos comerciales [...]”.²²

²⁰ *Ibid.*

²¹ LaMond, *Unintended Consequences...*, 93.

²² Bagley, “Los mitos...”, 194.

En marzo de 1990, la Armada estadounidense detuvo dos barcos de carga colombianos sin comunicarlo a ese gobierno, lo que causó gran irritación.²³ Paralelamente, los envíos de ayuda militar en equipo y armas se realizan sin escuchar los continuos reclamos colombianos de mayor reciprocidad comercial.

Clinton ejerció una fuerte presión en 1994 sobre el gobierno de Ernesto Samper, lo descertificó y aisló económicamente, al acusarlo de cómplice de los grandes cárteles. Aun en esas condiciones de astringencia económica, el gasto antinarcóticos del gobierno de Samper en 1995 fue de casi mil millones de dólares, o sea, 4.9 por ciento de su presupuesto federal, la mayor parte (86 por ciento) asignada al Ministerio de Defensa para el control de la producción y el comercio de enervantes.²⁴

El gobierno estadounidense brindó un apoyo económico especial de mil quinientos millones de dólares²⁵ al presidente Andrés Pastrana para ayuda “urgente e inmediata” en contra de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) o narcoguerrillas. El senador Paul Coverdell calificó al narcotráfico como “la mayor amenaza que enfrenta la democracia en el hemisferio occidental”.²⁶

Perú

El complejo panorama económico y sociopolítico peruano se ha complicado bastante por ser el más importante productor de hoja de coca, así como por la dependencia económica y cultural que buena parte de su población tiene de estos cultivos. En general, sus políticas antinarcóticos han estado dirigidas hacia los productores y los vínculos de éstos con el grupo guerrillero Sendero Luminoso.

Al amparo del concepto de “responsabilidad compartida”, Estados Unidos ha proporcionado ayuda logística, entrenamiento e incluso efectivos militares para llevar a cabo estrategias mayores de elimi-

²³ *Ibid.*, 196.

²⁴ United Nations International Drug Control Programme, *World Drug Report* (Oxford: Oxford University Press, 1997), 266.

²⁵ *Reforma*, 7 de octubre de 1999, p. 27(A).

²⁶ *Ibid.*

nación de drogas, principalmente la erradicación de cultivos y programas de prohibición en el Valle del Alto Huayaga. La intervención militar ha sido promovida más por el gobierno de Estados Unidos y no necesariamente por sus militares.

La militarización del combate al narcotráfico es una de las cinco categorías de la estrategia de control de la oferta del Departamento de Estado de Estados Unidos, que en opinión de Elena Álvarez, van de 1) el chantaje, 2) la “solución mágica” (destrucción de coca), 3) el control de precursores químicos, 4) el control por sustitución de cultivos y 5) la intervención militar.²⁷

Ante el fracaso en la aplicación de los programas de esta estrategia, Estados Unidos propuso, y el gobierno de Perú aceptó, una mayor intervención de contingentes de asesores, materiales militares y el establecimiento de bases castrenses tipo Vietnam. Pese a que más de 50 por ciento de la población peruana se encuentra en situación económica desesperada,²⁸ a la larga, esta política de operación conjunta ha declinado la producción de hoja de coca y ha dañado el puente aéreo de transporte de droga entre Perú y Colombia. El costo social crece en varios ámbitos de Perú; además, los cultivos de hoja de coca de una variedad más potente²⁹ han migrado recientemente hacia Colombia.

Bolivia

Con productores de hoja de coca mejor organizados, los diferentes gobiernos de Bolivia han intentado toda clase de esfuerzos para reducir la oferta de cocaína: prohibición, erradicación, desarrollo alternativo y, desde luego, opciones militares. De manera similar a Perú,

²⁷ Elena Álvarez, citada por LaMond, *Unintended Consequences...*, 96.

²⁸ *Ibid.*, 98.

²⁹ La variedad *e. coca coca* del arbusto de coca puede ofrecer cosechas de hojas de mayor tamaño, con 0.7 y 0.85 por ciento de alcaloide, comparado con 0.5 por ciento de la variedad *ipadú*. Con la hoja producida en 4 000 m² de terreno, se producen 2.8 kg de cocaína con la variedad *e. coca coca*, en tanto que con la *ipadú* se obtienen 1.3 kg. Actualmente se cultivan alrededor de 86 000 acres en la región sur del Putumayo, poblada por guerrillas y fuera del alcance de la aspersión de los aviones de la policía. Artículo de *The New York Times* reproducido en *Reforma*, 12 de septiembre de 1999, sección Internacional, p. 6(A).

el PIB de Bolivia depende hasta en 20 por ciento de la producción de hoja de coca,³⁰ con el consiguiente impacto político, económico y social de cualquier acción al respecto.

El uso de tropas estadounidenses en 1986 para misiones de búsqueda y destrucción y la plena militarización de la lucha antinarcóticos mediante los programas de erradicación forzosa y la Operación Safe Heaven, se topó con la oposición interna por temor a aumentar los ataques a una democracia históricamente débil, pues ven la “colombianización de la guerra y mayores abusos a los derechos humanos [como] posibles movimientos agrarios insurgentes ante la falta de alternativas reales”. En la práctica, sin embargo, Estados Unidos controla los esfuerzos de prohibición de Bolivia y fija los límites de sus programas de desarrollo alternativo, un asunto que ha causado considerable fricción política en Bolivia, así como una pobre coordinación entre las unidades antidrogas como la Unidad Móvil de Patrullaje Rural (Umopar) y la DEA.³¹

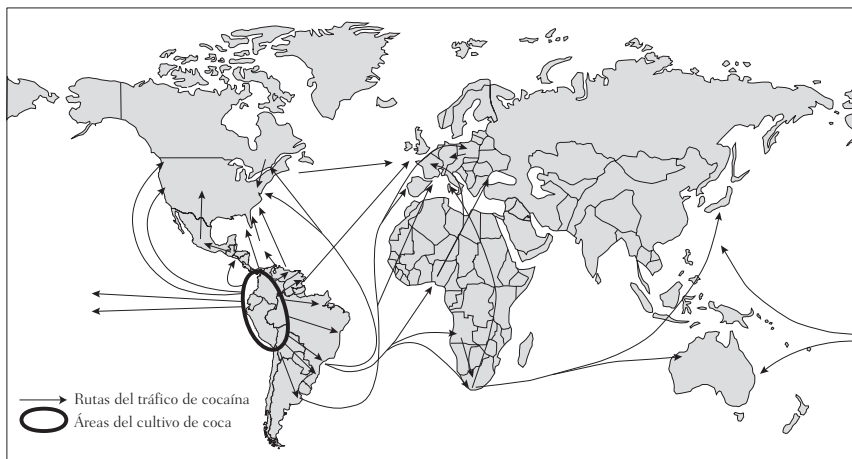
Además de estos ejemplos concretos de los efectos de la militarización como instrumento para enfrentar al narcotráfico, la peculiar dinámica de sustitución de rutas que presenta el tráfico de sustancias prohibidas involucra en la actualidad buena parte de Centroamérica, el Caribe, Brasil, Venezuela y Ecuador, así como la parte más austral del continente americano. En efecto, ahora las rutas de traslado de estupefacientes y precursores químicos atraviesan también Chile, Argentina, Paraguay y Uruguay (véase la figura 1), amenazando con ampliar el narcotráfico y sus secuelas negativas aún más.³²

³⁰ *Ibid.*, 100.

³¹ *Ibid.*, 102 y 100.

³² Como ejemplo citaremos el caso del lavado de dinero en Argentina, que se eleva a más de 130 millones de dólares, al parecer provenientes del cártel de Amado Carrillo, a través del Citicorp de Nueva York y que ha descubierto conexiones entre políticos y financieros estadounidenses: el ex presidente George Bush y su hijo Jeff, gobernador de Florida; Tom Hicks, accionista del Citicorp Investment y principal donador en la campaña presidencial de otro hijo del ex presidente Bush, George W. Bush; y argentinos: el ex presidente Saúl Menem, su secretario de Hacienda, Aldo Ducler, actualmente el principal accionista de la financiera Mercado Abierto; el banquero de Menem, Raúl Moneta, hoy prófugo, y Patricio Lombardi, actual subsecretario de Asuntos Latinoamericanos del gobierno de Florida. El detonador de este escándalo fue una denuncia de las autoridades mexicanas ante la justicia de Argentina, adelantándose a las autoridades estadounidenses, con las que compete por la incautación de entre 25 millones y 11 millones de dólares originados en el narcotráfico. *La Jornada*, 4 de diciembre de 1999, 63.

FIGURA 1. RUTAS DEL TRÁFICO DE COCAÍNA



FUENTE: United Nations, *Drug World Report* (Nueva York: International Drug Control Programme-Oxford University Press, 1997), 28.

Así, la cooperación que Estados Unidos estimula en los terrenos de la diplomacia, la justicia, la salud; o el policiaco, en los que, de grado o por la fuerza y con intensidad e interés variado, brindan los gobiernos latinoamericanos, también es exigida en el campo militar. Esto produce al menos dos tipos de problemas: uno, como nunca son suficientes (para la visión de Estados Unidos) los esfuerzos realizados, siempre demanda más cooperación, lo que redundará en una tensión constante en las relaciones internas, bilaterales y multilaterales, en un marco de presiones que ejerce ese país por diversas vías, y de acusaciones constantes de corrupción latinoamericana; y dos, continúa la cooperación según una matriz explicativa del problema que ha demostrado ser equívoca, pues ahora las drogas se producen en mayor variedad y cantidad, y en el mercado son más baratas, más puras, más accesibles y más potentes.

Por otra parte, preocupados por la situación de fragilidad institucional, de pasado autoritario, del lento tránsito hacia la democracia y de las nuevas presiones económicas de la globalización, en un terreno abonado por el descontento ante la deuda social agravada, características todas que en una u otra medida afectan a los países de la re-

gión, sus gobiernos se muestran renuentes a cooperar en materia de las drogas. No obstante, pese a este panorama, Clinton levantó el veto para vender armas de alta tecnología a los países latinoamericanos, restricción que estaba vigente desde la administración del presidente Carter, cuya formulación tuvo en mente el riesgo implícito de que las dictaduras sudamericanas accedieran a este tipo de armamento.

Así, en condiciones sociales, económicas y políticas difíciles, tanto nacional como internacionalmente, los países de América Latina se sometieron, además, a las constantes presiones directas e indirectas que Estados Unidos ejerce con variable intensidad, dependiendo de la “cooperación” en materia de ataque al narcotráfico. Citemos algunos ejemplos:

- Centro Multilateral Antidrogas en Panamá. Proyecto estadounidense creado ante la inminente entrega del canal de Panamá a la soberanía panameña, era en realidad el disfraz de una base militar con objeto de continuar sus labores estratégicas de inteligencia en el subcontinente latinoamericano. Ante el fracaso de este proyecto por falta de respaldo de los gobiernos de la región, continúa aún vigente en una nueva versión, ahora en etapa de negociación, el Acuerdo de Inteligencia Marítima con Panamá, para compartir inteligencia con este país. Dicho acuerdo incluye temas relacionados con la cooperación en materia de seguridad, justicia, migración, persecución al narcotráfico y comercio, en tanto avanzan objetivos mucho más amplios de una “estrategia de seguridad que garantice la protección del canal, el combate al narcotráfico y la no proliferación de grupos insurgentes en el continente”.³³
- La certificación anual que desde 1986 se realiza en 31 países del mundo que, en caso de no ser certificada la cooperación de algún país en materia de narcotráfico, condiciona la ayuda económica directa de Estados Unidos y su aval en préstamos internacionales de organismos como el Banco Mundial y otros. Decisión unilateral cuya amenaza se cierne anualmente sobre los países latinoamericanos y otros más que por su ubicación o relación con Estados Unidos le restan importancia.

³³ *La Jornada*, 21 de noviembre de 1999, 73.

- La nueva certificación por medio de la Ley de Designación de Narcotraficantes Extranjeros Significativos (Foreign Narcotics Kingpin Designation Act), basada en la orden ejecutiva número 12978 de octubre de 1995.³⁴ En virtud de que el Congreso estadounidense considera un éxito la aplicación de dicha orden, pensó que podría aplicarse en todo el mundo. Así, se aplicarán sanciones económicas y financieras “a narcotraficantes extranjeros significativos, a sus organizaciones y a las personas extranjeras que les proporcionen ayuda a ellos o a sus empresas, cuyas actividades amenacen la seguridad nacional, la política extranjera y la economía de Estados Unidos”.³⁵ La aprobaron ambas cámaras del Congreso y la firmó el presidente Clinton en diciembre de 1999.

La lista de los narcotraficantes y sus empresas la elaboraría el Departamento del Tesoro, en coordinación con otros departamentos y agencias federales, y se entregaría al presidente para que determinase las personas a las que se aplicaría esa ley. La lista definitiva se publicaría en junio de cada año. Es factible que esta ley afecte también a empresas que ignoran estar “bajo sospecha” al ser utilizadas por los narcotraficantes como medio de transporte de personas y de carga, bancos, servicios financieros, etc. Asimismo, es posible que dañe transacciones de comercio internacional, en detrimento del libre comercio del que actualmente dependen tantos empleos.

- Acciones unilaterales violatorias de acuerdos establecidos para el intercambio oportuno de información respecto a actividades del narcotráfico, por ejemplo, el Operativo Casablanca.
- Acción policiaca desarrollada durante tres años por el Departamento del Tesoro, por agencias federales y policías locales de Estados Unidos en contra del lavado de dinero realizado por

³⁴ Que permite recurrir a la autorización contenida en la Ley de Poderes Económicos de Emergencia Internacional (International Emergency Economic Powers, IEEPA), para señalar y aplicar sanciones a cuatro traficantes internacionales de drogas y sus organizaciones que operaban desde Colombia.

³⁵ 106th Congress, H.R. 3154, “An Act to Provide for the Imposition of Economic Sanctions on Certain Foreign Persons Engagin in or Otherwise Involved in International Narcotics Trafficking”, section 3, Purpose, p. 3, líneas 15-22.

funcionarios bancarios de los cinco principales bancos mexicanos. La procuradora Janet Reno avisó al gobierno mexicano sólo unas horas antes de realizar sorpresivas detenciones en territorio estadounidense, adonde condujeron con engaños a un grupo de tales funcionarios.

Ante estas reiteradas acciones que evidencian el poder económico y militar que en el ámbito internacional ejerce Estados Unidos, los latinoamericanos han presentado una respuesta unificada en la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD) de la OEA, mediante el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), o certificación multilateral de los esfuerzos particulares que cada país americano realice durante el año. Dicha evaluación no impondrá sanciones materiales, únicamente morales. También Estados Unidos será así —sólo uno más— sujeto a evaluación.

REFLEXIONES FINALES

En las situaciones económicas, políticas y sociales por las que actualmente atraviesan numerosos países de América Latina, se prevé que la constante aplicación de las políticas antinarcóticos de Estados Unidos profundice los obstáculos para una democratización de sus sistemas políticos y, ante la fragilidad institucional que les aqueja, parecería conveniente regresar a los esquemas autoritarios recientemente abandonados.

La mayor militarización de la lucha antidrogas ha aumentado el peso relativo de las fuerzas armadas en los distintos sistemas políticos, al convertirse en garantes de la legalidad, pues en muchas ocasiones sustituyen o suplantán al poder civil. Cabe recordar que ahora disponen de mayores presupuestos, más y mejor tecnología de armamentos, entrenamiento y equipos de comunicación, vigilancia y transporte destinados, en principio, a la guerra contra los estupefacientes. Más aún, los Estados latinoamericanos los han dotado de poderes extraordinarios sobre sus sociedades para que ejecuten ese combate.

Por otra parte, en la actualidad se advierte que Estados Unidos los percibe como el recurso institucional más confiable con el cual

asociarse, y quizá, no sólo para la lucha antinarcóticos. La ayuda interesada que brinda Estados Unidos para una guerra larga y fracasada, indica que los beneficios deben buscarse en otros ámbitos. Tal vez sea factible encontrarlos en la geoestrategia de avance de su hegemonía sobre el bloque americano, donde importa mantener la dependencia estratégica de América Latina; quizá se encuentre en la visión de un mercado no sólo para sus productos y saberes, sino también para sus armas convencionales o de tecnología compleja, recién desechadas por el proceso de modernización de sus fuerzas armadas.

Hace falta algo más que el interés compartido acerca de los supuestos centrales del combate a las drogas, pues las asimétricas condiciones del desarrollo económico, sumadas a las diferencias culturales y sociales crean universos de recursos y necesidades distintas, al tiempo que reflejan limitantes —en ocasiones insalvables— para la cooperación.

No obstante, el ser una amenaza común tan grande y ubicua como el narcotráfico, en la actualidad, bajo las premisas de estas políticas antinarcóticos, los beneficios mutuos de la cooperación son magros. Es posible que haya consenso sobre los males que el narcotráfico produce, pero no existe una evidencia favorable acerca de las soluciones emprendidas.

Ante la situación latinoamericana aquí analizada, sólo puedo ofrecer más preguntas, no conclusiones. He aquí algunas interrogantes: ¿qué tanta influencia ejercen *actualmente* las sociedades latinoamericanas sobre sus propios sistemas políticos como para determinar y controlar el uso y destino de sus fuerzas armadas?, ¿sus sistemas políticos son lo suficientemente democráticos y transparentes como para mantener el control civil sobre sus fuerzas armadas?, ¿las sociedades latinoamericanas advierten un peligro real de volver al autoritarismo militar por medio de la Guerra contra las drogas?, ¿qué tanto *control real* tienen estos gobiernos sobre las actuaciones de las agencias (DEA, CIA, FBI) y las fuerzas armadas extranjeras en sus respectivos territorios?, ¿cuál será el efecto conjunto del combate a las guerrillas, paralelo al de las drogas?, y, finalmente, ¿es posible desagregarlos, por ejemplo, de Colombia, México y Perú?