

MITOS DE LA MILITARIZACIÓN: LOS MILITARES ESTADUNIDENSES Y LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS

BRUCE MICHAEL BAGLEY

INTRODUCCIÓN

LA CRECIENTE FRUSTRACIÓN por el fracaso de la “guerra contra las drogas” emprendida por Estados Unidos para poner fin al comercio boyante de las drogas a fines de los años setenta y principios de los ochenta, dio lugar a presiones políticas cada vez más fuertes en Washington en favor de aumentar las actividades de los militares estadounidenses y latinoamericanos en la lucha contra el narcotráfico. Este ensayo examina el alcance y efectividad de la mayor participación de estos militares en la interceptación de las drogas y persecución de los delitos relacionados con el narcotráfico en los años ochenta, y analiza las implicaciones de la acelerada tendencia hacia la “militarización” de los esfuerzos por el control regional de narcóticos desde 1990.

LA POLÍTICA DE LA PARTICIPACIÓN MILITAR ESTADUNIDENSE EN LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS

A principios de los años ochenta, los estadounidenses que proponían una mayor participación militar en la guerra hemisférica contra las drogas abarcaban todo lo ancho del espectro político norteamericano. Iban desde los demócratas liberales, como el alcalde de la ciudad de Nueva York, Edward Koch y el representante Charles Rangel (Nueva York), hasta los republicanos conservadores, como el senador Alfonse D'Amato (Nueva York) y el representante Duncan Hunter (California). Independientemente de sus diferencias partidarias, los “halcones” estadounidenses por lo general estaban de acuerdo en la necesidad de incrementar los recursos para la acción militar en actividades de in-

terceptación en las fronteras de Estados Unidos, en el aire y en alta mar, y de otorgar facultades a los miembros de las fuerzas armadas para detener embarques bajo sospecha de transportar drogas, confiscar contrabandos, aprehender narcotraficantes, y desplegarse en el extranjero con el fin de frenar la producción y el procesamiento de drogas en los países de origen. Su razonamiento básico era que el tráfico internacional de drogas se había convertido en una seria amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos: una forma de invasión extranjera particularmente insidiosa que justificaba nada menos que la movilización plena de las fuerzas armadas de Estados Unidos.¹

Una coalición ecléctica de conservadores fiscales, apóstoles de las libertades civiles y funcionarios del Departamento de la Defensa (DD) se oponía a la mayor participación del ejército norteamericano en la guerra contra las drogas. Sus objeciones reflejaban una gran variedad de preocupaciones que incluían no sólo la ineficacia de las operaciones de interceptación y consideraciones sobre el costo y la disponibilidad de los activos, sino la conveniencia y los posibles riesgos de la participación militar en asuntos civiles.² Los dos secretarios de la Defensa de Reagan, Caspar Weinberger y Frank Carlucci, sostenían que la única forma eficaz de detener el flujo de drogas ilícitas a Estados Unidos era reducir su demanda; mayores esfuerzos por frenar el narcotráfico podrían elevar los riesgos y los costos de los traficantes, pero nunca detendrían por completo o de manera permanente el contrabando de drogas.³ Tanto Weinberger y Carlucci como la mayor parte de los funcionarios de alto rango del Pentágono temían también que el despliegue de personal y equipo militar de Estados Unidos para la guerra contra las drogas pudiera disminuir la capacidad del DD para llevar a cabo sus misiones primordiales: defender al país de un ataque extranjero, nuclear o convencional, y desplegar el poderío militar de

¹ Donald J. Mabry, "Narcotics and National Security", en D.J. Mabry (comp.), *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, Nueva York, Greenwood Press, 1989, pp. 3-10. Véase también Bruce Michael Bagley, "The New Hundred Years War?: U.S. National Security and the War on Drugs in Latin America", en *ibid.*, pp. 43-58.

² United States General Accounting Office (GAO), *Drug Control: Issues Surrounding Increased Use of the Military in Drug Interdiction*, Washington, D.C., Government Printing Office (GPO), GAO/NSIAD-88-156, abril de 1988, pp. 20-33.

³ El fundamento empírico de esta posición lo proporcionó un informe realizado por la Rand Corporation para el Departamento de la Defensa. Los resultados fueron publicados por Peter Reuter, Gordon Crawford y Jonathan Cane, *Sealing the Borders: The Effects of Increased Military Participation in Drug Interdiction*, Santa Monica, The Rand Corporation, Report R-3954-USDP, enero de 1988.

Estados Unidos en el extranjero con el fin de proteger sus intereses nacionales. El DD no podía permitirse el lujo de asumir esta nueva misión sin debilitar seriamente su capacidad de respuesta militar, a menos que le fueran asignados cuantiosos fondos adicionales.⁴

A los funcionarios del Pentágono les preocupaba asimismo que el personal militar careciera del adiestramiento y la pericia necesarios para llevar a cabo actividades policiales. El secretario Weinberger habló de la posibilidad de que una desviación de las misiones primordiales del ejército dañara seriamente la moral militar.⁵ El teniente general Stephen Olmstead, subsecretario de la Defensa para el Diseño y la Ejecución de la Política Antinarcóticos, advirtió que la intervención ampliada de los militares en asuntos civiles podría minar las libertades civiles y corroer el apoyo popular a las fuerzas armadas en Estados Unidos.⁶ Portavoces de la American Civil Liberties Union (ACLU), así como muchos otros defensores de los derechos civiles, expresaron dudas similares sobre la posible pérdida de algunos derechos civiles en Estados Unidos.⁷ Finalmente, al reconocer que la mayor parte de los militares latinoamericanos había sido infestada por los sobornos y la corrupción del narcotráfico, algunos de los que se oponían a que los militares estadounidenses tuvieran un papel más amplio en el control de

⁴ Las principales objeciones de Weinberger a un papel más extenso para los militares estadounidenses en la guerra contra las drogas se resumen en Caspar Weinberger, "Our Troops Shouldn't Be Drug Cops", *The Washington Post*, 22 de mayo de 1987, p. C2; véanse también George C. Wilson y M. Moore, "Pentagon Warns of No-Win Mission", *The Washington Post*, 13 de mayo de 1988, p. A4, y Michael H. Abbott, "The Army and the Drug War: Politics or National Security?", *Parameters*, diciembre de 1988, pp. 95-112.

⁵ Weinberger, *op. cit.*, p. C2; Donald J. Mabry, "The U.S. Military and the War on Drugs in Latin America", en Bruce Michael Bagley (comp.), *The Americas' War on Drugs*, número especial de *The Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, vol. 30, núms. 2 y 3, verano/otoño de 1988, pp. 53-76.

⁶ Teniente general Stephen Olmstead, USMC, Deputy Assistant Secretary for Drug Policy and Enforcement, "Statement", en Congressional Research Service (CRS), *Narcotics Interdiction and the Use of the Military: Issues for Congress*, Washington, D.C., GPO, 1988, p. 15.

⁷ El punto de vista de la ACLU se encuentra en Loren Siegel, "The War on Drugs", *Civil Liberties*, primavera/verano de 1988, pp. 4-5. Las libertades civiles y la democracia son también preocupaciones centrales de M.J. Blackman y K.E. Sharpe, "Stopping U.S. Military Intervention in the U.S.", *The Boston Globe*, 18 de septiembre de 1990; Ethan A. Nadelmann, "U.S. Drug Policy: A Bad Export", *Foreign Policy*, núm. 70, primavera de 1988, pp. 108 y ss., y Juan G. Tokatlian, "National Security and Drugs: Their Impact on Colombian-U.S. Relations", *The Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, vol. 30, núm. 1, 1988.

narcóticos pensaban que las fuerzas armadas norteamericanas podrían corromperse de manera similar y trastornar seriamente la disciplina militar y la línea de mando.

La participación activa de los militares en la ejecución de la ley civil fue legalmente proscrita en Estados Unidos desde 1878 cuando, como secuela de la Reconstrucción, el congreso promulgó la ley Posse Comitatus, que prohibía específicamente al ejército intervenir en la aplicación de la ley civil. Hasta el inicio de los años ochenta de este siglo, las autoridades norteamericanas aplicaban las restricciones de la ley al resto de las fuerzas armadas (la marina, los *marines* y la fuerza aérea).⁸

En respuesta al vertiginoso crecimiento del tráfico de cocaína andino-estadunidense, en 1981 el senador Sam Nunn (demócrata por el estado de Georgia) dio un primer paso clave para involucrar más a los militares al proponer modificaciones de la ley Posse Comitatus (que se incluyeron en el acta de Autorización de Defensa de 1982) que autorizaban a las fuerzas armadas de Estados Unidos a compartir con autoridades civiles información secreta relativa a narcóticos, a prestar equipo militar a las agencias antinarcóticos, a asistir a los civiles en la operación de este equipo, y a poner a disposición de los agentes federales antinarcóticos las instalaciones militares (secciones 371-379 del Título 10 del Código de Estados Unidos).⁹ Aunque las enmiendas de Nunn abrían paso a un papel más amplio de los militares en apoyo de la aplicación de las leyes antinarcóticos en Estados Unidos, mantenían de manera explícita las prohibiciones existentes en relación con la participación directa de las fuerzas armadas en el cateo o arresto de civiles. Además, se prohibió cualquier “ayuda que afectase adversamente la presteza militar”. Aunque en las enmiendas no se establecía específicamente que podía proporcionarse asistencia militar de Estados Unidos a funcionarios extranjeros encargados de la observancia de la ley, durante los años ochenta fueron interpretadas por el gobierno de Reagan como si permitieran tal ayuda.¹⁰

⁸ Paul J. Rice, “New Laws and Insights Encircle the Posse Comitatus Act”, *Military Law Review*, vol. 104, primavera de 1984, pp. 109-138; Mayor Aleksandra M. Rohde, “Pushing the Limits of Posse Comitatus”, *National Guard*, agosto de 1989, pp. 30-34.

⁹ *Ibid.*, pp. 31-32.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 33-34.

HISTORIA RECIENTE DE LA PARTICIPACIÓN MILITAR EN LA LUCHA ANTINARCÓTICOS EN ESTADOS UNIDOS

Como reflejo de la continua oposición del Departamento de la Defensa, de las limitaciones de recursos, y de las restricciones establecidas en la ley de 1982, el papel de los militares en programas federales antinarcóticos siguió siendo relativamente modesto durante el primer periodo de gobierno de Reagan. En el año fiscal de 1982 —primero en el que se relajaron las restricciones de la ley Posse Comitatus— el DD gastó sólo 4.9 millones de dólares para apoyar la interceptación de narcóticos. Para 1985, el presupuesto militar en este rubro se había elevado a más de 100 millones de dólares, que se utilizaron principalmente para prestar equipo a las agencias federales antinarcóticos. No obstante, la misión antinarcóticos se veía aún como una prioridad menor en el Departamento, y muchas solicitudes civiles de apoyo militar fueron denegadas o sólo parcialmente atendidas.¹¹

Las presiones del congreso sobre el gobierno de Reagan para ampliar la participación militar en esta “guerra” se incrementaron considerablemente durante 1986, con anticipación a las elecciones de noviembre. Como respuesta, el 8 de abril de 1986, el presidente Reagan formuló un decreto en materia de seguridad nacional (siglas en inglés: NSDD) en el que declaró que el narcotráfico era una amenaza para la seguridad nacional. De esta manera ratificó la expansión más rápida de la participación militar en el combate al narcotráfico en las fronteras de Estados Unidos y en el extranjero a partir del segundo semestre de 1986.¹² No obstante, se mantuvieron las restricciones a la participación directa de las fuerzas militares en asuntos relativos a la ley penal dentro del territorio norteamericano y se implantaron restricciones similares para las actividades militares en el extranjero. Las directrices que regulaban la participación militar estadounidense en las operaciones de combate antinarcóticos en el extranjero estipulaban que las fuerzas norteamericanas: 1) debían ser invitadas por el gobierno anfitrión; 2) serían dirigidas y coordinadas por agencias civiles estadounidenses, y 3) su papel estaría limitado a funciones de apoyo.¹³

¹¹ GAO, *op. cit.*, 1988, p. 29; U.S. Congress, Senate Committee on Appropriations, *Department of Defense Support for Drug Interdiction*, Hearing, 99th Congress, 2nd Session, Washington, D.C., GPO, 1985.

¹² Keith B. Richburg, “Reagan Order Defines Drug Trade as Security Threat, Widens Military Role”, *The Washington Post*, 8 de junio de 1986, p. A28. Julie Rovner, “Reagan, Senate Republicans Join Drug War”, *Congressional Quarterly Weekly Report*, vol. 44, 20 de septiembre de 1986, pp. 2191-2197.

¹³ *Ibid.*, pp. 2192-2195.

Al manifestar tanto los demócratas como los republicanos un apoyo abierto a la nueva definición de Reagan del narcotráfico como asunto de seguridad nacional, en 1987 el congreso de Estados Unidos casi duplicó el presupuesto antinarcóticos del DD, de 200 millones de dólares a 379 millones. Al igual que el Acta de Autorización de Defensa de 1982, la legislación de 1986 hizo hincapié en que el mayor apoyo del DD a los civiles fuera en equipo e infraestructura, adiestramiento e inteligencia. Las solicitudes de equipo militar especializado de guardacostas, aduanas y de la Drug Enforcement Administration (DEA) fueron atendidas con regularidad por el DD a partir de 1982. Sin embargo, en ocasiones las limitaciones de recursos y las consideraciones de disponibilidad obligaron a las autoridades del Departamento a rechazar algunas solicitudes específicas, a disminuir los apoyos, o a retrasar las entregas.¹⁴

Los incrementos presupuestales de 1987 hicieron posible que el DD hiciera extensivo su apoyo a las agencias antinarcóticos de manera sustancial en 1986-1987. Un ejemplo fue la combinación de activos de marina y guardacostas en Taclets (Tactical Law Enforcement Teams, también conocidos como Ledets, Law Enforcement Detachment), programa que asignaba oficiales de los guardacostas a navíos de la marina para interceptar drogas en el Caribe. Fueron comisionados barcos de la marina para detener navíos sospechosos de transportar drogas ilegales, y el personal de los guardacostas llevaba a cabo cateos, incautaciones y arrestos. Durante 1987, la marina proporcionó aproximadamente 2 500 días de barco en apoyo al programa, lo que dio por resultado 20 barcos incautados, 110 arrestos y la confiscación de 225 000 libras de marihuana y 550 libras de cocaína, con un costo total de 540 millones de dólares. Más allá de los costos normales de operación, los guardacostas gastaron 13 millones de dólares adicionales y la marina 27 millones. Un segundo ejemplo fue la creación del programa de vigilancia antinarcóticos con aviones AWACS de la fuerza aérea. Durante 1987, estos aviones dedicaron 591 horas a la interceptación de narcotraficantes; esto condujo a diez arrestos y seis incautaciones, a un costo de 2.6 millones de dólares. En 1988, con fondos adicionales, la marina y los *marines* suministraron 2 037 días de barco en apoyo a los *Ledets*, a un costo adicional de 24 millones de dólares.¹⁵

Además del préstamo de equipo, se consideró que la contribución más significativa de los militares norteamericanos a los esfuerzos civiles de combate contra el narcotráfico en los años ochenta fue la información

¹⁴ GAO, *op. cit.*, pp. 29-30.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 28-29.

secreta proporcionada a la policía antinarcótics en Estados Unidos. En 1986, por ejemplo, la marina proporcionó 1 638 horas de vigilancia aérea sobre el Caribe, la frontera mexicana, y el golfo de México; este total se incrementó cada año. Los *marines* también llevaban a cabo labores de vigilancia, tanto aérea como terrestre. La fuerza aérea contribuyó con información proveniente de sus radares aerostáticos para las instalaciones de comando, control y comunicaciones operadas por la aduana, así como apoyo de monitoreo desde sus aviones AWACS, a menudo con funcionarios aduanales a bordo. Las guardias nacional y aérea transmitieron asimismo información con equipo de vigilancia aéreo y terrestre. Combinada con lo anterior, la intensificada vigilancia militar mejoró sustancialmente los servicios estadounidenses de inteligencia sobre las rutas tradicionales de contrabando por mar y aire del Caribe al sur de Florida, y al sureste de Estados Unidos.¹⁶

En 1987-1988, el Departamento de la Defensa realizó operaciones conjuntas con agencias policiales de Estados Unidos: por ejemplo, las operaciones Hawkeye, Groundhog, Alliance y Autumn Harvest. Las primeras tres implicaron el adiestramiento de unidades del ejército para apoyar actividades aduaneras. En las operaciones Groundhog y Hawkeye, se entrenó personal del ejército para manejar aviones Mohawk OV-10D sobre “blancos preestablecidos”, y para transmitir la información al servicio aduanero de Estados Unidos. En la operación Alliance, el personal capacitado por el ejército aprendió a utilizar equipo de vigilancia terrestre en la frontera mexicana. Autumn Harvest consistió en esfuerzos conjuntos entre funcionarios aduanales y la guardia nacional del estado de Arizona para interceptar drogas a lo largo de la frontera entre Arizona y México. La misión de las unidades de la guardia nacional era desplegar radares terrestres para identificar posibles contrabandistas aéreos y comunicar esa información a Aduanas. Ésta empleaba aviones P-3 y E-2C para rastrear contrabandistas sospechosos hasta su destino en Estados Unidos y luego pedía “aviones caza” (como el B200, King Air E90, Cessna 404 y helicópteros Blackhawk) para buscar y aprehender a los narcotralicantes e incautar sus cargamentos.¹⁷

¹⁶ *Ibid.*, pp. 23-25.

¹⁷ David Morrison, “The Pentagon’s War on Drugs”, *National Journal*, 6 de septiembre de 1986, p. 2109; GAO, “Drug Law Enforcement: Military Assistance for Anti-Drug Agencies”, Washington, D.C., GPO, 1987.

LA EFECTIVIDAD DEL APOYO MILITAR EN LA LUCHA INTERNA
ANTINARCÓTICOS

Debido a que el apoyo militar se proporcionó principalmente sobre una base no reembolsable, a mediados de 1988 las restricciones anticipadas del presupuesto de defensa para 1989 minaron la capacidad del Pentágono para mantener su mayor apoyo a las agencias federales antidrogas. Efectivamente, durante 1988 las deficiencias presupuestales obligaron a la marina a disminuir las operaciones conjuntas con los guardacostas. Según el Departamento de la Defensa, la continua expansión de la ayuda militar antidrogas en 1989 y años subsiguientes sólo sería posible si las misiones prioritarias de las fuerzas armadas se modificaban o si el congreso asignaba recursos adicionales.¹⁸

Haciendo a un lado la retórica de línea dura y la política burocrática, la insistencia militar en la necesidad de mayores fondos para financiar sus actividades antinarcóticos hicieron surgir la cuestión de si tales gastos se justificaban. En la práctica, sin embargo, la medición precisa del efecto de la participación militar en los esfuerzos norteamericanos de lucha antinarcóticos no era factible. El gobierno de Estados Unidos simplemente no tenía estimaciones confiables de las cantidades totales de drogas ilícitas introducidas en forma clandestina a su país cada año. Por lo tanto, las autoridades no eran capaces de calcular el porcentaje del total que las dependencias en general, o las fuerzas armadas en particular, habían logrado interceptar. Aún más, incluso si los programas de apoyo de las fuerzas armadas estadounidenses en el pasado hubieran aumentado la eficacia de las operaciones de interceptación, no se podía saber "... si un mayor apoyo del DD [permitiría] alcanzar resultados significativos, o si las dependencias encargadas de aplicar la ley podrían aprovechar el apoyo adicional en forma efectiva".¹⁹

No obstante, basándose en informes gubernamentales y en datos disponibles en 1988, la General Accounting Office "no encontró correlación directa entre los recursos gastados en interceptación y la disponibilidad a largo plazo de drogas importadas al mercado interno".²⁰ La razón principal para la aparente ineficacia de los esfuerzos de inter-

¹⁸ GAO, *op. cit.*, 1988, pp. 25 y 29. Admiral Paul A. Yost, "Coast Guard Has a Key Role in Major Elements of National Security", *ROA National Security Report*, vol. 6, núm. 8, agosto de 1988, p. 3; U.S. Congress, House of Representatives, Committee on Merchant Marine and Fisheries, Subcommittee on Coast Guard and Navigation, *Coast Guard Drug Activities*, Hearing, 100th Congress, 2nd Session, Washington, D.C., GPO, 1988.

¹⁹ GAO, *op. cit.*, pp. 26-27.

²⁰ *Ibid.*, p. 17.

ceptación de Estados Unidos bien pudo haber sido porque los costos de transporte constituyeron sólo una parte relativamente menor (quizá 10%) de los precios en la calle; de ahí que esos esfuerzos, a pesar de ser bien concebidos e instrumentados, en última instancia afectaron sólo marginalmente los precios al menudeo.²¹

Sin importar cuán marginal haya sido su efecto global, había evidencia de que algunos programas militares de apoyo antinarcóticos eran particularmente ineficaces. Un factor parece haber sido la reducida capacidad de aprovechamiento de algunas oficinas dedicadas a la aplicación de la ley. No podían utilizar, en forma óptima, más inteligencia militar sobre embarques sospechosos de narcotráfico a menos que las dependencias involucradas (por ejemplo guardacostas, DEA o FBI) pudieran movilizar suficiente personal y equipo para perseguirlos oportunamente; tales recursos a menudo eran escasos.²²

Una segunda limitación se debió a que existían otras prioridades o “misiones”, además de los pleitos burocráticos por autoridad y recursos, tan comunes en Estados Unidos. En 1985, por ejemplo, la CIA ocultó información importante no sólo a la DEA sino a la FBI y a investigadores de aduanas asignados al caso del asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena. La CIA temía que hacer pública la información sobre actividades de narcotráfico en México podía exponer a sus informantes conectados con los traficantes mexicanos que proporcionaban inteligencia sobre insurgencias comunistas y contrabando de armas en Centroamérica, o comprometer los fondos y el apoyo logístico norteamericano para la ayuda encubierta a los contras nicaragüenses. La aprensión de la CIA se derivaba en gran medida de la tendencia de los funcionarios estadounidenses encargados de aplicar la ley a revelar sus fuentes de información en la corte, durante los juicios contra narcotraficantes. La decisión en 1986 del asesor del Consejo Nacional de Seguridad, Oliver North, de “filtrar” a la prensa norteamericana fotografías de la DEA, que supuestamente revelaban la complicidad sandinista en el tráfico de cocaína a través del territorio nicaragüense, comprometió las operaciones de vigilancia de la DEA en ese país.²³

El tercer problema para la eficacia militar eran los cuellos de botella de recursos, que impidieron al Departamento de la Defensa entregar equipo clave a las dependencias civiles. El programa *Taclet/Ledet*,

²¹ *Ibid.*, pp. 17-18; Reuter *et al.*, *op. cit.*, *passim*.

²² GAO, *op. cit.*, p. 27.

²³ E. Sciolino y S. Endelberg, “Narcotics Efforts Failed by U.S. Security Goals”, *The New York Times*, 10 de abril de 1988, pp. A1-A14; Richard L. Barke, “Foreign Policy Said to Hinder Drug War”, *The New York Times*, 14 de abril de 1989, p. A5y.

por ejemplo, no funcionó de manera óptima en 1987 y 1988 debido a que los guardacostas fueron obligados a destacar la mayor parte de sus 300 elementos *Taclet* (hasta 75 %) en los llamados “barcos oportunos” de la marina, que desviaban su curso preestablecido sólo si se descubría un navío sospechoso. Aunque hasta mediados de 1988 dichos barcos sólo habían participado en una captura, las autoridades de los guardacostas defendían el programa sobre la base de que la mera presencia de sus elementos en navíos de la marina disuadía a los narcotraficantes de utilizar rutas marítimas y aéreas para cruzar el Caribe.²⁴

LOS MILITARES ESTADUNIDENSES Y EL CONTROL INTERNACIONAL DE NARCÓTICOS

Paralelamente a su mayor apoyo a los programas civiles de interdicción penal en las fronteras de Estados Unidos, en el aire y en alta mar durante los años ochenta, el Departamento de la Defensa también amplió sus actividades en los programas antinarcóticos en el Caribe y en América Latina. A partir de 1982 y hasta 1985, los militares estadounidenses se ocuparon principalmente de operaciones en el Caribe, tales como HAT Trick I, HAT Trick II y la operación Bahamas y Turks (siglas en inglés: Opmat), orientadas a colaborar con las autoridades responsables de la acción penal tanto en Estados Unidos como en el Caribe. El número de efectivos militares estadounidenses que participaba en estas operaciones era pequeño, por lo general sólo 10 o 20. Opmat y HAT Trick II, por ejemplo, contaron con helicópteros de la fuerza aérea y de la marina con el fin de lograr una rápida transportación de los equipos policiales de las Bahamas que llevaban a cabo misiones de incautación y arresto. Algunos elementos del DD también participaron en la planificación operativa, el desarrollo de comunicaciones por radio entre dependencias y la recopilación de inteligencia para la operación HAT Trick II.²⁵

Funcionarios del gobierno de Estados Unidos aseguraron que la participación militar en esas operaciones en el Caribe fue particularmente eficaz para disuadir a los narcotraficantes del uso de las rutas del Caribe. David Westrate, subdirector de Operaciones de la DEA, por ejemplo, declaró ante el congreso: “[la Opmat] fue un gran éxito desde mi punto de vista y es la razón fundamental por la que vemos ahora que

²⁴ GAO, *op. cit.*, p. 28.

²⁵ U.S. Congress, House of Representatives, Committee on Government Operations, *Initiatives in Drug Interdiction (Parts 1 and 2)*, Hearings, 99th Congress, 1st and 2nd Sessions, Washington, D.C., GPO, 1986.

una tercera parte, o más, de la cocaína entra a Estados Unidos por México a través de la frontera terrestre, y no por las rutas tradicionales”.²⁶

A pesar del entusiasmo oficial de Washington, las pretensiones respecto al “éxito” de estas operaciones iniciales de interceptación en el Caribe deben matizarse por el hecho de que no interrumpieron permanentemente, y mucho menos detuvieron, el contrabando de drogas a Estados Unidos. En la práctica, rápidamente se establecieron nuevas rutas en Centroamérica y México, y ni la disponibilidad ni los precios fueron afectados seriamente.²⁷

Aun si el desplazamiento del tráfico del Caribe hacia Centroamérica y México puede ser visto como un “éxito”, algunas operaciones fueron claramente menos eficaces que otras. De la operación Autumn Harvest, por ejemplo, no resultó ninguna incautación o arresto. Sólo seis de los 33 objetivos fueron interceptados y en ningún caso se encontró que se tratara de contrabando de drogas. Los funcionarios del gobierno de Reagan atribuyeron esta falta de resultados a la publicidad prematura de los periódicos, a la escasa coordinación entre la guardia nacional y aduanas, y a la capacidad limitada del radar. No obstante, subrayaron que la operación se asemejó a un verdadero escenario de guerra y proporcionó un entrenamiento valioso al personal de la guardia nacional (a un costo estimado de 900 000 dólares).²⁸

A pesar de serias dudas acerca de la eficacia a largo plazo de los esfuerzos estadounidenses —civiles y militares— de interceptación en el Caribe, a mediados de 1986 el presidente Reagan ordenó a los militares participar en la operación Blast Furnace en Bolivia. Se tomó esta decisión en respuesta a la solicitud del presidente Víctor Paz Estenssoro, en la primavera de 1986, de ayuda norteamericana para detener el procesamiento y el tráfico de cocaína en su país. La petición de Paz Estenssoro estuvo motivada en gran parte por la amenaza de Washington de interrumpir la ayuda estadounidense a Bolivia por su fracaso en la realización de programas convincentes de erradicación de coca y de sustitución de cultivos. También reflejaba sus temores de que los poderosos narcotraficantes de su país constituyeran una amenaza

²⁶ U. S. Congress, House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, *Review of International Narcotics Control Strategy Report: Mid-Year Update*, Hearings, 100th Congress, 1st Session, Washington, D.C., GPO, 7 de octubre de 1987, p. 41.

²⁷ Marjorie Miller, “The Mexico Connection: Cocaine Cuts New Routes to the North”, *The Los Angeles Times*, 13 de abril de 1989, pp. 1, 18, 20 y 21; Richard Halloran, “In War Against Drugs Military is Found Wanting”, *The New York Times*, 30 de mayo de 1988, p. A20y.

²⁸ GAO, *op. cit.*, noviembre de 1988, pp. 50-52.

cada vez mayor para la autoridad y el control del Estado.²⁹

El 14 de julio de 1986 seis helicópteros Blackhawk del ejército de Estados Unidos con sendas tripulaciones y personal de apoyo logístico (150 soldados) aterrizaron en Bolivia. Su misión, que duró cuatro meses, consistió en ofrecer transporte y comunicaciones a la policía boliviana y a los agentes de la DEA encargados de ubicar y destruir laboratorios de procesamiento de cocaína. Los pilotos del ejército estadounidense transportaban Unidades Móviles de Patrullas Rurales bolivianas (Umopar) y agentes de la DEA a lugares seleccionados con anterioridad y después permanecían en sus helicópteros mientras los equipos Umopar/DEA cercaban el área, arrestaban a los traficantes y destruían las instalaciones.³⁰

La estrategia del gobierno boliviano consistió en elegir como blanco a los laboratorios, más que a los cultivadores de coca y sus tierras, con el fin de interrumpir el comercio ilícito en su país (y así ceder a las exigencias de Estados Unidos) sin enfrentarse a los cientos de miles de campesinos que dependen del cultivo de la coca para sobrevivir. En efecto, esperaban que al afectar el procesamiento de cocaína declinaría la demanda ilícita de hoja de coca; caerían los precios, por debajo de los costos de producción, y los cultivadores estarían mejor dispuestos a participar en los programas estatales de sustitución de cultivos.³¹

En la práctica, Blast Furnace resultó ser sólo parcial y temporalmente exitosa. Los precios de la hoja de coca efectivamente cayeron por debajo de los costos de los productores y se mantuvieron a precios muy bajos durante la vigencia de la operación; también aumentó el interés de los campesinos en los programas de sustitución de cultivos [financiados en gran parte por la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID)]. A pesar de la caída en los precios de la hoja de coca y de la caída simultánea en la refinación de cocaína durante la operación Blast Furnace, no hubo un efecto perceptible en la disponibilidad de cocaína en Estados Unidos, y los precios de la hoja de coca repuntaron rápidamente a los niveles previos a la operación en cuanto se retiraron las fuerzas norteamericanas en noviembre de 1986.³²

²⁹ GAO, *Drug Control: U.S. Supported Efforts in Colombia and Bolivia*, Washington, D.C., GPO, GAO/NSIAD-89-24, noviembre de 1988, pp. 48-51; Eduardo Gamorra, "Drugs, Politics and Foreign Policy in Bolivia", trabajo preparado para la conferencia internacional sobre lavado de dinero patrocinada por la Universidad de Miami en Coral Gables del 27 al 29 de octubre de 1989.

³⁰ GAO, *op. cit.*, noviembre de 1988, pp. 52-53; Bradley Graham, "U.S. Army Joins Bolivian Drug Drive", *The Washington Post*, 16 de julio de 1986, pp. A1 y A18.

³¹ GAO, *op. cit.*, noviembre, 1988, p. 52, y Raphael Perl, "Policy Alert: Narcotics Control and the Use of U.S. Military Personnel: Operations in Bolivia and Issues for Congress", Washington, D.C., CRS, 1986.

³² GAO, *op. cit.*, noviembre de 1988, p. 52; Dennis J. Dugan, "Operation Blast

Aún más, el “éxito” en el corto plazo se pagó con elevados costos políticos para el gobierno de Paz Estenssoro. La operación provocó protestas masivas en zonas rurales como Chapare y Beni, y en centros urbanos de todo el país en contra de la presencia de tropas estadounidenses en Bolivia. El presidente Paz Estenssoro fue acusado por sus críticos de autorizar la “intervención” de Estados Unidos y estuvo a punto de ser enjuiciado por el congreso boliviano. Aunque a fin de cuentas el gobierno de Paz Estenssoro logró superar las tormentas políticas, su gestión fue prácticamente paralizada por una intensa oposición política durante el primer mes de la operación, y continuó enfrentando una áspera crítica nacionalista mucho después de que las fuerzas estadounidenses se habían retirado. A la luz de las severas consecuencias políticas, la participación militar directa de Estados Unidos en los esfuerzos de lucha antinarcóuticos de Bolivia constituyó sin duda un “fracaso diplomático”, independientemente de su efecto en la desorganización de la industria de la coca.³³

Después de la operación Blast Furnace, los militares norteamericanos continuaron apoyando los programas bolivianos de lucha antinarcóuticos, si bien de manera mucho menos abierta. La oficina de asuntos internacionales de narcóticos (siglas en inglés: INM) del Departamento de Estado norteamericano continuó el apoyo al alquiler seis helicópteros UH-1H “Huey” del Departamento de la Defensa y prestarlos a Umopar para operaciones de interceptación. La INM también pagó el mantenimiento de este equipo aéreo; los militares estadounidenses capacitaron a pilotos de la fuerza aérea boliviana para manejarlo. La policía de Umopar recibió adiestramiento adicional de las fuerzas especiales del ejército de Estados Unidos (equipos de entrenamiento móviles; siglas en inglés: MTT) en una serie de cursos de capacitación de cinco semanas sobre táctica de unidades pequeñas, lectura de mapas, sobrevivencia en la selva y comunicaciones. Además, acompañaban a los miembros de Umopar en estas operaciones algunos médicos y personal de comunicaciones de esas fuerzas especiales.³⁴

En suma, al hacerse menos visibles, los militares estadounidenses lograron calmar la protesta pública contra los programas de apoyo antinarcóuticos de Estados Unidos en Bolivia, al tiempo que continuaron apoyando los esfuerzos bolivianos de lucha contra las drogas. Quizá la

Furnace: Attacking the Source”, trabajo de seminario, Universidad de Miami, Coral Gables, 5 de diciembre de 1989, p. 34.

³³ *Ibid.*, pp. 28-34. Bradley Graham, “Bolivian Runs Risk in Drug Drive”, *The Washington Post*, 17 de julio de 1986, pp. A14 y A17.

³⁴ GAO, *op. cit.*, noviembre de 1988, pp. 53-57.

lección clave que puede sacarse de esta experiencia es que la participación militar de Estados Unidos en la lucha contra las drogas en América Latina, cuando es abierta, resulta polémica, insostenible y potencialmente contraproducente. Pueden ser más apropiadas, a largo plazo, formas más indirectas de asistencia que minimicen los sentimientos hostiles hacia Estados Unidos y que contribuyan a aumentar la eficacia de las policías nacionales.³⁵

DE REAGAN A BUSH: INTENSIFICACIÓN DE LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS

En octubre de 1988, el congreso de Estados Unidos, frustrado por la falta de logros tangibles en cuanto a la disminución de la producción, el tráfico y el consumo de drogas, y la violencia que los acompaña —y preocupado por la intensa presión pública en favor de una acción más firme ante el “problema nacional de las drogas” previa a las elecciones presidenciales y del congreso en noviembre de 1988— promulgó en ese año la ley contra el abuso de drogas (Anti-Drug Abuse Act). Aunque se mantenía el énfasis tradicional en la interdicción penal y las estrategias orientadas a reducir la oferta, esta nueva ley también puso énfasis en la reducción de la demanda en Estados Unidos. Asignó 50% del presupuesto federal antinarcóticos de 1989, cantidad sin precedentes, a programas orientados a disminuir la demanda.³⁶

Este cambio no fue sólo de forma ni una simple argucia política de año electoral; reflejó la desilusión creciente en el congreso por los exiguos resultados de los intentos por reducir la oferta e interrumpir el contrabando durante la gestión de Reagan. De hecho, el cambio fue impulsado por este fracaso. La mayor prioridad asignada a las medidas de reducción de la demanda en la ley de 1988 sugería el inicio de una transición conceptual que se aleja del énfasis tradicional en favor de la disminución de la oferta. La nueva legislación no abandonó los programas en contra de la oferta; más bien aumentó los fondos federales para estos programas, y de manera simultánea abrió un “segundo frente” dirigido a la reducción de la demanda en Estados Unidos.³⁷

³⁵ Dugan, *op. cit.*, pp. 30-34.

³⁶ Véase Charles Doyle *et al.*, “Anti-Drug Abuse Act of 1988”, HR5210, 100th Congress: “Highlights of Enacted Bill”, Washington, D.C., CRS, The Library of Congress, 16 de noviembre de 1988.

³⁷ *Ibid.* A pesar de que en 1989 el congreso autorizó recursos adicionales para programas orientados a reducir la demanda, no financió adecuadamente estas nuevas iniciativas.

El presidente Bush dejó muy clara su intención de no abandonar la política de reducción de la oferta ni la de interdicción penal: empezó su mandato con la promesa de “terminar con la plaga”; presentó la nueva estrategia nacional antinarcoóticos el 5 de septiembre de 1989, elaborada por el entonces zar de las drogas, William Bennett, y autorizó la invasión norteamericana de Panamá el 20 de diciembre de 1989. En efecto, durante 1989-1990, su gobierno apoyó una continua expansión del papel de los militares norteamericanos en la interceptación de estupefacientes, tanto a lo largo de las fronteras de Estados Unidos como en el exterior, e intensificó las presiones de su país sobre otros gobiernos en el hemisferio para que asignaran un mayor papel a sus propias fuerzas armadas con el fin de combatir el narcotráfico.³⁸

El 19 de septiembre de 1989, el secretario de la Defensa Richard Cheney declaró que “detectar y atacar la producción y el tráfico de drogas ilegales es una misión de seguridad nacional de gran prioridad” para el Pentágono,³⁹ y así puso fin a la resistencia velada del Pentágono a ampliar la participación militar de Estados Unidos en la lucha contra las drogas. En apoyo a la política de Bush de una mayor participación militar en el combate al narcotráfico, en octubre de 1988 el congreso aprobó el nuevo presupuesto para la defensa y ordenó que el DD fuera la “única” dependencia del gobierno con autoridad para dirigir las actividades de detección y monitoreo de tránsito aéreo y marítimo de drogas ilegales hacia Estados Unidos, y asumiera la responsabilidad de integrar el mando, el control, las comunicaciones y la inteligencia técnica federales relacionados con la lucha antinarcoóticos en una red efectiva de comunicaciones (1989 National Defense Authorization Act,

³⁸ Véase George Bush, “Address to the Nation on the National Drug Control Strategy”, *Weekly Compilation of Presidential Documents*, vol. 25, núm. 56, septiembre de 1989. La declaración completa de la estrategia preparada por William Bennett y su personal se encuentra en The White House, *National Drug Control Strategy*, Washington, D.C., GPO, septiembre de 1989. Sobre el énfasis puesto por el gobierno de Bush en un mayor papel de los militares en los esfuerzos antinarcoóticos tanto en Estados Unidos como en América Latina véase Bernard Trainor, “Military’s Widening Role in the Anti-Drug Effort”, *The New York Times*, 27 de agosto de 1989, p. A24; Peter Grier, “Pentagon’s Support Role Increases”, *The Christian Science Monitor*, 1º de septiembre de 1989, p. 8, y Colletta Youngers, “The War in the Andes: The Military Role in U.S. International Drug Policy”, ponencia presentada en la conferencia sobre violencia y democracia en Colombia y Perú llevada a cabo en la Universidad de Columbia del 30 de noviembre al 1º de diciembre de 1990, pp. 8-19.

³⁹ Dick Cheney, “D.O.D. and its Role in the War Against Drugs”, *Defense*, noviembre-diciembre de 1989, pp. 2-7; Andrés Oppenheimer, “Military to Boost Drug-Fighting Role, New Chief Says”, *The Miami Herald*, 1º de octubre de 1989, p. 204.

NDAA). La misma ley aprobó el financiamiento de los planes de los estados para incluir un mayor número de miembros de la guardia nacional para apoyar los programas federales de lucha contra el narcotráfico en las fronteras de Estados Unidos.⁴⁰

En 1989 el presupuesto para las actividades antinarcóticos del DD se elevó a 450 millones de dólares. El grueso de estos recursos (70%) se destinó a la asistencia militar para los civiles encargados de la observancia de la ley en Estados Unidos, especialmente en materia de préstamo de equipo y recolección de inteligencia. Al mismo tiempo, el presupuesto militar para ayuda al control internacional de narcóticos se incrementó sustancialmente. El compromiso del gobierno de Bush de ampliar la participación militar norteamericana en la guerra contra las drogas en América Latina se hizo evidente durante el primer año de su gestión. La decisión más drástica fue la de emplear fuerzas militares de Estados Unidos en Panamá para destituir al general Manuel Antonio Noriega, acusado de narcotraficante. Menos draconianas pero igualmente significativas fueron las decisiones de desplegar barcos estadounidenses sobre la costa colombiana sin la autorización de Bogotá; construir bases de ataque al estilo Vietnam para operaciones de la DEA en el valle del Alto Huallaga de Perú; sugerir que las fuerzas especiales de Estados Unidos podrían enviarse a los países andinos; usar satélites de inteligencia sobre territorio mexicano sin informar al gobierno de México, y apoyar la creación de una “fuerza de choque” multinacional contra las drogas a pesar de un rechazo casi unánime de los dirigentes latinoamericanos.⁴¹

El énfasis de Estados Unidos en una mayor participación de los militares latinoamericanos en programas antinarcóticos se hizo evidente en la muy difundida “estrategia andina” del gobierno de Bush, anunciada en septiembre de 1989. La primera parte de esta iniciativa —un paquete de 65 millones de dólares de ayuda de emergencia enviado a Colombia a fines de septiembre para apoyar la guerra “total” del pre-

⁴⁰ Raphael F. Perl, “Congress and International Narcotics Control”, Washington, D.C., CRS, 13 de septiembre de 1989, pp. 13-14. Jerry Thomas, “DEA Enlists Guard Units in Drug War”, *Boston Globe*, 28 de julio de 1989, p. 13; Capitán Jean Marie Brawders, “Guard Expands Role in Drug War”, *National Guard*, agosto de 1989, p. 30.

⁴¹ Ethan Bronner, “U.S. Aide Talks of Troop Help for Colombia”, *Baltimore Sun*, 21 de agosto de 1989, p. 1; Jay Mallin, “Bennett: Drug War Will Test Congress”, *The Washington Times*, 14 de agosto de 1989, p. 3; Ron Howell, “Anti-Drug Military Force Urged”, *Long Island Newsday*, 19 de agosto de 1989, p. 7; Richard L. Berke, “Bennett Calls Use of Army Possible”, *The New York Times*, 9 de septiembre de 1989, p. A5.

sidente Virgilio Barco contra el sanguinario cartel de Medellín— incluía principalmente armamento militar convencional, aunque el gobierno de Barco había solicitado fundamentalmente equipo para la policía, aparatos electrónicos para acopio de inteligencia y asistencia técnica para el dañado sistema judicial. La segunda parte —la solicitud de 261 millones de dólares en 1990 para programas de apoyo antinarcóticos en Perú, Colombia y Bolivia— financió, casi exclusivamente, actividades militares y policiales, a pesar de las peticiones de los gobiernos andinos de ayuda para el desarrollo económico y de facilidades comerciales.⁴²

LA MILITARIZACIÓN Y LA DIPLOMACIA CONTRA LAS DROGAS

Para contrarrestar las numerosas, aunque relativamente efímeras, condenas a la intervención estadounidense en Panamá expresadas en toda la región después de la invasión, y para apaciguar los reclamos andinos respecto a la ausencia de aspectos comerciales y de ayuda en la “estrategia andina” de Washington, en enero de 1990 los funcionarios del gobierno de Bush subrayaron el interés de Estados Unidos en promover la cooperación hemisférica en asuntos de narcotráfico. Para darle valor a su compromiso, el presidente Bush confirmó su decisión de participar en una cumbre andina en Cartagena, Colombia, el 15 de febrero de 1990, a pesar de los posibles riesgos de seguridad y de las airadas declaraciones del presidente Alan García de que boicotearía la reunión en protesta por la “ocupación” norteamericana de Panamá.⁴³

Para persuadir a García de que reconsiderara su declaración, a mediados de enero Bush anunció que las tropas estadounidenses iniciarían un retiro escalonado de Panamá antes de la cumbre. Para suavizar las críticas en toda la región por el excesivo énfasis en el empleo de tácticas militares represivas para detener el tráfico de cocaína, Bush recalcó la intención de su gobierno de solicitar 2 200 millones de dólares en fondos “para el desarrollo” de los países andinos que se gastarían entre 1991 y 1995 —la tercera parte de la “estrategia andina” de Wash-

⁴² U.S. Congress, House of Representatives, Committee on Armed Services, *The Andean Drug Strategy and the Role of the U.S. Military*, 101st Congress, 1st Session, Washington, D.C., GPO, enero de 1990, 41 pp.; Washington Office on Latin America (WOLA), “Andean Initiative: Legislative Update”, Washington, D.C., WOLA, diciembre de 1990, p. 4.

⁴³ Associated Press, “Latin Allies Prefer U.S. Money to Military in Drug-Fight Role”, *The Miami Herald*, 17 de enero de 1990, p. 10A, y Juan G. Tokatlian, “¿Será un fiasco la cumbre?”, *Semana*, 6-13 de febrero de 1990.

ington—, con el propósito de facilitar la sustitución de cultivos. Finalmente, para asegurar una declaración conjunta de la cumbre aceptable para todos los presidentes andinos, los negociadores norteamericanos se reunieron en repetidas ocasiones con sus homólogos para negociar un documento que todos avalaran. La versión final suavizó significativamente las propuestas originales de Estados Unidos de aumentar el papel de los militares andinos en la guerra contra las drogas e incluyó disposiciones que destacaban la necesidad de reducir el consumo en Estados Unidos.⁴⁴

Durante la cumbre, el presidente Bush no presionó públicamente a los líderes andinos para que cedieran en el espinoso asunto relativo a la mayor participación militar nacional y extranjera en las campañas antidrogas de sus respectivas naciones. Aún más, reconoció en forma explícita que el consumo de drogas en su país era un factor clave en el tráfico hemisférico de estupefacientes que requería mayor atención. En suma, el presidente de Estados Unidos hizo un gran esfuerzo antes y durante la cumbre andina para asegurar a los dirigentes de la región que Washington buscaba la cooperación y no el conflicto; que reconocía los costos socioeconómicos y políticos de las políticas antinarcóticos en la región, y que su gobierno estaba dispuesto a proporcionar no sólo asistencia militar y policial, sino también ayuda para el desarrollo capaz de aminorar los devastadores efectos de la prohibición del tráfico de drogas.⁴⁵

En cuestión de semanas, sin embargo, la cordialidad y el espíritu de cooperación evidentes en esta cumbre de importancia simbólica, empezaron a desvanecerse. Las autoridades colombianas, por ejemplo, se ofendieron por la captura realizada por la marina estadounidense en marzo de 1990 de dos cargueros colombianos dentro de los límites marítimos de 200 millas, sin consulta previa ni aprobación de Bogotá. También expresaron su irritación por el incumplimiento de la promesa del presidente Bush de ayudar a restaurar el acuerdo internacional del café y por la decisión de Washington de aplicar mayores impuestos compensatorios a las exportaciones de flores colombianas durante los últimos meses de la presidencia de Barco. En una visita extraoficial a

⁴⁴ Sobre la cumbre de Cartagena y el polémico asunto de la militarización de la guerra contra las drogas, véanse Andrew Rosenthal, "President May Revive Plan for U.S. Ships off Colombia", *The New York Times*, 14 de febrero de 1990; Joseph B. Treaster, "Colombians Hail Bush's Drug Plan: Stress on U.S. Consumption is Acknowledged, but Aid is Termed Too Little", *The New York Times*, 7 de septiembre de 1989.

⁴⁵ Andrés Oppenheimer, "U.S., Andean Nations Form 'Anti-Drug Cartel' — U.S. Offers Resources to Battle Trafficking", *The Miami Herald*, 16 de febrero de 1990, p. 14.

Washington en julio de 1990, sólo unas semanas antes de su toma de posesión el 7 de agosto, el presidente electo César Gaviria Trujillo reiteró que Colombia buscaba mayor intercambio comercial con Estados Unidos, y no más ayuda antidrogas. También criticó la insistencia de Estados Unidos en que el ejército colombiano participara más activamente en la campaña antinarcóticos de su país y subrayó, en cambio, la importancia de contar con más apoyo internacional para reformar y fortalecer el vulnerable sistema judicial colombiano. Al asumir la presidencia, Gaviria reafirmó la determinación de Bogotá de continuar las campañas en contra del narcotráfico, pero destacó que la más alta prioridad de su gobierno era terminar con el narcoterrorismo dentro del país, antes que combatir el contrabando internacional de drogas.⁴⁶

A mediados de agosto, consistente con sus prioridades estratégicas, Gaviria anunció que su gobierno no extraditaría a los narcotraficantes colombianos si éstos abandonaban sus tácticas terroristas y se sometían a juicio en Colombia. También hizo un llamado al gobierno norteamericano para que hiciera un mayor esfuerzo por disminuir el consumo, detener el lavado de dinero y reducir la exportación de armas y productos químicos. El mensaje, discreto pero inequívoco, de Gaviria era que si bien su gobierno no se retiraría de la guerra hemisférica contra el narcotráfico, él no tenía la intención de “sacrificar” la estabilidad social y política del país en nombre de esa guerra; las demás naciones tendrían también que hacer lo propio.⁴⁷

En respuesta a las demandas de Bogotá y de otros gobiernos de la región de mayores oportunidades comerciales con Estados Unidos para ayudar a sufragar los costos de los programas antinarcóticos y promover la recuperación económica, el 27 de junio de 1990 el presidente Bush lanzó su “Iniciativa para las Américas” en la que proponía acuerdos de libre comercio con países o grupos de países latinoamericanos interesados. Esta iniciativa también incluía disposiciones para que el Departamento del Tesoro de Estados Unidos condonara hasta siete mil millones de dólares de deuda pública latinoamericana contraída con el gobierno estadounidense. En septiembre de 1990, la Casa Blanca solicitó formalmente la autorización del congreso para firmar un acuerdo de libre comercio con los países andinos. El presidente Gaviria elogió el plan de Bush, pero el poco interés que ha mostrado el congreso estadounidense —preocupado por las presiones de los grupos

⁴⁶ Andrés Oppenheimer, “Colombian Takes Office, Demands U.S. Help”, *The Miami Herald*, 8 de agosto de 1990, p. 9A; Bruce Michael Bagley y Juan G. Tokatlian, “Colombia’s Drug Dilemma”, *Hemisfile*, núm. 3, abril de 1990, p. 4.

⁴⁷ Bagley y Tokatlian, “Colombia’s...”, *op. cit.*, pp. 4-5.

de interés proteccionistas— por esa iniciativa comercial podría socavar la futura cooperación entre Estados Unidos y Colombia en la guerra contra las drogas.⁴⁸

Debido a que sus economías son mucho más débiles y más dependientes de las divisas que genera el tráfico de cocaína que la de Colombia, los gobiernos boliviano y peruano dieron mayor importancia a la asistencia estadounidense para combatir el cultivo y el tráfico de coca. No obstante, para septiembre de 1990 los presidentes Jaime Paz Zamora de Bolivia y Alberto Fujimori de Perú se habían vuelto abiertamente críticos de la estrategia andina de Washington, debido a su excesivo énfasis en las tácticas y estrategias militares, y a la ausencia de fondos para el desarrollo socioeconómico.⁴⁹

El presidente Paz Zamora explícitamente denunció la insistencia de Washington en supeditar la asistencia estadounidense a la aceptación de una mayor intervención de las fuerzas armadas bolivianas en la campaña nacional antinarcoóticos. El resentimiento nacionalista por la “intervención” de Estados Unidos en los asuntos de Bolivia influyó decisivamente en esta posición. Sin embargo, influyeron aún más sus temores de que al ceder a las exigencias estadounidenses, se minara el control civil sobre los militares, aumentarían los niveles de represión estatal y la violencia social en el campo boliviano, y en esa forma, se allanara el camino para un futuro golpe militar en contra de su gobierno, elegido democráticamente. Como una alternativa, el presidente Paz Zamora hizo un llamado al gobierno de Estados Unidos para que apoyara no sólo las iniciativas bolivianas de sustitución de cultivos y desarrollo rural —lo que daría a los cultivadores de coca opciones económicas viables—, sino también los esfuerzos de reforma y fortalecimiento del sistema de justicia de su país.⁵⁰

El presidente Fujimori rechazó en forma contundente el apoyo antinarcoóticos de Estados Unidos. En contraste con el primer mandatario boliviano, desde que aquél inició su gestión enfrentó un serio desafío a la autoridad y control estatales por parte de una fuerza rebelde formi-

⁴⁸ Andrés Oppenheimer, “Trading Blocs”, *The Miami Herald*, 17 de octubre de 1990, p. 36. Sobre las posibilidades de deterioro de las relaciones andino-norteamericanas véase Dory Owens, “Latin Observers Temper Their Hopes”, *The Miami Herald*, 28 de junio de 1990, p. 18A.

⁴⁹ Christopher Marquis, “Coca-Growing Nations Shun U.S. Military Aid”, *The Miami Herald*, 11 de agosto de 1990, p. 12A.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 12A; Pedro Sevcec e Iván Román, “Reacciones a condiciones impuestas a Bolivia”, *El Nuevo Herald*, 11 de julio de 1990, p. 4A; Melvin Burke, “Bolivia: The Politics of Cocaine”, *Current History*, vol. 90, núm. 553, febrero de 1991, pp. 65-68 y 90.

dable, las guerrillas de tendencia maoísta Sendero Luminoso, que tenían relaciones estrechas con los campesinos cultivadores de coca de la región del Alto Huallaga y otras áreas rurales. Desde su perspectiva, dada la ausencia de recursos para ofrecer opciones reales a los cultivadores de coca, la insistencia de Washington en una mayor participación de las fuerzas armadas peruanas en la campaña nacional antinarcótics conduciría inevitablemente a los campesinos pobres de Perú a las filas de Sendero. En consecuencia, sólo se lograría avivar la violencia rural y la rebelión, y minar la legitimidad del gobierno y la estabilidad de la frágil democracia peruana.⁵¹

LA POLÍTICA DE MILITARIZACIÓN

Hacia fines de 1990 la estrategia andina del gobierno de Bush, piedra angular de la política regional estadounidense contra los estupefacientes, se enfrentaba a serios problemas. Esto se debía en gran parte a las objeciones andinas a la insistencia de la Casa Blanca en una mayor participación militar en la guerra contra el tráfico de cocaína en el área.⁵² Los analistas del Pentágono negaron acaloradamente que el DD tuviera intenciones de “militarizar” la guerra contra las drogas en los Andes o en cualquier otra parte de América Latina y del Caribe. La evidencia de que se dispone da credibilidad a su desmentido. En primer lugar, durante 1988-1989 los portavoces del Departamento —tanto civiles como militares— declararon repetidamente en el congreso que la mayor participación militar no detendría por completo el narcotráfico entre América Latina y Estados Unidos; en el mejor de los casos, afirmaban, los esfuerzos intensificados por detener el contrabando sólo conseguirían “dar tiempo” para que las autoridades emprendieran programas más efectivos de reducción de la demanda. En segundo lugar, subrayaban que el grueso de los fondos militares estadounidenses antidrogas se gastaba en el mejoramiento de las actividades de recopilación de inteligencia y en el apoyo a los encargados de aplicar la ley en las fronteras. Finalmente, hacían notar que el papel principal

⁵¹ Michael Isikoff, “Talks Between U.S., Peru on Military Aid Collapse”, *The Washington Post*, 26 de septiembre de 1990, p. 29A; David P. Werlich, “Fujimori and the Disaster in Peru”, *Current History*, vol. 90, núm. 553, febrero de 1991, pp. 61-64 y 81-83.

⁵² Clifford Krauss, “Bush’s Anti-Drug Effort Flounders Outside U.S.”, *The New York Times*, 25 de noviembre de 1990, p. A4y; Paul M. Barrett, “Moving On: Though the Drug War Isn’t Over, Spotlight Turns to Other Issues”, *The Wall Street Journal*, 19 de noviembre de 1990, pp. A1 y A4.

de los militares de Estados Unidos en los esfuerzos internacionales contra el narcotráfico consistía en ofrecer equipo y adiestramiento a las dependencias en América Latina y el Caribe responsables de aplicar la ley, más que a las fuerzas armadas; las tropas estadounidenses generalmente no participaban en operaciones de campaña, sino que más bien ofrecían ayuda con pilotos, comunicaciones, vigilancia, etcétera.⁵³

Para confirmar las afirmaciones del Pentágono en el sentido de que los militares norteamericanos no buscaban “militarizar” la guerra contra las drogas en América Latina, más de veinte entrevistas personales confidenciales con militares de alto rango de Estados Unidos realizadas en 1990 revelaron dudas y escepticismo con respecto a la verdadera eficacia de la participación militar de Estados Unidos (y de América Latina) en la lucha antinarcóticos. Una importante causa de preocupación era la falta de claridad sobre la “misión” asignada a las fuerzas armadas estadounidenses: ¿qué constituía una “victoria” en este tipo de guerra? Otra preocupación, íntimamente relacionada con la anterior, se refería a la forma de medir la eficacia militar de Estados Unidos: ¿de qué manera se evaluaría la participación militar norteamericana si su efecto dependía, en última instancia, del desempeño de las autoridades civiles, tanto estadounidenses como extranjeras, encargadas de la acción penal?⁵⁴

En vista de los parámetros mal definidos de su misión y de la falta de normas precisas de evaluación, muchos oficiales temían que los militares estadounidenses pudieran volverse un chivo expiatorio para los políticos que buscaban exonerarse frente a un público estadounidense disgustado y frustrado. Algunos especulaban en el sentido de que ese sacrificio político podría contribuir a una disminución general del apoyo público y del financiamiento otorgado por el congreso al ejército de Estados Unidos. Aun si el presupuesto del DD no se redujera, la posibilidad de que la capacidad de respuesta militar pudiera verse afectada adversamente, sobre todo en vista del relajamiento en el conflicto Este-

⁵³ Stephen M. Duncan, “Prepared Statement of the Assistant Secretary of Defense for Reserve Affairs, DOD Coordinator for Drug Enforcement Policy and Support”, Hearing Before the Permanent Subcommittee on Investigations, Senate Committee on Governmental Affairs, 29 de septiembre de 1989, p. 17. Véase también Rowan Scarborough, “Pentagon Memo Opposes Military’s Role in Drug War”, *The Washington Times*, 24 de agosto de 1989, p. 3; Committee on Armed Services, U.S. House of Representatives, “The Andean Strategy and the Role of the U.S. Military”, 100th Congress, 1st Session, Washington, D.C., GPO, 1990.

⁵⁴ Entrevistas confidenciales realizadas por el autor en 1990 en el Pentágono, la Naval Post Graduate School (Monterey, California), el Center for Naval Analysis (Arlington, Virginia) y la National Defense University (Washington, D.C.).

Oeste, de importantes déficit fiscales y del masivo despliegue estadounidense en Arabia Saudita, inquietaban incluso a los más entusiastas. La renuencia tanto presupuestal como política del DD a "militarizar" la guerra contra las drogas en el exterior se magnificaba porque los altos mandos del ejército estadounidense eran conscientes de las limitaciones institucionales y operativas de los militares latinoamericanos, de las altas probabilidades de que fueran afectados por la corrupción que propicia el narcotráfico y del peligro de una usurpación militar de la autoridad civil y de los procesos democráticos.⁵⁵

Los líderes militares de Estados Unidos generalmente atribuían la imagen "falsa" de su verdadero papel en la guerra contra las drogas en América Latina a la cobertura amarillista e inexacta de los medios informativos, a menudo exagerada por la propaganda izquierdista, por las susceptibilidades nacionalistas y por las filtraciones a la prensa de planes militares de contingencia no oficiales. Ejemplo de esas falsas informaciones en los medios fueron las revelaciones de *Newsweek* en julio de 1990 sobre las propuestas del general Maxwell Thurman (del Comando del Sur) en favor de ataques militares contra narcotraficantes llevados a cabo en forma simultánea en toda la región andina, apoyados por Estados Unidos. Aunque se trataba solamente de recomendaciones extraoficiales, los planes de Thurman se dieron a conocer, tanto en la prensa estadounidense como en la latinoamericana, como si fueran declaraciones oficiales relativas a la estrategia del DD. De hecho, las propuestas de Thurman habían sido elaboradas por asesores civiles, después de que él eliminó a todos los expertos militares regionales del personal del Comando del Sur en Panamá, y nunca fueron aprobadas oficialmente por el Departamento.⁵⁶

Aunque las negativas del Pentágono en el sentido de que no estaba militarizando los programas estadounidenses de lucha contra el narcotráfico en América Latina eran convincentes, la recomendación del general Thurman de que el ejército estadounidense respaldara asaltos militares en los Andes indicaba que cuando menos algunos oficiales de alto rango dentro de las fuerzas armadas de Estados Unidos estaban, en efecto, a favor de esas tácticas. Es más, dado que las carreras de un creciente número de oficiales de nivel medio asignado a las actividades antinarcóticos inevitablemente dependerán de su "eficacia" en el desempeño de tareas relacionadas con el narcotráfico, no es decabellado

⁵⁵ Entrevistas personales realizadas por el autor en 1990.

⁵⁶ Douglas Waller con Mark Miller y John Barry en Washington. Spencer Reiss en Miami, "Risky Business", *Newsweek*, 16 de julio de 1990, pp. 16-19; entrevistas personales realizadas por el autor en 1990.

pensar que en los próximos años la burocracia del Pentágono ejercerá presiones adicionales para un uso más amplio de las fuerzas militares estadounidenses en América Latina y el Caribe.⁵⁷

Aun si no se toman en cuenta las consideraciones anteriores, las declaraciones del DD en el sentido de que los militares estadounidenses no están militarizando la guerra hemisférica contra las drogas omiten un punto clave. En 1989-1990, el gobierno de Bush condicionó su ayuda a la región andina a una mayor participación de los militares latinoamericanos en las campañas contra el narcotráfico. Dada esta realidad, poco importaba a los gobiernos andinos que los agentes antinarcóticos de Estados Unidos en la región fueran civiles —DEA, Departamento de Estado, CIA o mercenarios apoyados por militares estadounidenses—, o fuerzas uniformadas. La verdad era que la táctica y la estrategia de Estados Unidos preferían la acción penal al desarrollo económico, al fortalecimiento de las instituciones civiles y a la cooperación multilateral.⁵⁸

En efecto, durante los primeros dos años del gobierno de Bush, el ímpetu hacia una creciente militarización —que incluía una mayor participación de las fuerzas armadas de Estados Unidos y de sus similares latinoamericanos y caribeños— procedía principalmente de políticos en el congreso y en el ejecutivo, no del DD ni del Estado Mayor (Joint Chiefs of Staff). Frustrados por la ineficacia de las políticas en su país y en el extranjero, y sensibles a las presiones electorales, tanto el ejecutivo como el congreso de Estados Unidos dispusieron avalar las tácticas y estrategias de militarización, aun cuando sus militares no las respaldaran plenamente.⁵⁹

⁵⁷ Entrevistas personales realizadas por el autor en 1990. Douglas Jehl, "GIs Escalate Attack and Drugs in South America", *The Los Angeles Times*, 2 de julio de 1990; Jeff Lean, "Drug War Unhurt by Gulf Build-up", *The Miami Herald*, 11 de septiembre de 1990.

⁵⁸ Youngers, *op. cit.*, pp. 11-35; Peter Andres y Coletta Youngers, "U.S. Drug Policy and the Andean Cocaine Industry", *World Policy Journal*, verano de 1989.

⁵⁹ Rowan Scarborough, "Congress Plots Wider Role for Military in Drug War", *The Washington Times*, 23 de agosto de 1989, p. 3; R.W. Apple, "The Capital: With Talk of Troops to Colombia, a Trial Balloon Serves Its Purpose - and the Administration", *The New York Times*, 23 de agosto de 1989, p. 18; Elaine Shannon, "Attacking the Source: Bennett's Plan to Send Military Advisers to Aid Anti-Narcotics Campaigns in Peru and Bolivia Arouses Serious Worries in Washington", *Time*, 28 de agosto de 1989, p. 10; Rick Maze, "Lawmakers Like Military Profile in War on Drugs", *Air Force Times*, 4 de septiembre de 1989, p. 6.

OPCIONES DISTINTAS A LA MILITARIZACIÓN

Equipar y adiestrar a los militares latinoamericanos y caribeños es parte importante de cualquier esfuerzo regional contra los narcóticos, pero no debería ser ni la primera ni la única prioridad. Al igual que en Estados Unidos, en América Latina la aplicación de las leyes contra el narcotráfico es fundamentalmente una función civil, más que militar. La policía y los tribunales, no los militares, deben asumir los papeles principales en los programas de aplicación de la ley en los Andes y en cualquier otra parte del hemisferio. De otro modo, los regímenes civiles y democráticos simplemente no sobrevivirán.⁶⁰

Si se quiere que la lucha contra el narcotráfico sea efectiva en el largo plazo, debe promoverse la capacidad de los estados para penetrar en áreas rurales remotas plagadas de conflictos y acosadas por el narcotráfico; frenar la violencia paramilitar y guerrillera, y brindar servicios gubernamentales esenciales, además de contribuir a una procuración de justicia más efectiva. El gobierno de Estados Unidos podría apoyar programas de desarrollo amplio como parte de su estrategia global antidrogas. Obviamente no podrá sufragar todos los gastos de los países andinos; mucho menos los de todo el hemisferio, pero podría contribuir significativamente a esos esfuerzos y alentar a otras naciones desarrolladas a que hagan lo mismo.⁶¹

Aunque el liderazgo de Washington y sus recursos son indispensables para las acciones efectivas contra el narcotráfico en el hemisferio, las iniciativas y los programas esencialmente bilaterales son inadecuados por varias razones: 1) corren el riesgo de alimentar resentimientos nacionalistas y despertar temores de dominación política estadounidense; 2) están limitados por la escasa disponibilidad de fondos provenientes de Estados Unidos; 3) excluyen la participación de potencias europeas, por ejemplo, que también se ven afectadas por el tráfico de drogas y tienen recursos y experiencias que ofrecer, y 4) los proyectos y el personal estadounidenses constituyen blancos primordiales para los narcoterroristas y los revolucionarios de izquierda.⁶²

⁶⁰ Peter H. Smith, "Drugs Great Burden on Foreign Policy: High Political Price Extracted for Any Potential Benefits", *The Los Angeles Times*, 16 de marzo de 1990; Inter-American Dialogue, *The Americas in a New World: The 1990 Report of the Inter-American Dialogue*, Washington, D.C., The Aspen Institute, 1990, pp. 43-56.

⁶¹ Donald J. Mabry, "The Role of the U.S. Military in the War on Drugs", en Mabry, *op. cit.*, pp. 75-88.

⁶² GAO, *Drug Control: How Drug Consuming Nations Are Organized for the War on Drugs*, Washington, D.C., GPO. GAO/NSIAD-133, junio de 1990, p. 54; Junta Interna-

Sin subestimar los problemas de coordinación que enfrenta la cooperación multilateral, a la larga los recursos de Estados Unidos serán más efectivos si se canalizan por medio de los organismos interamericanos e internacionales. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, por ejemplo, ya está trabajando en el diseño y realización de planes regionales de desarrollo para la erradicación y sustitución de cultivos, y para el desarrollo rural. La Interpol es un canal potencialmente útil para la capacitación de policías en la región. Los gobiernos italiano y británico, entre otros, tienen bastante experiencia en el combate a la violencia terrorista en contra del poder judicial. La Organización de los Estados Americanos podría servir como centro de recopilación de información y de capacitación para programas educativos, de prevención, de tratamiento y rehabilitación relacionados con las drogas, así como de planes de reforma al sistema de justicia y de intercambio de información. El Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial podrían tener un papel importante en los programas de desarrollo rural en los países productores.⁶³

La canalización de ayuda por medio de dependencias de Estados Unidos, tales como AID, DEA, o los militares, trae consigo un costoso crecimiento burocrático, problemas de duplicidad, de coordinación, y un gran riesgo al exponer al personal de Estados Unidos a represalias terroristas o a luchas de guerrillas. Desde que se propuso la Alianza para el Progreso a principios de los años sesenta, los programas para América Latina no han mostrado ser particularmente redituables en cuanto a la creación de instituciones sólidas, nacionales o regionales. El liderazgo de Estados Unidos en el inicio y coordinación de ayuda internacional para los países andinos es fundamental, pero los programas y las iniciativas simplemente bilaterales o subregionales deberían dar paso a esfuerzos multilaterales que pudieran aprovechar al máximo los recursos, distribuir responsabilidades de asistencia internacional de manera más equitativa y promover una mejor coordinación y una cooperación hemisférica y extrahemisférica más completa en la guerra contra el tráfico internacional de drogas.⁶⁴

La propuesta de Bush en septiembre de 1989 de aumentar el apoyo militar y policial de Estados Unidos en los países donde se producen y trafican drogas representó un primer paso incierto hacia el incremento del apoyo estadounidense para el control regional de narcóticos. Des-

cional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), *Informe correspondiente a 1990*, Viena, Naciones Unidas, 1990.

⁶³ JIFE, *op. cit.*, pp. 14-32.

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 33-53.

de el principio, la ausencia de ayuda para el desarrollo económico fue indicador de una estrategia miope. Para ser efectivos, los programas militares y policíacos para las repúblicas andinas tendrán que complementarse con una ayuda importante de Estados Unidos y con incentivos comerciales.⁶⁵

El desembolso de la ayuda estadounidense depende de evaluaciones periódicas de la cooperación y el desempeño de los gobiernos que la reciben. Aunque el monitoreo de Estados Unidos es esencial, de todas formas deberían alentarse también las evaluaciones regionales e internacionales. En lugar de sanciones negativas, tales como el defectuoso y controvertido ritual de certificación del congreso estadounidense, debería desarrollarse un sistema de estímulos en el que los desembolsos e incrementos futuros dependieran del grado de cumplimiento de metas establecidas multilateralmente. El gobierno de Estados Unidos, en combinación con otros gobiernos hemisféricos y extrahemisféricos patrocinadores de la campaña multilateral, debería participar en la especificación de los objetivos de los proyectos y en supervisar los avances de los mismos. Se podría, así, mantener el control sobre la ayuda estadounidense y asegurar la responsabilidad de quienes la reciben y, al mismo tiempo, diluir el aspecto unilateral.⁶⁶

Supuestamente los incrementos sustanciales en la ayuda económica de Estados Unidos para programas internacionales antinarcóticos en los países andinos y particularmente en la cuenca del Caribe es condición *sine qua non* de cualquier esfuerzo serio de control de drogas en el hemisferio. Esos fondos deberían aplicarse al transporte, la infraestructura básica, el desarrollo rural, la capacitación para el trabajo y a programas de promoción de exportaciones, no sólo a la erradicación y la sustitución de cultivos. Aunque la pobreza y la falta de opciones económicas viables no son las únicas razones por las que millones de campesinos andinos siembran coca, a menos que los gobiernos de la región puedan ofrecerles opciones económicas realistas, difícilmente podrán patrocinar, mucho menos llevar a cabo, iniciativas serias para disminuir el narcotráfico. Las no menos importantes políticas comerciales de Estados Unidos hacia los países andinos deberían modificarse para alentar, o por lo menos no desalentar abiertamente, las exportaciones hacia los mercados norteamericanos, y así aumentar su capaci-

⁶⁵ Rensselaar Lee, III, *The White Labyrinth: Cocaine and Political Power in the Andes*, New Brunswick, N.J., Transaction Press, 1989.

⁶⁶ U.S. Congress, House of Representatives, Select Committee on Narcotics Abuse and Control, *Drugs and Latin America: Economic and Political Impact and U.S. Policy Options*, 101st Congress, 1st Session, Washington, D.C., GPO, 1989, pp. 56-74.

dad para financiar campañas antinarcótics y ofrecer alternativas económicas concretas a los cultivadores de coca.⁶⁷

CONCLUSIONES

Después de la Cumbre de Cartagena en 1990, la guerra hemisférica contra las drogas encabezada por Estados Unidos no ha logrado obtener una cooperación sostenida de los países andinos ni de los demás países latinoamericanos donde se producen o trafican estupefacientes. Un énfasis excesivo en la represión militar y policial no funcionará, y sí plantea múltiples riesgos para las autoridades civiles, los derechos humanos, y la democracia en los Andes y en cualquier otra parte del hemisferio. La ayuda internacional para la consolidación de las instituciones, la coordinación multilateral y el desarrollo económico son componentes básicos de cualquier respuesta global al tráfico regional de drogas.

Igual, o quizá más importante es que —a menos que Estados Unidos enfrente el componente de la demanda en la ecuación y reduzca así la rentabilidad del narcotráfico— no importa qué esfuerzos se lleven a cabo para combatir la oferta en América Latina y el Caribe; en última instancia éstos resultarán estériles. Una discusión seria de las políticas para reducir la demanda rebasa la competencia de este ensayo; no obstante, cabe señalar las principales estrategias dominantes hoy día en Washington. Éstas se dividen en dos categorías amplias: 1) programas de prevención, educación, tratamiento y rehabilitación, y 2) intensificación de los esfuerzos punitivos contra distribuidores y usuarios.⁶⁸

En el presupuesto para 1990, Bush solicitó un poco menos de ocho mil millones de dólares para acciones antinarcótics: 70 % para actividades relacionadas con la persecución del delito y 30 % para programas

⁶⁷ Sobre los pros y los contras de la ayuda económica véase *ibid.*, pp. 1-52. También véase Gustavo A. Gorritta, "How to Fight the Drug War", *The Atlantic*, vol. 263, núm. 1, julio de 1989, pp. 70-76. En septiembre de 1990, el gobierno de Bush propuso una legislación para autorizar un nuevo Pacto Andino-Norteamericano de Libre Comercio que incluía la extensión de las preferencias comerciales planteadas en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe e incentivos de inversión a las repúblicas andinas. De ser aprobado por el congreso estadounidense, este acuerdo eliminaría muchas de las actuales barreras proteccionistas de Estados Unidos, especialmente para exportaciones agrícolas andinas (por ejemplo, flores, azúcar, vegetales, frutas y textiles).

⁶⁸ Véase The White House, *National Drug Control Strategy*, Washington, D.C., GPO, enero de 1990, pp. 13-64.

educacionales y de tratamiento terapéutico. El senado, controlado por los demócratas, aumentó más de mil millones a la propuesta de Bush y asignó todavía más recursos para la educación, la rehabilitación y el acato de las leyes locales. La reducción de la demanda en Estados Unidos representa un largo y costoso esfuerzo que podría durar muchos años y costar miles de millones de dólares. Pero si no se lleva a cabo, la "plaga" del abuso en el consumo de estupefacientes y el narcotráfico no sólo en este hemisferio sino en otros países occidentales seguramente se extenderá. Mientras el gobierno de Bush y el congreso de Estados Unidos busquen responder a la histeria provocada por las drogas y a las demandas de medidas "más duras" en Estados Unidos, existe un serio peligro de que las políticas estadounidenses se desvíen hacia una respuesta unidimensional militar y de acciones policíacas. Esto no llevaría a los resultados esperados y, además de contraproducente, podría desestabilizar a los gobiernos democráticos en la región, incluyendo al de Estados Unidos.⁶⁹

El verdadero desafío para quienes elaboran las políticas internacionales antinarcóticos en Estados Unidos consiste en diseñar una estrategia balanceada de largo plazo que responda de manera efectiva a ambos aspectos de la ecuación: la demanda y la oferta. Aunque esto resulte difícil, tampoco existe otra posibilidad de solución que ofrezca más que un alivio temporal. "Ganar" la guerra contra las drogas requerirá cambios profundos en las sociedades estadounidense y latinoamericanas que no pueden lograrse en el corto plazo ni a bajo costo, ni mucho menos simplemente con aplicar la ley y tácticas militares. La mejor manera en que Estados Unidos y otras naciones que ofrecen ayuda podrían asistir a los países de América Latina y el Caribe que más sufren el narcotráfico es con recursos suficientes para financiar programas de reducción de la demanda en Estados Unidos, y con programas de asistencia económica internacional, de cooperación multilateral y de desarrollo de las instituciones en toda la región.

A pesar de la promesa hecha en la toma de posesión del presidente Bush de "terminar con la plaga", la posibilidad de que la guerra contra las drogas se "gane" durante su primer periodo de gobierno es remota. Lo más probable es que la demanda de drogas ilegales en Estados Unidos siga siendo cuantiosa, aun cuando se reduzca en algunos grupos de la población.⁷⁰ Además, la demanda en Europa está creciendo de manera significativa. Si hay demanda, habrá oferta. La in-

⁶⁹ Mark A.R. Kleiman, "The Cocaine Blizzard: Snowed In", *The New Republic*, 23 de abril de 1990, pp. 14-16.

⁷⁰ The White House, *op. cit.*, pp. 3-5 y 39-47.

tensificada represión dentro de Estados Unidos y fuera de ese país, bien puede aumentar antes que disminuir la violencia relacionada con las drogas en los años por venir. Durante los años noventa, el consumo y el tráfico de estupefacientes seguramente seguirán siendo temas fundamentales tanto para Estados Unidos como para América Latina. En este campo, el potencial para conflictos contraproducentes y recriminaciones mutuas es enorme.

El reconocimiento de esta realidad es una de las pruebas esenciales que el gobierno de Bush debe pasar si ha de lograr algún avance real contra el narcotráfico en el hemisferio durante la primera mitad de esta década. Más que juzgar la capacidad de Bush de “ganar” la guerra contra las drogas, las normas para evaluar sus logros en este campo deberían ser mucho más modestas y prácticas. ¿Se retirará de los ciclos contraproducentes de denuncia retórica y tensión que caracterizaron a la narcodiplomacia de Estados Unidos en los años ochenta?, ¿será capaz de mantener la cooperación de otras naciones en el hemisferio sobre una base sólida?, ¿podrá crear y mantener los mecanismos multilaterales necesarios para la reducción de largo plazo en la afluencia de drogas hacia Estados Unidos?, ¿estará dispuesto a ofrecer el liderazgo y los recursos para disminuir el consumo interno de drogas y la violencia asociada al mismo? Si el presidente Bush logra avances, aunque sean modestos, en estos frentes durante su gestión, su conducción de la guerra contra el narcotráfico deberá ser juzgada como exitosa, aun cuando la “plaga” no haya “terminado”.

Traducción de FERNANDO I. SALMERÓN CASTRO