

I. La “guerra contra las drogas” Una cruzada “farmacrática” que erosiona la democracia*

El resultado es el de que la democracia, el gobierno limitado, y el Estado de derecho son sustituidos por la “farmacracia”, el gobierno no limitado, y el señorío de la discrecionalidad médica. Como en la teocracia, donde los individuos se encuentran obsesionados con la religión y perciben a todos los tipos de problemas humanos como de naturaleza religiosa y por ende susceptibles de remedios religiosos, de la misma forma, en una farmacracia la gente está obsesionada con la medicina y percibe todos los tipos de problemas humanos como de naturaleza médica y así susceptibles de remedios médicos.

THOMAS S. SZASZ

1. UNA GUERRA IRREGULAR EN MARCHA

La “guerra contra las drogas”, que ha tenido uno de sus epicentros en América Latina, se asienta en seis pilares fundamentales: la erradicación de los cultivos ilícitos, el desmantelamiento de las bandas de narcotraficantes, la militarización del combate antidrogas, la criminalización de todas las fases y los componentes del emporio de los narcóticos, la extradición de nacionales (en particular, hacia Estados Unidos) y la oposición oficial a intentos alternativos contra la prohibición.

Cada una de esas políticas públicas ha resultado un fiasco, ya sea en su implementación en el mundo andino (en especial, en Colombia) como en la amplia Cuenca del Caribe (en particular, en México). Algo semejante podría ocurrir en el Cono Sur, y en ese caso debiera inquietar a la Argentina.

La destrucción de amapola, coca y cannabis en los Andes, México, Centroamérica (por ejemplo, Guatemala) y el Caribe (por ejemplo, Jamaica) entre

* Este artículo ha sido elaborado por Juan Gabriel Tokatlian, profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella.

1990 y 2009 ha resultado fútil. A pesar de que el área total destruida en ese período, por vía manual o con defoliantes –unos 28 811 kilómetros cuadrados si se suman los estimativos anuales hechos por los *International Narcotics Control Strategy Report* del Departamento de Estado estadounidense–, es el equivalente a cinco veces y media el estado de Delaware (Estados Unidos) u onces veces el territorio de Luxemburgo (Unión Europea), las plantaciones ilícitas siguen siendo significativas en la región y constituyen la base de la exportación de cocaína, heroína y marihuana a los actuales tres principales mercados mundiales de consumo: Estados Unidos, Europa y Sudamérica.

La práctica de erradicación, consentida o forzada, ha sido dañina e incongruente. Por una parte, no se ha debilitado el poder de los traficantes ni se han mejorado las condiciones sociales, políticas y económicas en las zonas en las que se lleva a cabo. Una compleja secuencia de fenómenos –apertura de bosques para localizar los cultivos, procesamiento de plántulos en sustancias psicoactivas, presión externa para suprimir las plantaciones y los productos que se derivan de ellas, utilización de técnicas de aspersión aérea y manual para fumigar áreas cultivadas, desarticulación de la tradicional economía de sustentación para los pobres rurales, persecución de campesinos e indígenas ligados a las tareas de siembra, ausencia de cultivos alternativos realizables en el mercado, presencia esporádica y usualmente represiva del Estado, traslado de plántulos ilícitos a otras zonas, y reinicio del ciclo– ha llevado a un círculo vicioso en el que todos los años se generan nuevos y distintos incentivos para perpetuar el negocio de las drogas. Por otra parte, y paradójicamente, esta política de erradicación ha fortalecido a nivel local o nacional a actores (armados y no armados) y grupos (políticos y sociales) a quienes se suponía que aquella práctica iba a desbaratar o disgregar. De hecho, al erradicarla de manera masiva se les dio a sectores inconformes, lesionados o impugnadores una razón adicional de movilización y reclamo.

A su vez, durante los últimos lustros se acentuó el desmantelamiento de los conglomerados mafiosos. Esta persecución tuvo distintos puntos centrales de referencia en años recientes: Colombia en los noventa y México al inicio del siglo XXI son ejemplos emblemáticos –aunque no únicos– de ello. En el caso colombiano, hubo dos claras mutaciones: de los grandes “carteles” se pasó a lo que algunos denominan “*boutique cartels*” o cartelitos, al tiempo que los “barones de la droga” (*druglords*) se transformaron en “señores de la guerra” (*warlords*). El negocio de los narcóticos se “democratizó” horizontalmente y se envileció aún más. No debiera descartarse que, siguiendo sus particularidades nacionales, las mafias mexicanas también se adaptaran en el futuro próximo, expandiendo su presencia territorial y reforzando su comportamiento gangsteril.

Cabe remarcar que la práctica de desmantelamiento no ha tenido efectos notorios en términos de reducir la violencia y la corrupción. De hecho, la

conflictividad sociopolítica y la corrosión institucional se han extendido. La combinación de factores y fuerzas, como el aumento de los contactos criminales transnacionales, el surgimiento de nuevas rutas (por ejemplo, en África Occidental) y polos de consumo (por ejemplo, en Asia), el persistente deterioro social en varias naciones de la región y la ostensible debilidad estatal en algunos países, ha hecho de la vasta Cuenca del Caribe un territorio atractivo para la expansión del narcotráfico. La creciente presencia de pandillas juveniles en América Central es una de las tantas expresiones de esa dinámica.

En forma paralela, la militarización de la lucha antidrogas se ha extendido por América Latina. Ahora bien, en todos los casos de la región en los que se manifestó la militarización de la lucha contra las drogas los resultados fueron desafortunados en el terreno institucional, así como improductivos en la perspectiva del combate contra el negocio. El efecto de la participación militar en las acciones antinarcoóticos incidió negativamente sobre las relaciones cívico-militares, el estado de los derechos humanos y los grados de corrupción. En ese proceso, las Fuerzas Armadas, como corporación y con el aval explícito o tácito de la dirigencia civil, se han vuelto adictas a la "guerra contra las drogas": se nutren de recursos internos y externos, ganan influencia doméstica y reciben el respaldo de Estados Unidos.

La expansión del rol militar en labores contra el narcotráfico y el crimen organizado no ha estado condicionada, en América Central y el arco andino, por la particular convicción ideológica del gobierno de turno. Administraciones restauradoras, reformistas y revolucionarias, dominadas por fuerzas de derecha, de centro y de izquierda, han consentido un papel decisivo de las Fuerzas Armadas en la lucha contra las drogas. Las distintas experiencias en esas áreas no han mostrado tampoco mejores niveles de eficacia según la orientación política del partido en el poder. Ni Guatemala o Nicaragua, ni Perú o Venezuela han podido superar el problema de los narcóticos en los respectivos países a pesar de que en todos esos casos el perfil de la militarización de la "guerra contra las drogas" ha sido elocuente.

Al mismo tiempo, los países de Latinoamérica han ido criminalizando en las recientes dos décadas los distintos eslabones de la cadena interna del negocio de las drogas. Uno de los aspectos que ha concentrado más atención y mayor expectativa es el control del lavado de activos provenientes del narcotráfico. Si bien la eficacia concreta de esta política ha sido puesta en duda, su significado aumentó en razón del potencial uso de ese mecanismo por parte de grupos terroristas. Además, la fenomenal crisis financiera que se precipitó a partir de septiembre de 2008 desnudó las inconsistencias y falacias de este componente de la práctica de criminalización. De acuerdo con declaraciones al semanario austríaco *Profil* del entonces responsable de la Oficina de Naciones contra las Drogas y el Delito (ONUDD), Antonio Costa, el dinero proveniente del nar-

contráfico constituyó un importante “capital líquido de inversión disponible”.¹ Así, Costa reveló que a través de “préstamos interbancarios” había “indicios de que algunos bancos se salvaron (de la crisis) de esa forma”.² Sin mencionar países o entidades bancarias, el jefe de la ONUDD señaló que los recursos del narcotráfico y de otras actividades ilícitas han servido para inyectar liquidez a un sistema financiero maltrecho. A esta inconsistencia se suma el hecho de que los montos oficialmente confiscados por actividades vinculadas al narcotráfico constituyen una porción ínfima del monto que representa anualmente el emporio ilegal de las drogas. En realidad, el blanqueo global de “narco-dividendos” es gigantesco si se considera que, como lo afirman cifras del Departamento de Estado de Estados Unidos, el lavado de activos anual proveniente de diversos negocios transnacionales ilegales oscila entre el 3 y el 5% del producto bruto mundial, un monto de entre 2,1 trillones de dólares a 3,6 trillones.

En América Latina, en particular, los países han adoptado medidas más drásticas contra el lavado de activos, pero sus resultados han sido pobres. Un análisis comparado de los informes nacionales presentados al Grupo de Acción Financiera del área (GAFISUD) –esto es, la organización intergubernamental dedicada a combatir el lavado de dinero– muestra que, salvo Colombia, el resto de la región tiene tasas bajas de decomisos, arrestos y condenas.

Adicionalmente, la extradición de nacionales se ha tornado una práctica más rutinaria. Colombia y México, por ejemplo, suman centenares de personas enviadas a Estados Unidos en la última década. El recurso a la extradición no sólo permitió mejorar la relación diplomática respectiva con Washington, sino que también apuntaba, directa o indirectamente, a progresar en la resolución del problema de las drogas. Así, se presumía que sistemas judiciales jaqueados por el avance del narcotráfico tendrían una menor carga en el frente de las drogas y podrían robustecerse, que la cooperación jurídica haría más efectiva la desarticulación del fenómeno de los narcóticos y que el uso firme de este instrumento resultaría disuasivo para que no ingresaran más personas a este negocio ilícito. Nada de ello ha sucedido. Sin embargo, algunos países de la Cuenca del Caribe han recurrido a esta práctica sin que, por el momento, sus experiencias hayan resultado distintas de la colombiana y mexicana.

Por último, ha existido en Latinoamérica una política pública definida en términos de opuesto. Esto es, el rechazo a abrir el debate en torno a un paradigma distinto del vigente en materia de drogas. La gravitación de Estados Unidos en este terreno ha sido significativa por su persistente negativa a tole-

1 *Profil*, 25 de enero de 2009, disponible en <www.profil.at>.

2 *Ibid.*

rar una estrategia distinta del prohibicionismo. Su peso se hizo sentir en América Latina mediante una diplomacia coercitiva para que no se auspiciaran o consintieran iniciativas a favor de la descriminalización, la despenalización o la legalización.³ Mientras en la región se han incrementado voces contra la prohibición de drogas, buena parte de los gobiernos rehúsa impulsar medidas innovadoras en ese frente. Ello, a su vez, refuerza la prolongación de una costosa e inútil "guerra contra las drogas".

El tema de las drogas ilícitas es un asunto paradójico. Siendo una cuestión íntimamente vinculada a un contexto social, legal, político, económico e internacional más amplio y dinámico –tal como la predisposición a su uso, el ámbito de su consumo, la particular situación de la juventud, las formas de ilegalidad, las ambigüedades de la sociedad, los condicionantes culturales, la fragilidad estatal, los incentivos del mercado, los intereses creados para su reproducción, las facilidades financieras para su despliegue, la porosidad de las fronteras, entre muchos otros–, es llamativa la ausencia de buenos estudios comparados y profundos sobre ese telón de fondo, sus nexos y alcance. A pesar de ser un asunto de gran trascendencia pública doméstica y de efectos globales notorios, la información al respecto es pobre y las metodologías de medición son dudosas, lo que no inhibe a que los gobiernos adopten políticas públicas en esta materia como si realmente conocieran a fondo el tema.

Si bien una gran parte del conocimiento hoy disponible confirma una y otra vez que la estrategia coercitiva frente al fenómeno de las drogas es equívoca, nada parece modificar el extensamente difundido talante prohibicionista ni propiciar una racionalidad distinta. Si el objetivo central de la prohibición es lograr la abstinencia frente a determinadas sustancias psicoactivas declaradas ilegales y así crear una sociedad libre de drogas, esa meta ha sido, es y será quimérica. La "guerra contra las drogas", entendida como una cruzada básicamente cultural con particular énfasis sobre los eslabones más débiles de la

3 Corresponde precisar las diferencias entre descriminalización, despenalización y legalización. Siguiendo a Del Olmo, puede señalarse lo siguiente: la descriminalización "puede ser de dos tipos: la descriminalización de jure, por medio de la cual no se cambia la ley pero simplemente no se aplica, y la descriminalización de facto, que tampoco cambia la ley pero se aplica menos severamente"; la despenalización "propone modificar la legislación aunque el derecho penal continúe regulando ciertas conductas", y la legalización implica "la venta legal (de drogas) a través de ciertas regulaciones" que se expresan "en dos propuestas diferentes: a) la legalización regulada por el Estado, y b) la legalización competitiva sin intervención gubernamental. Sujeta simplemente al equilibrio del mercado libre" (Rosa Del Olmo, *¿Prohibir o domesticar? Políticas de drogas en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1992, pp. 120-121).

compleja cadena transnacional del lucrativo negocio de los narcóticos, ha sido un rotundo fracaso tanto en los países periféricos como en los centrales, y en los polos de más demanda como en los de mayor oferta. En este sentido, la decisión del gobierno de la presidente Cristina Fernández de elaborar una ley orientada a la despenalización del consumo personal de las drogas ilícitas parece acertada. Es un paso importante para limitar el prohibicionismo y eludir una infructuosa guerra antinarcóticos. Con base en nuevos estudios y encuestas, y tomando en consideración los avances internacionales en este frente, el Ministerio de Justicia ha liderado la presentación de argumentos a favor de dicha legislación. Ahora bien, este asunto demanda algunas precisiones. Una política de despenalización debe esclarecer los recursos, los programas y las tácticas destinados a reducir y controlar el fenómeno de las drogas.

Si se pretende despenalizar el consumo de drogas debe asegurarse un presupuesto pertinente para educación, salud y otros ámbitos de la política pública. Habrá que estar dispuestos a incrementar y cualificar las inversiones sanitarias para la prevención, el tratamiento y la rehabilitación de los consumidores. Se deberían elevar los montos destinados a la educación de los jóvenes para inducir hacia el futuro una baja en el consumo y un menor abuso de las drogas. Así también, los adolescentes, las mujeres y otros grupos vulnerables debieran ser objeto de iniciativas focalizadas de inserción laboral, de recreación deportiva, de provisión de ciertos insumos para un uso menos nocivo de las drogas, etcétera. Habría que aumentar los estudios científicos para conocer más los comportamientos adictivos, sus orígenes y secuelas. Y si, por otro lado, se pretende generar más recursos humanos y materiales para combatir la criminalidad organizada, las transacciones financieras de los grandes traficantes y otros núcleos más peligrosos del emporio del narcotráfico, sería esencial saber cuánto se dedicará a mejorar las unidades de investigación correspondientes, a crear cárceles de máxima seguridad, a dotarse de mecanismos de inteligencia más sofisticados, a controlar de manera más profesional las fronteras y los medios a través de los cuales ingresan las drogas, entre otros.

En breve, la única opción creíble y legítima de una decisión a favor de despenalizar las drogas es una despenalización exigente. No podría tratarse de una moda circunstancial, de una estrategia improvisada, de un mecanismo camuflado para debilitar aún más un Estado que ha sido incompetente y laxo ante el crecimiento interno del narcotráfico transnacional. Se debería tratar, por el contrario, de dotar al Estado de una política alternativa basada en un paradigma alterno, que le otorgue más eficacia y fortaleza en la superación de un problema que no es viable de erradicar completamente sino apenas contener lúcida y prudentemente, hasta que la comunidad internacional reconozca que debe abandonarse la prohibición y la cruzada antinarcóticos que la subyace.

2. UNA CONCLUSIÓN CON ALARMA

La perpetua "guerra contra las drogas" en América Latina se extiende, complejiza y degrada. La evidencia disponible indica que la cruzada contra las sustancias psicoactivas ilícitas no ha resuelto los inconvenientes derivados del fenómeno de las drogas ni los asociados a su surgimiento, despliegue y prolongación. Es evidente también que las prácticas antidrogas vigentes en la región son inefectivas e insensibles, ni resuelven las dificultades vinculadas a ese asunto, ni demuestran compasión con los actores más damnificados por su avance. Más aún, los gobiernos de los países más gravemente afectados por el lucrativo negocio de los narcóticos no han asumido la tarea de abordar y solucionar, al menos parcialmente, los problemas estructurales que han permitido que el negocio de las drogas florezca, prospere y se extienda.

En vez de aproximarse a este delicado tema desde el ángulo de la seguridad nacional –que enfatiza la dimensión estatal–, es fundamental introducir una mirada más centrada en la seguridad humana –ligada a la protección y defensa de los ciudadanos–. Antes que proceder sobre este asunto como uno que está inexorable e incuestionablemente entrelazado a otros "males" –tal el caso del terrorismo– es crucial evitar sobredimensionar su alcance y abocarse a su especificidad: el terrorismo es un medio, el narcotráfico es un negocio; los terroristas promueven una transformación radical, los narcotraficantes quieren usufructuar mejor el statu quo. Más que reiterar que se trata de un problema que demanda un papel activo y decisivo de todos los cuerpos armados del Estado (haciendo indistinta la separación entre seguridad y defensa), es imperativo comprender que las actuales políticas antidrogas centradas en la prohibición están erosionando severamente la democracia en la región.

En síntesis, es el momento de impugnar con firmeza la "guerra contra las drogas" y concebir nuevas opciones realistas. De lo contrario, lo que ya ha vivido buena parte de América Latina terminará convirtiendo al Cono Sur, en general, y a la Argentina en particular, en un gran campo de batalla de una cruzada errónea y feroz.