

**EL COLEGIO DE MEXICO
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

**LA POLITICA DE CONTROL DE DROGAS
DEL GOBIERNO NORTEAMERICANO.**

Antecedentes, limitaciones y alternativas.

**Tesis que para optar por el grado de
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES
presenta**

José Fernando Rocabado Sánchez

MEXICO, D.F., 1991.

*Dedico esta tesis a mis padres
y mis hermanos.*

AGRADECIMIENTOS

Uno de los momentos más difíciles de hacer una tesis es el de escribir los agradecimientos, porque se corre el riesgo de no incluir a todas las personas que de una u otra forma participaron en su realización. Asumiendo la responsabilidad de no mencionar a todas ellas por cualquier olvido involuntario, quisiera expresar mi gratitud con un grupo de personas que estuvieron muy cerca durante su elaboración y en mi formación profesional

En primer lugar quiero agradecer al profesor Carlos Rico por haber aceptado ser mi asesor, esclarecer mis dudas y regalarme mucho de su conocimiento sobre muchos otros temas; le agradezco también por su calidez humana que en más de una ocasión hizo de las sesiones de asesoría instantes gratos y formativos. A los profesores del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México les agradezco el haberme brindado la oportunidad de estudiar en esta institución y apoyado en la culminación de la licenciatura. De ellos un agradecimiento especial se los debo a Blanca Torres, Soledad Loaeza, Mario Ojeda, Humberto Garza, y Manuel García y Griego. Mi deuda es mucha también con Celia Toro, Guadalupe González y Samuel del Villar, quienes me enseñaron su valioso conocimiento sobre el tema de la tesis. A Marissa, Claudia, Carlos, Miguel Angel y Bruno quiero agradecerles tantos bellos detalles, pero especialmente su amistad.

Agradezco el apoyo de la profesora Marie-Claire Fisher en la búsqueda de información y del personal de las Bibliotecas Daniel Cosío Villegas y Benjamín Franklin. También agradezco al personal administrativo de El Colegio por su diligente y amable atención.

Entre las personas que de distintas maneras me alentaron y ayudaron en la realización del trabajo quiero agradecerles a Pablo Guzmán, Milton Nuñez, Alejandra Urbiola, Pablo Silva, Giancarlo Soler, Arturo Lara y Alberto Sauret.

María Dolores e Irene merecen un agradecimiento especial y permanente, entre muchas otras cosas, por su apoyo cotidiano -que seguramente me seguirán obsequiando en el futuro- y paciencia para revisar, con el mismo ánimo, una y otra vez, los borradores del trabajo. Hacia mis padres mi gratitud es muy grande, aunque todo lo que pueda agradecerles se queda muy por debajo de lo que hasta ahora han hecho por mí.

**LA POLITICA DE CONTROL DE DROGAS DEL GOBIERNO NORTEAMERICANO.
ANTECEDENTES, LIMITACIONES Y ALTERNATIVAS**

CONTENIDO

INTRODUCCION

La política de control de drogas: contenido y supuestos	3
El tema de las drogas en el sistema político norteamericano	8
La naturaleza del fenómeno de las drogas	12
Propósito, hipótesis y contenido	14

**Capítulo 1 EL CONSUMO DE ESTUPEFACIENTES EN LAS ULTIMAS DECADAS
Y ANTECEDENTES DEL PROBLEMA DE LAS DROGAS**

Introducción	20
Antecedentes de un viejo problema	23
Cultura y libre mercado de las drogas	23
Orígenes de la legislación y la política antinarcóticos	33
El surgimiento del problema de la marihuana y la agudización del enfoque represivo	49
Primeras fisuras del enfoque represivo en las décadas de los sesentas y setentas	54
El consumo de drogas ilegales	61
Evolución del consumo de estupefacientes, 1962-1979	61
Tendencias del consumo de estupefacientes en la década de los ochenta	65
Conclusión	75

Capítulo 2 LA POLITICA DE CONTROL DE DROGAS

Introducción	78
Desarrollo de la política de control de drogas en la década de los 1970	82
La política de control de drogas, 1981-1990	88
Medidas contra el tráfico ilegal de drogas	91
Estrategia Nacional de 1984	95
Ley contra el Abuso de Drogas de 1986	98
Estrategia antinarcóticos de 1987	104
Estrategias dirigidas a la oferta	106
Síntesis de las estrategias de oferta	112
Estrategias dirigidas a la demanda	113
Síntesis de las estrategias de demanda	116
Ley contra el Abuso de Drogas de 1988	117
Estrategia nacional de la administración Bush, 1989-1990	121
Implementación de la política de control de drogas, 1981-1990	127
La cuestión organizativa y la política burocrática	132
La cuestión presupuestal	152
Conclusión	155

Capítulo 3 LIMITES Y ALTERNATIVAS PARA LA POLITICA DE CONTROL DE DROGAS

Introducción	157
Límites para la política de control de drogas	162
La política de control internacional	164
El programa de interdicción	170
Los programas domésticos de aplicación de la ley	176
El debate del problema de las drogas. Análisis costo-beneficio de la política de prohibición	181
La "nueva lectura" y los temas centrales del debate	184
El gasto gubernamental y social	185
Los nexos drogas-crimen	188
La cuestión de la salud	197
Derechos constitucionales y libertades individuales	203
El asunto de la corrupción gubernamental	209
Moral y drogas ilegales	213
Los programas de reducción de la demanda	215
Perspectivas de aplicación de la "nueva lectura"	217
Conclusión	223
CONCLUSION	227
BIBLIOGRAFIA	250

INTRODUCCION

En los últimos años uno de los temas más importantes de debate público en Estados Unidos ha sido el del tráfico y consumo de estupefacientes. Diversos círculos e instituciones del gobierno y la sociedad norteamericana han participado en una amplia polémica en torno a cómo resolver lo que ha terminado por llamarse el "problema de las drogas". También la opinión pública estadounidense ha estado interesada en el tema, llegando a calificarlo incluso como el problema más importante para esa nación.¹

El debate no es gratuito, Estados Unidos tiene un problema real: es el país de mayor consumo de drogas en el mundo. Este consumo alcanzó en 1979 los índices más elevados desde su popularización en los sesenta y su posterior crecimiento exponencial en los setenta. Aunque durante la década de los ochenta se presenció un lento descenso, todavía conserva los más grandes registros, como lo demuestra el hecho de que tan sólo en esta nación se ingiere el 65 por ciento de la oferta mundial de drogas.² La atención estadounidense sobre este tema se debe también a la multiplicidad de problemáticas vinculadas con el consumo de estupefacientes, como las de salud pública, criminalidad y

1. Según una encuesta levantada por Gallup entre el 7 y 10 de septiembre de 1989, el 63 por ciento de la población norteamericana identificó al problema de las drogas como el más importante para Estados Unidos. Véase Andrew Kohut y Larry Hugick, "Colombians Question Worth of Drug War; Americans Skeptical It Can Be Won", en The Gallup Report, n.288, septiembre de 1989, p.4.

2. David L. Teasley, "Extent of the Problem. The Drug Problem", en Congressional Research Service Review, noviembre-diciembre de 1989, p.5.

corrupción, entre muchas otras.

Si bien este conjunto de problemas de por sí representan ya un motivo de preocupación, la discusión se ha centrado en qué hacer para reducir la oferta y la demanda de estupefacientes. Implícita o explícitamente, un punto ha permanecido presente: la utilidad y efectividad de la política de control de drogas. Para sus críticos más radicales, después de varias décadas en que esta política no ha logrado los efectos esperados y más bien ha provocado costos de diversos tipos, es hora de un replanteamiento profundo; entre las alternativas propuestas se señalan aquellas que van desde la descriminalización del consumo de la marihuana hasta la legalización de las drogas prohibidas. En el otro extremo se encuentran quienes se oponen a esas alternativas y más bien, pese a los costos, apoyan programas que continuarían poniendo el acento en la reducción de la oferta y/o la demanda de drogas.

Por encima de este debate un hecho ha permanecido claro: la necesidad de resolver el problema de las drogas. Este problema está presente en Estados Unidos desde el siglo pasado. En los esfuerzos que se han hecho desde ese momento para enfrentarlo han tropezado con diversas dificultades. Pero en particular desde que aparece la prohibición y el control gubernamental y, debido a estos, la ilegalidad del mercado. Después de siete décadas, sin embargo, no ha sido solucionado y más bien es percibido en un estado de gravedad.

El problema de las drogas de Estados Unidos no sólo está articulado por la dinámica entre la oferta y la demanda de estupefacientes y las consecuencias que esta dinámica provoca, sino también por leyes y programas diseñados y aplicados para su control. Puede sostenerse que este problema se compone de tres niveles. En el primer nivel, a manera de una lógica de mercado, se encuentra la interacción entre la oferta y la demanda de drogas ilegales. En el segundo, se hallan las políticas gubernamentales (leyes y programas) para el control y/o reducción de ambos aspectos de la ecuación de las drogas. Y en el tercero, las consecuencias de la aplicación de dichas decisiones gubernamentales, es decir, los costos y beneficios de la implementación de la política antinarcóticos.

Este trabajo trata de cómo el gobierno norteamericano ha seguido una política básicamente represiva -que no ha tomado en cuenta la posibilidad de la legalización- para lidiar con el problema de las drogas, a veces dirigido a lo interno, a veces a lo externo, y a veces en ambas direcciones.

La política de control de drogas: contenido y supuestos

En sus esfuerzos por abatir el fenómeno de las drogas, el gobierno norteamericano ha desarrollado una política de control de narcóticos que comprende programas para reducir la oferta y la demanda. Esta también contiene disposiciones que buscan afectar las actividades que se vinculan con el mercado ilegal de los estupefacientes como, por ejemplo, el lavado de dinero. Por el

caracter transnacional del fenómeno, dicha política tiene alcance nacional e internacional.

De una dominante perspectiva "ofertista" en la primera mitad de la década de los ochenta (la erradicación de cultivos y, principalmente, la contención del tráfico ilegal mediante la interdicción, es decir antes de que los enervantes salgan de la "fuente" y lleguen al territorio estadounidense), la política gubernamental contra las drogas ha venido otorgando mayor atención a los programas para la reducción de la demanda. Sin embargo, pese al aparente esfuerzo por equilibrar las prioridades de política antinarcóticos, el endurecimiento de las disposiciones del sistema de justicia criminal para castigar a los usuarios o hasta la pena de muerte para algunos traficantes, ha mostrado que la lógica de dicha política es esencialmente punitiva. Esto es, considera que este complejo fenómeno podría ser resuelto a partir de una estricta aplicación de la ley sobre los distintos participantes hasta su posterior "aislamiento" en las prisiones.

Un recuento de las diferentes medidas desarrolladas a lo largo de la década de los ochenta permite resaltar los siguientes elementos principales.³

3. General Accounting Office, Controlling Drug Abuse, A Status Report, (GAO/GGD-88-39), 1988, p.27.

Para la reducción de la oferta de drogas se incluyen los siguientes programas:

- control internacional de narcóticos y cooperación internacional
- sistema de interdicción de estupefacientes y control de fronteras
- investigación, persecución, arresto, enjuiciamiento y encarcelamiento de individuos y grupos, además de la expropiación de los activos y ganancias del negocio
- control estadual y local del tráfico y distribución
- control doméstico de la desviación de drogas legales, precursores químicos y la producción de marihuana
- inteligencia.

Para la reducción de la demanda de drogas dicha política reúne programas educativos, terapéuticos y legales:

- educación y prevención
- tratamiento y rehabilitación
- disposiciones del sistema de justicia criminal para usuarios
- sanciones legales para consumidores
- investigación científica.

En resumen, la política norteamericana de control de drogas pretende que, en el largo plazo, los programas de control de la oferta reduzcan la disponibilidad de estupefacientes a tal grado que el consumo sea inhibido. En el corto plazo, dichos programas persiguen que se incrementen los costos y riesgos para el conjunto de los actores de la cadena de oferta internacional y nacional, de modo que así no tengan incentivos para sus actividades. Los

programas para la reducción de la demanda, por su parte, aspiran a que el consumo sea desalentado, ya sea con información (educación) o represión para los usuarios y con tratamiento-rehabilitación para los farmacodependientes.

La política de control de drogas ilegales se basa en algunos supuestos teóricos. Estos supuestos (provenientes de la teoría económica) sostienen que, para reducir sustancialmente el consumo (uso y abuso) y también afectar sensiblemente a la cadena de oferta (nacional e internacional) dirigida a los consumidores estadounidenses, una eficiente aplicación de los programas antinarcóticos debe provocar los siguientes efectos en el mercado ilegal de estupefacientes: 1. aumento de los precios, 2. reducción de la pureza (y potencia) de las sustancias, 3. disminución de la disponibilidad, y 4. ergo reducción del consumo.

Junto a esos efectos al nivel del mercado ilegal, que esperan sus diseñadores logren desalentar al conjunto de los participantes del fenómeno de las drogas, las disposiciones del sistema de justicia criminal (persecución, arresto, enjuiciamiento y encarcelamiento de dichos actores) pretenden rematar el objetivo de la política gubernamental antinarcóticos: reducir al mismo tiempo la oferta y la demanda de drogas hasta su virtual extinción.

En teoría el razonamiento aparenta ser consistente. Sin embargo, dichos efectos para el mercado ilegal de drogas no han resultado plenamente en la práctica. Por el contrario y a reserva

de profundizar sobre ellos en el trabajo, se han manifestado por situaciones paradójicas: aunque los precios de los narcóticos están más caros de lo que estarían si no fueran prohibidos, éstos han venido bajando; su pureza se ha incrementado; la disponibilidad sigue siendo abundante y las tasas de consumo, pese a que están disminuyendo, aún permanecen elevadas.

El sistema de justicia criminal además no ha resuelto el asunto de la farmacodependencia, ni los móviles y condiciones que animan a la multiplicidad de participantes en el fenómeno internacional de la drogas: desde los campesinos productores de materias primas, pasando por los traficantes y distribuidores, hasta los usuarios norteamericanos de estupefacientes. Lo que sí ha hecho este sistema es perseguir, arrestar, enjuiciar y llevar a prisión a algunos consumidores y abastecedores, nacionales y extranjeros; a pesar del papel e importancia de los programas educativos y terapéuticos para desalentar la demanda.

Sin embargo, ha habido poco éxito. Frente a esta falta de éxito se han dado dos explicaciones fundamentales. Para algunos se explica por las dificultades de implementación de la política. Para otros en cambio, se explica por la naturaleza del fenómeno de las drogas. La primera se refiere a la forma como el sistema político norteamericano encara el problema. La segunda enfatiza que la naturaleza misma del fenómeno de las drogas impide el éxito de la política.

El tema de las drogas en el sistema político norteamericano

El tema de las drogas en Estados Unidos no escapa a las características inherentes al proceso de toma de decisiones de su sistema político. A semejanza de otros temas que ingresan en este sistema, el de las drogas se inserta en un proceso político múltiple y descentralizado. Es decir, un proceso decisional que cuenta con la participación de diversos actores gubernamentales y no gubernamentales, a través de distintos canales, tanto institucionales como no institucionales.

La naturaleza múltiple y descentralizada del proceso de toma de decisiones hace a éste compartido y compartimentado entre los distintos actores e instituciones de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Ambas características repercuten en el proceso de creación de política gubernamental. Se entiende a este proceso en dos momentos interactivos: la formulación y la implementación. Aunque la separación entre ambos momentos no es del todo precisa, la formulación hace cuenta del contenido y sentido de la política, mientras que la implementación se remite a la manera cómo las decisiones de política se llevan a la práctica.⁴ La formulación y la implementación juntas dan lugar a los productos de la política gubernamental: leyes y programas.

⁴. En opinión de Carlos Mena "la ejecución (o implementación) es un proceso complejo, en virtud del cual una formulación amplia de política, incluyendo metas, objetivos y medios, es transformada en acciones específicas"; véase Carlos Eduardo Mena, Toma de decisiones y políticas. Algunas aplicaciones a la política exterior, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, p.245.

Técnicamente es el Congreso o alguno de sus comités el que formula las leyes y programas, en tanto que las agencias del poder ejecutivo se encargan de implementarlas. No obstante, la Casa Blanca, algún departamento o agencia gubernamental también formulan política o crean programas, como el Congreso o alguno de sus comités supervisan la correcta implementación de la política.⁵ El hecho de que el proceso de creación de política esté compartido y compartimentado entre ambas poderes del gobierno es una fuente de tensiones (y dificultades) a dos niveles. En un primer nivel, la rivalidad entre el Congreso y la Casa Blanca por determinar quién es el que formula la política y quién es el responsable de que ésta sea correctamente implementada; en otras palabras, por quién asume el liderazgo del proceso. En un segundo nivel, la rivalidad y competencia entre las diferentes agencias burocráticas que implementan (y formulan) la política, lo que provoca dificultades de supervisión y coordinación. La descentralización y multiplicidad que caracteriza la formulación e implementación de la política ha sido claramente expuesta de la siguiente manera:

(la) difusión en el aparato de creación de política torna muy difícil la coordinación y cohesión, ya que que los distintos participantes e instituciones compiten por influir en el proceso de toma de decisiones. Esta difusión, como la tensión entre el presidente y el Congreso y la especialización burocrática, es un componente básico del proceso político norteamericano.⁶

5. Raphael F. Perl, "Congress, International Narcotics Policy, and the Anti-Drug Abuse Act of 1988", en Journal of Interamerican Studies and World Affairs, vol.30, n.2-3, verano-otoño de 1988, pp.24-28; Georgina Nuñez, "Propuesta para el diseño de un mapa de toma de decisiones de Estados Unidos hacia México: Migración y Narcotráfico", en Cuadernos Semestrales, Estados Unidos, Perspectiva Latinoamericana, n.20, segundo semestre de 1986, pp.326-327.

6. Michael J. Kryzaneck, Las estrategias políticas de Estados Unidos en América Latina, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987, p.140. El subrayado es nuestro.

A ese compartir poderes y funciones entre ambas ramas (y partes) del gobierno, se agrega la distribución de actividades entre los distintos niveles de gobierno: federal, estadual y local. Dado que en este trabajo nos interesa la actuación del gobierno federal, baste con tener en cuenta que en la implementación de la política se dan rivalidades y tensiones entre las agencias que dependen de los gobiernos a esos niveles. Y esto es particularmente cierto en el caso de las agencias gubernamentales a cargo de la aplicación de la ley y la interdicción, programas fundamentales del enfoque represivo. Asimismo, el poder judicial -en los distintos niveles de gobierno- interviene en el tema mediante la administración de la ley y la justicia en los procesos legales.

Una tercera característica del proceso de toma de decisiones corresponde al Congreso y su relación con la sociedad civil a través de los grupos de interés. En lo que toca al tema que nos interesa puede notarse una amplia coalición que no sólo unifica a los partidos demócrata y republicano frente al tema de las drogas, sino que también se expresa en la relativa ausencia de grupos organizados que enfrenten la política gubernamental antinarcóticos. Hasta cierto punto, las diferencias entre demócratas y republicanos frente a ese problema tienen que ver más con la operatividad de la política antinarcóticos que con la centralidad y el contenido de ésta. En el problema de las drogas parece importar más el ser "duro" contra ellas que explorar otras alternativas de política.

Además de las características señaladas del proceso de toma de decisiones en el sistema político norteamericano, en el caso específico de las drogas, se observa un alto grado de politización. Esta situación ha dado lugar a que se dé una suerte de "convencionalidad" en su abordaje, esto es, el de aparecer con más notoriedad (y alarma) durante ciertos tiempos políticos. No es casual, por ello, que sea justo durante los periodos electorales que adquiera una relevancia de primer orden, ya que los candidatos en competencia buscarán capturar las preferencias de los electores, mostrando lo que la mayoría de éstos aparentemente quieren escuchar: el ser "duros" contra las drogas. Pero dicha politización no es exclusiva de los partidos políticos, sino también de las autoridades de los gobiernos federal y estatales. Estos funcionarios politizan el tema en los periodos de asignación del presupuesto gubernamental antinarcóticos. En este sentido es que se dan auténticas disputas burocráticas para demostrar la eficiencia y eficacia de algún programa antinarcóticos a cargo de alguna agencia, con el fin de obtener credibilidad y mayor presupuesto.

Más allá de esas características del proceso de toma de decisiones en el sistema político norteamericano y de la politización del tema, existe una multiplicidad de demandas públicas en el sentido de "hacer algo" contra los enervantes. Esta dimensión que corresponde a la presión de la opinión pública y de los medios de comunicación, ha contribuido a que el tema se mantenga en ciclos que oscilan entre la rutina y la crisis. Esto

significa que el problema de las drogas adquiere un bajo perfil en momentos en que el tiempo político o el proceso de asignación del presupuesto ya han ocurrido. Pero determinados eventos que son captados y reproducidos por los medios de difusión y asimilados por el público (como, por ejemplo, la muerte de algún personaje popular por "sobredosis" en el uso de narcóticos o los desordenes callejeros "por drogas"), pueden convertirse en una nueva escalada de reclamos públicos a las autoridades gubernamentales para que éstos, a su vez, les muestren que la política antinarcóticos del gobierno es efectiva, perseverante y, lo más importante, que funciona.

La naturaleza del fenómeno de las drogas

Una parte de las limitaciones de la política de control de drogas, en particular para los programas contra la oferta, se puede explicar por las situaciones aludidas en lo que hace a los supuestos de la política (disminución del precio e incremento de la calidad y disponibilidad de las drogas). La otra, quizás la más significativa, se explica acudiendo a la naturaleza del fenómeno que reprime el régimen internacional de prohibición de drogas.⁷

Dado que el fenómeno de las drogas ha sido definido como un "crimen internacional" y por lo mismo es ilegal, dicho régimen

7. Se entiende por régimen a los "principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores de un área temática (en nuestro caso el de las drogas)". Véase Stephen Krasner, "Structural causes and regime consequences as intervening variables", en International Organization, vol.36, n.2, primavera de 1982, p.185.

prohíbe estrictamente las diferentes actividades que le comprenden y castiga a quienes participan en él. Al respecto, la legislación más reciente, la Ley contra el Abuso de Drogas de 1988, establece que queda terminantemente prohibido "manufacturar; distribuir, dispensar, poseer o usar sustancias controladas".⁸ Por ello es que se ha proscrito desde el cultivo de las materias primas hasta la posesión y consumo de sus derivados. Simultáneamente, la multiplicidad de actores del fenómeno son sancionados con diversos tipos de disposiciones del derecho civil y criminal.

Para esos participantes, sin embargo, sus actividades son en esencia consensuales. Comprar o vender drogas, sea en los campos de las zonas subtropicales de Sudamérica o en las ciudades norteamericanas, son actividades que cuentan con el consentimiento de los interactuantes. A diferencia de otros crímenes, éste "no crea víctimas interesadas en notificar a las autoridades".⁹ Un comprador y un vendedor de drogas, en distintos espacios en que interactúan, no denuncian su acto a menos que sean obligados a ello por medios coercitivos (¿cómo un comprador podría delatar a un vendedor de drogas si esa persona le ha comprado "sustancias controladas"? y, de modo inverso, ¿cómo un vendedor podría denunciar a un comprador, a quien le ha vendido "sustancias controladas"?).

8. Anti-Drug Abuse Act of 1988, Public Law 100-690. (H.R. 5210). Título V, Subtítulo C, Capítulo 1 y Subtítulo D.

9. Ethan Nadelmann, "U.S. Drug Policy. A Bad Export", en Foreign Policy, n.70, primavera de 1988, p.89.

En tanto este complejo fenómeno está "controlado" (prohibido y castigado) sus actores participantes (desde los cultivadores hasta los consumidores) deben más bien esconderse del control y represión de las autoridades gubernamentales y guardar el "secreto". Y para eso se han ingeniado los mecanismos que les permite mantener ocultas (y secretas) sus actividades y protegerse a sí mismos. En suma, dichas actividades del fenómeno de las drogas tienen una naturaleza consensual, oculta y secreta, y "sin víctimas" interesadas en delatar lo que por cuenta propia han realizado. Es precisamente debido a la naturaleza de dicho fenómeno que se dan los costos ocultos de la política de prohibición, como se podrá ver en el trabajo.

Propósito, hipótesis y contenido

Después de que la política de control de drogas no ha funcionado adecuadamente, porque se ha enfrentado con una serie de limitaciones y costos, domésticas e internacionales, aparece -en el debate interno- la alternativa de la legalización. De aquí surgen dos preguntas fundamentales que el trabajo intenta responder: ¿por qué no ha funcionado adecuadamente la política represiva? y ¿cuáles han sido las consecuencias principales de esa falta de éxito en términos del debate interno?

Con base en esas interrogantes, el propósito de la investigación es el de obtener información acerca de los antecedentes y limitaciones de la política de control de drogas del gobierno norteamericano, con el fin de evaluar las

posibilidades de las políticas alternativas. Por las implicaciones para los gobiernos y sociedades de América Latina, lo que se diga ó haga en Estados Unidos frente a ese problema merece ser estudiado. De ahí que mi intención, al explorar la dinámica interna estadounidense en este tema, es contribuir a darle a nuestros países los elementos que nos permitan tratar de afectar sobre el debate en ese país.

La hipótesis que orienta la investigación puede plantearse de la siguiente manera. En la segunda mitad de la década de los ochenta surge en Estados Unidos una "nueva lectura" de lo que debe ser la política de control de drogas. Esta lectura deriva de las limitaciones de una serie de políticas que, bajo distintas formas, ha sido aplicada desde principios del presente siglo y que hasta ahora no ha producido los resultados esperados y más bien ha generado problemáticas adicionales. El que la política de control de drogas no haya funcionado adecuadamente se explica, además del anterior planteamiento, por cuando menos alguna de las siguientes consideraciones: a) al nivel de los actores gubernamentales, la falta de voluntad política; b) al nivel de la política gubernamental, una errónea definición del problema de las drogas, que se basa en un diagnóstico insuficiente del problema; c) al nivel de la operatividad de la política gubernamental, las dificultades de coordinación y supervisión; y d) al nivel del público, una renuencia a la exploración de otras alternativas de política.

Teniendo como idea central a dicho planteamiento, el argumento del trabajo ha sido estructurado en tres capítulos.

El primer capítulo está dividido en dos apartados. En el primero se intenta constatar que el consumo de estupefacientes en este país tiene profundas raíces, y que muchas de las políticas antinarcóticos, domésticas e internacionales, que hoy se emplean ya fueron utilizadas antaño. Se hace notar, en este mismo apartado, que el diagnóstico del problema es insuficiente, sobre todo si se identifica al uso de narcóticos como un asunto criminal exclusivo de sectores marginales de la sociedad, lo cual también explica el carácter represivo de dicha política. Asimismo, se señala que la política antidrogas del gobierno norteamericano ha pretendido, desde sus orígenes, guiar a las de otras naciones. A partir de cambios significativos en la composición y cantidad (masificación) de los usuarios de drogas desde los sesenta -que redundó sobre la misma política-, en el segundo apartado se muestra la evolución y tendencias del consumo de enervantes hasta finales de los ochenta. Aquí también se mencionan algunos impactos provocados por dicho consumo, que son revisados en el capítulo tercero.

Una vez bosquejados los antecedentes el problema y los cambios en el consumo, en el segundo capítulo se estudia la política de control de drogas del gobierno norteamericano. A partir de una descripción de esa política durante los setenta, el objeto de este capítulo es el de mostrar las modificaciones de la política norteamericana dirigida a enfrentar la nueva situación, en lo

interno y en lo externo, en el periodo 1981-1990. Aunque se trata de una política más compleja, lo que se busca es comprenderla en un doble sentido: en cuanto a su contenido y en cuanto a su aplicación. Esta distinción es de gran importancia porque, de acuerdo con la hipótesis del trabajo, para los críticos más radicales ("nueva lectura") de la política de control de drogas es su contenido y no la forma de su aplicación el nudo del problema de las drogas.

Con base en esa distinción, en el segundo apartado del capítulo dos se explora la formulación de la política, en donde se muestra a los actores gubernamentales que seleccionan la política y de lo que consiste ésta. Como se pudo ver en esta introducción, debido a las características del sistema de gobierno norteamericano en el proceso de formulación intervienen una gran cantidad de actores e instituciones gubernamentales, razón por la que nos limitamos a la formulación de la política más amplia que surge de los segmentos institucionales más altos del gobierno norteamericano. En este sentido, un documento elaborado por una oficina para asuntos de drogas de la Casa Blanca señaló:

La estrategia brinda dirección y guía a las agencias federales que desarrollan e implementan sus estrategias para lograr metas y objetivos subordinados que contribuyan al logro de los intereses nacionales. La estrategia nacional de drogas proporciona un enfoque guía para las agencias del gobierno en la búsqueda del interés nacional.¹⁰

El último apartado del capítulo dos hace cuenta de la

a

¹⁰. National Drug Policy Board, Toward a Drug-Free America. The National Drug Strategy and Implementation Plans, Washington, D.C: US Government Printing Office, 1988, p.1. El subrayado es nuestro.

implementación de la política antidrogas. En esta parte se estudian los distintos mecanismos de coordinación de la maquinaria gubernamental antinarcoóticos y se describe a las agencias burocráticas que participan en este proceso. Se analiza, asimismo, la distribución del presupuesto gubernamental por programas -que muestra las prioridades de la política- y por agencias -que indica las agencias que dominan. Este apartado estudia la dimensión operativa de la política. En conjunto, el segundo capítulo arroja información acerca de lo que las autoridades del gobierno norteamericano entienden por lo que debe ser la política de control de drogas y a los obstáculos que se enfrenta.

Sobre la base de lo expuesto en los dos primeros capítulos, el tercero intenta responder las siguientes preguntas: cuáles son las principales limitaciones de los programas dominantes de la política de control de drogas; cuáles son los costos y beneficios de la política de prohibición; y qué posibilidad existe de que las propuestas alternativas a dicha política sean llevadas al nivel de política pública. Para abordar la primera interrogante, en el primer apartado se realiza una evaluación de los programas dominantes de la política de control de drogas del gobierno norteamericano: la política internacional el programa de interdicción y los programas domésticos de aplicación de la ley."

ii. La metodología para la evaluación se basa en el análisis costo-beneficio. De acuerdo con este análisis, cualquier política gubernamental crea beneficiarios y víctimas, proyectados y no proyectados. En el caso de la política de control de drogas, las víctimas proyectadas serían quienes las trafican y distribuyen y son castigadas con las disposiciones del sistema de justicia criminal. Los beneficiarios proyectados serían aquellos individuos que se volverían usuarios frecuentes y/o drogadictos si no fuera

Mediante el debate estadounidense acerca de la política de prohibición, el segundo apartado se encarga de exponer los costos y beneficios de esta política; el resultado del debate, que lo centramos tan sólo en el ámbito académico, es el de ofrecer los elementos básicos de la "nueva lectura" o alternativa propuesta en este país. En el último apartado se examina las posibilidades para la aplicación de la "nueva lectura"; esto lo observamos a través de un análisis de los indicadores de opinión pública. En suma, el tercer capítulo señala las limitaciones y alternativas para la política gubernamental de control de drogas.

por la existencia y la aplicación de las leyes antinarcóticos. En cambio, los beneficiarios no proyectados serían los productores, traficantes y distribuidores mayoristas y minoristas que se benefician de la ilegalidad del mercado, es decir, los que ganan de los elevados precios de los enervantes porque están prohibidos. Las víctimas no proyectadas serían aquellas personas sobre quienes recae directamente los costos ocultos de la prohibición: minorías étnicas, gente pobre y desempleados, por un lado, y aquellos individuos que son víctimas de los métodos y técnicas para probarles que están involucrados en un "crimen relacionado con las drogas". Véase Ethan Nadelmann (primavera de 1988), op.cit., pp.84-85; Mena (1989), op.cit., pp.161-183.

Capítulo 1

EL CONSUMO DE ESTUPEFACIENTES EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS Y ANTECEDENTES DEL PROBLEMA DE LAS DROGAS

El estatus del control legislativo de las drogas peligrosas durante el siglo XIX puede resumirse del siguiente modo: Estados Unidos no tuvo ningún control práctico sobre las profesiones de la salud, ninguna organización de salud con representación nacional que ayudara al gobierno en el diseño de la regulación y ningún control sobre la rotulación, composición o advertencia de los compuestos que podían contener opiáceos o cocaína. Estados Unidos no sólo proclamó un libremercado, sino también practicó esta filosofía en relación con los narcóticos de una manera irrestricta a cada nivel de su preparación y consumo. (David F. Musto, 1987, p.40)

Introducción

El consumo de drogas en Estados Unidos se remonta a sus inicios fundacionales como nación. Pero la aparición y formación del problema de las drogas es un fenómeno que recorrió un largo proceso histórico, en el que confluyeron una multiplicidad de factores (económicos, político-legales, socio-culturales, científicos, religioso-morales y míticos). Su origen se remite más o menos a mediados del siglo XIX; para principios del siglo XX produce un consenso antidrogas; y en la actualidad se caracteriza por la tensión entre una sociedad de elevado consumo de estupefacientes y las leyes que las prohíben.

A lo largo de ese periodo, en particular durante el presente siglo, las actitudes públicas frente al consumo de drogas oscilaron entre una relativa tolerancia y la intolerancia. Dichas actitudes variaron con el tiempo y respecto a distintos enervantes, actitudes que por lo general tuvieron que ver más con aspectos estructurales, de tipo económico y político, que con la posible peligrosidad de

los mismos.¹

En dicho desarrollo histórico, lo que en un principio se presentó como un problema en relación con el mismo consumo, en una sociedad caracterizada por la afluencia, tendió a expandirse para abarcar la producción, tráfico y comercio, esto es, lo que en Estados Unidos comúnmente se conoce como "narcotráfico". Por ello, desde su aparición, las leyes y políticas antinarcóticos tendieron a hacer énfasis en la cuestión del combate a la oferta nacional e internacional (respaldada por la idea de que "el mal" proviene de afuera, del extranjero) y marginalmente en el asunto de la demanda.

En este capítulo se intenta explorar dos aspectos. Por un lado, algunos antecedentes del problema de las drogas. Por el otro, la evolución y tendencias del consumo de drogas en las últimas décadas. En la primera parte veremos que el uso de enervantes en la sociedad norteamericana ya estaba presente antes de que aparecieran los problemas resultantes de la ilegalidad del mercado, es decir, de los efectos que provoca la política de prohibición. Del mismo modo, muchas de las políticas antidrogas domésticas e internacionales empleadas en la actualidad ya fueron utilizadas antaño. Las tensiones intergubernamentales a raíz del flujo legal de drogas también tienen profundos orígenes. En la segunda parte, en cambio, se analiza el comportamiento del consumo. Teniendo en

1. Rosa del Olmo, "Drogas: distorsiones y realidades", en Nueva Sociedad, n.102, julio-agosto de 1989, p.85.

cuenta las anteriores ideas, ambos apartados han sido estructurados con el siguiente contenido.

El primer apartado consta de cuatro secciones. En la primera se estudia el proceso por el cual en la sociedad norteamericana se van fermentando una serie de sentimientos y movimientos antidrogas que dieron lugar a la prohibición de los narcóticos. En la segunda se muestra el desarrollo de la política de prohibición; en esta sección se señala que desde que aparece la política de control de drogas del gobierno norteamericano hay dos características que la definen y que han continuado hasta la actualidad: por un lado, el predominio de un enfoque represivo para atacar el consumo de las drogas. Por otro, el alcance nacional e internacional de la políticas antidrogas contra la oferta del gobierno norteamericano. Además se señalan algunos de los problemas emergentes de la ilegalidad del mercado, en concreto la aparición de un sistema de oferta ilícita, que va desde el cultivo hasta la distribución ilícita dentro de Estados Unidos.

En la tercera sección se verifican esas dos características, así como el endurecimiento de dicha política. En la última sección de este primer apartado se muestra las primeras fisuras que sufre el enfoque represivo, dando lugar a la incorporación de políticas educativas y terapéuticas junto a las políticas represivas y que en conjunto buscan incidir, por igual, sobre la oferta y la demanda de drogas. Es importante hacer notar que el predominio del enfoque

represivo estuvo asociado con tensiones hacia los grupos étnicos minoritarios en la sociedad norteamericana, y en tanto el consumo permaneció en la periferia de la sociedad era fácil dicho predominio. En cambio, cuando el consumo es realizado por sectores de las clases medias y altas el enfoque antidrogas busca introducir programas no coercitivos. Las secciones dos, tres y cuatro de este apartado cubren el periodo que va desde la década de 1910 hasta la de 1970.

El segundo apartado consta de dos secciones, que trazan la evolución del consumo de drogas desde los sesentas hasta la finales de los setentas y las tendencias de dicho consumo en la década de los ochentas. En la primera se muestra la explosión del uso de estupefacientes en estados Unidos. El propósito de la segunda sección es el de establecer el estado y las tendencias actuales del consumo de drogas para ver, en el siguiente capítulo, la respuesta del gobierno norteamericano en los setentas pero especialmente en los ochentas. Asimismo, se señalan algunos de los impactos provocados por la demanda de enervantes, que en el capítulo tercero son revisados en profundidad. Al final se presenta la conclusión del capítulo.

Antecedentes de un viejo problema

Cultura y libre mercado de las drogas

Con la invención de la jeringa y la aguja hipodérmica en 1854, la profesión médica comenzó a usar la inyección intravenosa de la

morfina (descubierta en 1805) como un tratamiento médico para calmar el dolor. Esta práctica tuvo amplia difusión durante la Guerra Civil (1861-1865), cuando miles de soldados fueron inyectados con esa sustancia para mitigar los dolores causados por las heridas y la cirugía. En esa época era muy común que la profesión médica recetara, durante largos periodos de tiempo, una considerable cantidad de morfina a sus pacientes, sobre todo mujeres adultas, que sufrían de enfermedades crónicas, incurables o molestias post-operatorias. A consecuencia de su uso continuo y por su potencial adictivo apareció la adicción o dependencia, ya que "había un pequeño escalón desde el simple alivio al dolor crónico de un síntoma a la adicción"², es decir, que esta afección probablemente tuvo un origen médico.

Desde 1875 las compañías farmacéuticas emplearon los opiáceos (el opio, la morfina y, más tarde, la heroína) en la elaboración de medicinas patentadas, las cuales eran vendidas libremente al público -sin necesidad de receta médica- en farmacias y droguerías, en tiendas de comercio, en librerías y tabaquerías e incluso se las podía recibir por el correo. En 1898 se descubre la heroína (derivada de la morfina), aumentando aún más la popularidad de los

2. La adicción a la morfina durante y después de la Guerra Civil recibió el nombre de "enfermedad del soldado". Véase Jerald W. Cloyd, Drogas y control de la información. El rol del hombre en la manipulación y el control del tráfico de drogas, Buenos Aires: Ediciones Tres Tiempos, 1985, p.35; Erich Goode, Deviant Behavior, New Jersey: Prentice Hall Inc., 1984, p.107.

opiáceos como panaceas medicinales. La jeringa, la aguja hipodérmica y las medicinas patentadas (alrededor de 50000 para finales de siglo) no recibieron control del gobierno federal sino hasta 1906, con la aprobación de la Ley de Alimentos Puros y Drogas (Pure Food and Drug Act). Esta legislación, sin embargo, fue un intento por "proteger" a la población de los falsos anuncios hechos en las secciones de publicidad de la prensa (no se mencionaban a los potentes ingredientes en el contenido de las medicinas patentadas) y no un proyecto por controlar el consumo de drogas.³

Quizás ante la ausencia de una disposición gubernamental que regulara la producción de la morfina, pero sobre todo debido a su popularidad como medicamento para cualquier tipo de enfermedad y analgésico, su consumo -sea por receta médica o por automedicación- se extendió a tal grado que para 1900 entre el 2 y el 4 por ciento de la población estadounidense (en ese año compuesta de 75 millones de habitantes) era adicta al opiáceo y, adicionalmente, entre el 6 y el 10 por ciento la usaba de varias formas orales, a manera de un "remedio casero".⁴ No en vano se ha identificado al siglo XIX

3. Goode (1984), op. cit., pp.107-108; Anthony Saper, "The making of policy through myth, fantasy and historical accident: The making of American narcotics laws", en British Journal of Addiction, n.69, 1974, resumido en Thomas Glynn y Jack Nelson (eds.), Public Health Issues and Drug Abuse Research, Rockville, MD: National Institute on Drug Abuse, (Research Issues 30), 1982.

4. En términos numéricos, dichos porcentajes indican 1.5 a 3 millones de adictos y entre 4.5 a 7.5 millones de otros usuarios. Véase Troy Duster, "Drugs and Drug Control", en Jack D. Douglas (ed.), Crime and Justice in American Society, Indianapolis: The Bobbs-Merrill Company, 1971, pp.199-200. Otra estimación señala que a finales del siglo XIX habían no más de 250000 adictos a los opiáceos, véase David F. Musto, "The History of Legislative Control

estadunidense, en relación con el asunto de las drogas, como el "paraíso de los opiáceos".

Los efectos más o menos adictivos de la morfina hicieron poco distinguible la frontera de su "uso" con el de su "abuso", esto es, el de eventualmente crear la adicción. La actitud del público frente a esta cuestión era, en términos generales, de relativa tolerancia, en tanto se la vio como una "desafortunada dependencia", sin que por ello se sancionara moralmente al adicto. "El público -sostuvo un analista- no aprobó la adicción pero fue considerada como una desafortunada afección, más que la manifestación de inmoralidad o depravación. El adicto era considerado enfermo y no desviado" ⁵ Esto fue así, en lo fundamental, porque la mayoría de los adictos a la morfina - usuarios que se la inyectaban o que la bebieran- eran gente de las clases media y alta, blanca, anglosajona y protestante, alrededor de unas dos terceras partes eran mujeres, que vivían tanto en áreas urbanas como rurales. En suma, el conjunto social que imponía las normas y valores sociales, culturales y morales de la sociedad.⁶

over Opium, Cocaine, and their Derivatives", en Ronald Hamony (ed.), Dealing with Drugs. Consequences of Government Control, Lexington: D.C. Health and Company, 1987, p.42. La polémica acerca de la precisión de los datos acerca del fenómeno de las drogas tiene también una larga historia y se caracteriza por marcadas diferencias.

5. Goode (1984), op. cit., p.107. El subrayado es nuestro.

6. James Inciardi, The War on Drugs. Heroin, Cocaine, and Public Policy, Palo Alto: Mayfield Publishing Company, 1986, pp.2-3; Duster (1971), op. cit., pp.199-200; Saper (1974), op.cit., resumido en Glvnn v Nelson (1982), op.cit.

El fumar opio, en cambio, fue desaprobado por la misma sociedad. A los fumadores (aparentemente en su mayoría los inmigrantes chinos, pero que representaban la parte menor de la totalidad de consumidores de los opiáceos) se los colocó en una categoría moral diferente: fueron estigmatizados como buscadores de placer, degenerados e inmorales. Por esas razones también se los asoció con los comportamientos repudiados por la mayoría de la sociedad, tales como el vicio (el alcoholismo, el tabaquismo y los juegos de salón) y la prostitución, entre otros. Por lo anterior, los fumadores del opio fueron considerados desviados y no enfermos.⁷

Con el afán de curar la dependencia de la morfina y la premisa de que las drogas son el método adecuado para conseguir objetivos médicos, desde 1885 la profesión médica ensayó una droga hasta entonces poco conocida en Estados Unidos: la cocaína. Su positiva definición social y moral, legitimada por el contexto médico, hizo que se la empleara, además de la cura más accesible para la morfinomanía, como un analgésico local, en la elaboración de tónicos y jarabes y en la fabricación -al igual que los opiáceos- de cientos de medicinas patentadas, que eran libremente vendidas

7. John C. Kramer, "A perspective on Heroin: The Genesis of the American System of Narcotics Control", en John Brill y Ernest Harms (eds.), Yearbook of Drug Abuse, New York: Behavioral Publications, 1973, p.272; Goode (1984), op. cit., p.108. Véase también Shih-Shan Henry Tsai, The Chinese Experience in America, Bloomington: Indiana University Press, 1986, pp.39-40.

en el mercado bajo el auspicio de ser un narcótico "maravilloso" para cualquier enfermedad física y mental o, simplemente, como un medio para incrementar vigor y vitalidad. Fue también uno de los principales ingredientes de muchas bebidas gaseosas -como la Coca Cola, por ejemplo- entre 1886 y 1903, fecha esta última en que fue reemplazada por la cafeína.⁸ De la misma manera que en el caso de los fumadores de opio, el consumo de la cocaína por las minorías, en particular por los negros, fue diferenciado del consumo efectuado por los sectores medios y altos. En relación con esta dualidad de la actitud pública frente al consumo de drogas, con mucha claridad un analista ha hecho notar que:

Si la droga fue introducida a la clase media dentro de un contexto legitimado de la relación médico-paciente, el uso que de ella hacían algunas minorías de fácil identificación dentro del cuerpo social -chinos, negros y chicanos- no obtuvo el mismo beneficio de esas formas de aislamiento social; esta falta de clara legitimación en el contexto hizo que el consumo entre las clases bajas quedara expuesto a interpretaciones morales severas y negativas por parte de aquellos que detentaban poder e influencia.⁹

8. Entre 1886 y 1903 cientos de remedios contenían cocaína en sus ingredientes, entre los cuales se encontraba la Coca-Cola. Esta bebida, como muchas otras gaseosas, fue promovida comercialmente como un "valuable tónico para el cerebro y la curación de todas las afecciones nerviosas -dolor de cabeza, neuralgia, histeria, melancolía, etc.". En 1903 la cocaína es reemplazada por la cafeína debido a la presión aplicada "por los sureños que temían a los negros que tomaban cocaína en cualquier forma y por aquellos que buscaban la aprobación de una ley sobre alimentos y drogas". Véase Marc Leepson, "Cocaine: Drug of the Eighties", en Editorial Research Reports, vol.2, n.8, 27 de agosto de 1982, pp.642-643; Cloyd (1985), op.cit., pp.40-41; Robert C. Peterson, "Cocaine: The Lessons of History", en Robert C. Peterson, Cocaine: A Second Look, New York: The American Council on Marihuana and Other Psychoactives Drugs, 1983, pp.10-12; David F. Musto, "America's First Cocaine Epidemic", en The Wilson Quarterly, verano de 1989, p. 60; Goode (1984), op.cit., pp.102-103.

9. Cloyd (1985), op. cit., p.45.

Por la costumbre de fumar opio de los inmigrantes chinos, este hábito fue severamente condenado por la sociedad blanca. De igual manera, el uso que de la cocaína hacían los negros también fue duramente repudiado. Estas actitudes públicas se inscribieron en un periodo de renacimiento de la hostilidad racial hacia ciertas minorías étnicas cada vez más visibles en el tejido social. Dicha tensión se manifestó entre la clase media blanca y tres minorías en proceso de expansión desde sus cotos iniciales de aislamiento social y racial: los chinos desde el oeste, los negros desde el sur y los mexicanos desde el suroeste. Conviene tener en mente que en el caso de los mexicanos, tal tensión alcanzó en la década de los treinta su punto crítico, como se podrá ver más adelante.

Aunque la explicación de ese conflicto (el del orden social) merece de una investigación más amplia, baste con tener en cuenta que, entre otros factores, el surgimiento y formación de una "visión negativa" del hábito de consumir drogas y de sus consumidores -que contribuiría a la aparición del control legal- se basó en razones económicas y políticas y estuvo expresado en la discriminación racial hacia esas minorías.¹⁰ En verdad, dicha expresión racista encubría la "molestia" de ciertos sectores de la sociedad norteamericana a la temida competencia de la mano de obra barata, en el caso de los trabajadores chinos; por ello su hábito

10. Cloyd (1985), op. cit., pp.74-75; William Walker, Drug Control in the Americas, Albuquerque: University of New Mexico Press, 1981, pp.13-14.

fue reprimido, además de que también se lo identificó con la decadencia del imperio chino. En el caso de la cocaína, en cambio, el uso que de ésta hacían los negros fue interpretado como un signo de "hostilidad" hacia los blancos. A principios del siglo era el tiempo en que la lucha por el control político de los negros libres alcanzó su cenit, hecho que se vinculó con la herencia segregacionista de profundas raíces en la nación norteamericana y que en esa época alcanzó límites insospechados con el torrente de linchamientos en los estados sureños.¹¹

La manifestación simbólica de tales actitudes racistas lo constituyó la divulgación oral (conferencias, vox populi y otros canales) y escrita (prensa y revistas populares) de imágenes míticas e infundadas -casi una ideología- de los efectos "negativos" de las drogas sobre los consumidores de las clases bajas. Y junto a semejante divulgación pública, la reafirmación de los valores tradicionales de la sociedad norteamericana.

El centro de la visión negativa fue el "demonio de la droga", estereotipo que condensó a los prejuicios morales y sociales de la mayoría de la sociedad. A grandes rasgos, el argumento fue el siguiente: mientras que el consumidor de clase media y alta hacía uso de drogas dentro de un contexto médico legítimo, el consumidor

11. David F. Musto, The American Disease. Origins of Narcotic Control, New Haven: Yale University Press, 1973, pp.244-245; Inciardi (1986), op.cit., p.148.

de clase baja lo hacía sólo por placer. En la búsqueda de más experiencias placenteras "ilícitas", éste consumidor de estrato "inferior" expandiría sus deseos y apetitos hacia otras drogas más "poderosas", hasta el punto en que se debilitaría su fuerza de voluntad, dando lugar a la pérdida de su autocontrol. En tal situación, en su comportamiento y bajo los efectos "negativos" de la droga, le surgirían los instintos más "bestiales" como la locura, la violencia y aun el crimen.¹²

Tal percepción se acomodó con relativa facilidad a ciertos elementos profundos de la ideología y la cultura norteamericanas, expresados en sus valores y costumbres tradicionales. Para mostrar la legitimidad de los intentos de control del uso de las drogas opiáceas (y el alcohol), acerca de esos valores un especialista escribió:

Un valor legitimador, un componente de lo que ha sido llamada la Etica Protestante, sostiene que el individuo debería ejercer completa responsabilidad en lo que hace y en lo que le ocurre; él no debería hacer nada que pudiera causarle la pérdida de control. El alcohol y las drogas opiáceas, en varios grados y maneras, provocan que la gente pierda el control sobre sí misma; entonces, su uso es malo. (...) Los usuarios de los opiáceos son posiblemente anestesiados y, por tanto, es probable que cometan actos adormecidos. Pero ellos se vuelven dependientes de la droga para evitar la pérdida de las sensaciones y en este sentido pierden el control sobre sus acciones; y como es difícil obtener la droga, ellos tienen que subordinar otros intereses a su búsqueda. (Un segundo valor consiste en que) los actos desaprobados únicamente buscan estados de éxtasis. Quizás por el fuerte énfasis en el pragmatismo y el utilitarismo, los norteamericanos usualmente han sentido innecesarias y sin valor las experiencias de éxtasis de cualquier tipo. Pero no se puede condenar la experiencia de éxtasis cuando ésta es el producto o

12. Cloyd (1985), op. cit., p.47.

gratificación de acciones que consideramos correctas como el trabajo duro o el fervor religioso. Sólo cuando la gente persigue el éxtasis por sí mismo nosotros condenamos su acción como una búsqueda de "placer ilícito". El tercer valor es (...) el humanitarismo. Los reformadores creyeron que la gente esclavizada por el uso del opio podría beneficiarse de las leyes, haciendo imposible para ellos el acceso a su debilidad. Las familias de los drogadictos se beneficiarían.¹³

Esos valores habían sido introducidos en el Nuevo Mundo por los inmigrantes europeos y representaban una manera de ver la vida. En tanto el consumo de drogas (y el alcohol) no formaba parte de esa herencia ideológica-cultural, fue identificada como ajena, extraña y contraria a los patrones normativos y, en algunos casos, a los orígenes fundacionales de la nación norteamericana. La ética de responsabilidad, el pragmatismo y el utilitarismo, el trabajo duro, el fervor religioso y el humanitarismo, junto a otras ideas acerca del individuo y la sociedad, tales como racionalismo, eficiencia, predictibilidad, productividad y orden, eran consideradas contrarias al consumo de drogas.¹⁴

No obstante que en el plano de la sociedad subsistió una lectura dual del hábito y sus consumidores y con ello de los efectos de las drogas sobre éstos, la visión positiva fue la que prevaleció a lo largo del siglo XIX. Esta visión, manifestada por una relativa tolerancia pública frente al consumo de drogas, declinó en favor de la percepción negativa durante los primeros

13. Howard S. Becker, Outsiders. Studies in the Sociology of Deviance, New York: The Free press, 1973, pp.135-136.

14. H. Wayne Morgan, Drugs in America. A Social History, 1800-1980, Syracuse: Syracuse University Press, 1981, pp. IX-X.

años del siglo XX y terminó por imponerse con el surgimiento de la legislación y la política de prohibición del gobierno federal. Estas decisiones gubernamentales fueron reforzadas por las decisiones de la Corte Suprema de Justicia y la intolerancia pública, aunque con alguna resistencia de ciertos grupos sociales, básicamente los farmacodependientes y algunos miembros de la profesión médica. Al mismo tiempo, durante este periodo en que se formaliza la respuesta gubernamental al fenómeno de las drogas, se vincularon estrechamente la política interna norteamericana con su diplomacia internacional en materia de estupefacientes, es decir, dicha respuesta tuvo desde sus orígenes componentes domésticos e internacionales.

Orígenes de la legislación y la política antinarcóticos

Al principiar el siglo XX, Estados Unidos pasaba por un periodo que los especialistas han denominado la Era Progresiva, cuya característica principal era un conjunto de reformas -que tomaron la forma de leyes federales- con el propósito de "moderar" los comportamientos sociales. Estas reformas estaban promovidas por un gran movimiento social y moral que, en lo interno, conduciría a la aprobación de la radical Enmienda Decimo Octava o la Ley de Prohibición del Alcohol y, en lo externo, presionaría para el aislacionismo internacional posterior a la primera guerra mundial y el deseo de "purificar" a la nación de la "contaminación foránea". El asunto de las drogas era una cuestión marginal en la agenda de dicho movimiento (pues su principal interés era el

alcohol) Incluso se ha señalado que el modo como ese asunto llegó a la atención de los reformadores y, particularmente, del gobierno federal, fue de manera accidental.¹⁵

Después de la victoria militar de Estados Unidos frente a España, las islas Filipinas pasaron al control del gobierno norteamericano. Tanto en esas islas como en China, India, Burma, Persia y Turquía, existía un mercado de opiáceos que era disputado por las potencias europeas de la época. Dado que Estados Unidos buscaba desplazar a dichas potencias de esa región -en especial de China- una manera de consolidar su presencia era mediante el "hacer algo" con el problema de la opiomanía en el territorio de reciente ocupación.¹⁶ Para ese fin, tras un estudio previo, una comisión estadounidense optó por recomendar la prohibición del consumo de opiáceos en Filipinas y, con ello, el control del cultivo de la adormidera y del tráfico regional del opio. En tanto existían varios intereses nacionales involucrados, en particular de las potencias europeas, el gobierno norteamericano acordó con éstas la realización, para 1909, de una conferencia internacional en Shanghai.

15. Musto (1987), op.cit., pp.46-47; Saper (1974), op. cit., resumido en Glynn y Nelson (1982), op.cit.

16. Musto (1987), op. cit., pp.47-50; Musto (verano de 1989), op. cit., p.64; del Olmo (julio-agosto de 1989), op. cit., p.81.

Conviene tener en cuenta que los desarrollos internos que hemos ya revisado podían tener una función útil en otros campos de la actividad internacional estadounidense. Así, en el caso asiático, el énfasis en el tema de los narcóticos también era funcional con el tema del desplazamiento de los europeos de esa área. En este sentido, Kjetil Bruun, Lynn Pan e Ingemar Rexed, en un estudio acerca de la evolución del control internacional de drogas, han escrito: "Estados Unidos adoptó una posición antiopio en parte porque tenía razones económicas para hacerlo: era una manera de erosionar la dominación europea del comercio con China. Los objetivos de los cruzados morales coincidían entonces, y eran reforzados, por objetivos económicos".¹⁷

Como se puede ver, la dimensión internacional del tratamiento del fenómeno de las drogas en el caso de Estados Unidos con frecuencia ha levantado sospechas respecto a si es tan solo el tema de los estupefacientes el que está involucrado. La sospecha es que hoy en día se levantan dudas en torno a si ese interés por las drogas del gobierno norteamericano radica sólo en este asunto o si más bien están presentes otros objetivos de política exterior. Un ejemplo de esta sospecha lo puede ilustrar el hecho de que durante la administración Reagan las autoridades norteamericanas vincularon

¹⁷. Kjetil Bruun, Lynn Pan e Ingemar Rexed, The Gentleman's Club. International Control of Drugs and Alcohol, Chicago: The University of Chicago Press, 1975, p.9. Una aseveración en la misma dirección se encuentra en Musto (verano de 1989), op.cit., p.64 y Musto (1987), op.cit., p.50.

el asunto de los narcóticos con otros fenómenos, como el terrorismo o los movimientos guerrilleros; dicha vinculación incluso dio lugar a conceptos como "narcoterrorismo", "narcoguerrilla", etcètera. De ahí que según algunos especialistas, la lucha contra el tráfico ilegal de enervantes no sería más que un perfil de una estrategia de dominación y control internacional más amplia.¹⁸ Sea como sea, hay que tener en cuenta que las dudas que actualmente observamos tienen antecedentes muy profundos y se remontan tan lejos como hasta los orígenes del control internacional de narcóticos.

Hasta la realización de la Conferencia de Shangai, que se llevó a cabo en enero de 1909 y que constituyó el primer encuentro multilateral con la asistencia de 13 estados, Estados Unidos no tenía ninguna legislación nacional que controlara a los narcóticos; por el contrario, como se vio anteriormente, había seguido una práctica de libre mercado. Puesto que su propósito era el de "servir de ejemplo" a las demás naciones, como también atender la cuestión del consumo de narcóticos en su sociedad, el gobierno federal canalizó el sentimiento "antiopio" que se había ido

18. Véase, por ejemplo, Lilia Bermúdez, Guerra de Baja Intensidad. Reagan contra Centroamérica, México, D.F.: Editorial Siglo XXI, 1989, pp.180-186. Según esta autora, el gobierno norteamericano vincula fenómenos como el terrorismo o la subversión interna al narcotráfico internacional y, por ello, el combate a este fenómeno reviste una estrategia de "guerra de baja intensidad". Puede consultarse también Michael T. Klare, "El ímpetu intervencionista: La doctrina militar estadounidense de la Guerra de Baja Intensidad", en Michael T. Klare y Peter Kornbluh, Contrainsurgencia, proinsurgencia y antiterrorismo en los 80. El arte de la guerra de baja intensidad, México, D.F.: Grijalbo, 1990, pp.90-92.

gestando en distintos estados de la unión para aprobar una disposición con alcance nacional. En efecto, si bien varias leyes estaduales ya se habían puesto en vigor para controlar el opio (en California desde 1887, por ejemplo), fue hasta febrero de 1909 que el Congreso aprobó, a nivel nacional, la Ley de Exclusión del Opio (Opium Exclusion Act). Esta ley prohibió la importación, la distribución y el uso del opio con fines no medicinales, es decir, se refería al control del opio preparado para fumar. Casi con el mismo tenor, el documento que surgió de la Conferencia de Shanghai un mes antes establecía que se "prohíbe la importación y el uso del opio para propósitos no medicinales".¹⁹

A pesar de que la Conferencia de Shanghai no logró medios prácticos para la implementación de la legislación internacional en las distintas naciones participantes, sí consiguió despertar un movimiento internacional antinarcoóticos, liderado por Estados Unidos.²⁰ Aún más, ambas legislaciones inauguraron desde entonces dos vertientes que han persistido a lo largo del siglo XX: la prohibición del consumo de drogas ilegales dentro de Estados Unidos y la tendencia hacia la internacionalización de sus instrumentos de control de las mismas. En relación con estos aspectos, una

19. Stanley Yolles, "General Perspectives on Drug Abuse" en Leon Brill y Earnst Harms (eds.), Yearbook of Drug Abuse, New York: Behavioral Publications, 1973, p.250; Walker (1981), op. cit., pp.15-16; President's Commission on Organized Crime, AMERICA'S HABIT: Drug Abuse, Drug Trafficking, and Organized Crime, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, marzo de 1986, pp. 191-194.

20. del Olmo (julio-agosto de 1989), op. cit., p.81.

especialista en el tema ha puntualizado:

El liderazgo norteamericano en materia de control internacional de narcóticos es anterior a su surgimiento como gran potencia y ha estado históricamente ligado a movimientos populares y grupos de presión con espíritu reformador. La connotación moral de todos estos movimientos ha sido una constante a lo largo de este siglo. Se trata de una política nacional que se internacionaliza con la intención de crear un consenso entre las naciones en torno a la mejor forma de lidiar con el uso -indebido a partir de principios de siglo- de estupefacientes.²¹

En el mismo orden, otra especialista sobre nuestro tema de estudio ha escrito que:

Desde (la Conferencia de Shanghai), bajo el liderazgo de EEUU, se ha ido generando una preocupación cada vez mayor por regular la producción, el tráfico y el consumo de una serie de sustancias alteradoras de la conciencia, más conocidas como drogas. El resultado ha sido la proliferación de Convenciones, Convenios, Protocolos y Acuerdos Internacionales, así como múltiples leyes nacionales para instrumentarlos, a lo largo del siglo actual.²²

El naciente consenso internacional contra los opiáceos se amplió para incluir a la cocaína. La incorporación de esta sustancia se debió en especial a dos razones. Primera, dentro de Estados Unidos el consenso antinarcóticos fue reforzado por la actitud pública contra la cocaína; esta actitud se tradujo en medidas legislativas impulsadas por los demócratas sureños en la Cámara de Representantes. Interesados en mantener el racismo y las políticas segregacionistas en sus estados, estos congresistas apoyaron la legislación contra la cocaína, en tanto les servía de

21. Maria Celia Toro, "Acuerdos de cooperación fallidos: México y Estados Unidos frente al narcotráfico", Ponencia presentada en la Conferencia El Colegio de México-Harvard sobre Un Nuevo Enfoque a la Estrategia Antinarcóticos México-Estados Unidos, México, D.F., 28-29 de abril de 1988, mimeografiado.

22. del Olmo (julio-agosto de 1989), op.cit., p.81.

un poderoso instrumento de dominación político-racial. Segunda, el proceso de control internacional tendió a abarcar distintas drogas, en particular por el trabajo diplomático de la representación norteamericana. Fue así que a iniciativa de Estados Unidos se firmó la Convención de La Haya de 1912, acuerdo internacional que convocó a las naciones signatarias el establecimiento de leyes nacionales para suprimir el "abuso del opio, la morfina, la cocaína y aquellas drogas preparadas y derivadas de esas sustancias".²³

Como puede observarse, los tres años transcurridos entre la Conferencia de Shangai y la Convención de La Haya son el periodo en el que gradualmente se incorporan, en documentos internacionales, a los estupefacientes que al interior de la sociedad norteamericana pasan a ser percibidos negativamente. Estos acuerdos internacionales, en particular la Convención de 1912, encontraron el correlato para el ámbito norteamericano en la Ley Harrison de 1914, legislación que además inauguró el rechazo de la sociedad y el gobierno norteamericanos al fenómeno de las drogas. De hecho, hay que tener presente una lógica que anudaba el proceso político del sistema internacional con el proceso interno del sistema político norteamericano en relación con el problema de las drogas. De acuerdo con algunos analistas, esta dinámica, que involucraba la participación de los funcionarios de la política de control de drogas del gobierno norteamericano y que producía las

²³. President's Commission on Organized Crime (marzo de 1986), *op. cit.*, p.195.

decisiones legales nacionales e internacionales, operó del siguiente modo durante la fase constitutiva del dispositivo internacional para atacar al problema de las drogas:

Hamilton Wright y Stephen Porter habían tratado, por ejemplo, de aplicar la legislación doméstica a tiempo para subrayar la seriedad de las intenciones norteamericanas en los encuentros internacionales y con ello aumentar su capacidad de influencia en las decisiones internacionales; al mismo tiempo, ellos usaron las obligaciones internacionales como un argumento para la legislación doméstica. Esta estrategia fue mejor elaborada por Harry Anslinger.²⁴

En parte como respuesta a la Convención de La Haya, pero sobre todo al progresivo cambio en la actitud de la sociedad y el gobierno norteamericanos frente al consumo de drogas, en 1914 se aprobó la Ley de Narcóticos Harrison (Harrison Narcotics Act), pieza legislativa que pasó a formar el fundamento de la política nacional antinarcóticos. El cambio que se había dado en la actitud del público y las autoridades gubernamentales estadounidenses ya se había manifestado, por ejemplo, con la aprobación de leyes estatales -anteriores a la Ley Harrison- que controlaban el consumo de drogas: en 46 estados ya existía una legislación que no sólo prohibía el uso de la cocaína, sino también su venta y distribución y en 29 ocurría lo mismo para los opiáceos.²⁵ Curiosamente, a pesar de la existencia del consumo de la marihuana

²⁴. Bruun, et.al., (1975), op.cit., p.139. A estos y otros actores gubernamentales interesados en la correcta observancia de las leyes y las normas sociales y culturales y que participaron en las primeras décadas del despliegue internacional antinarcóticos, los especialistas los han llamado "iniciadores morales"; véase Cloyd (1985), op.cit., pp.89-92 y del Olmo (julio-agosto de 1989), op.cit., p.82.

²⁵. Goode (1984), op. cit., p.103.

durante ese periodo, ésta no fue incluida en el alcance de la legislación (sino hasta la década de los treinta) debido a la resistencia de sus productores nacionales y de la Asociación Médica Norteamericana.²⁶

La Ley Harrison prohibió la compra, venta, prescripción, posesión y uso de "hojas de amapola y coca y compuestos, manufacturas, sales, derivados o preparaciones hechos con derivados de las mismas",²⁷ a excepción de las realizadas con propósitos médicos, en esencia la curación de enfermedades, incluida la farmacodependencia. Para asegurar esa finalidad, la ley estableció, de un lado, un sistema de registros, licencias y pago de impuestos para aquellas personas que participaban en el comercio legal de drogas y, del otro, una burocracia federal encargada de controlar el proceso. Si bien esta legislación tan sólo permitía el uso de narcóticos siempre y cuando existiera de por medio la receta de un médico, tres meses después de su aprobación una decisión administrativa (y no médica) estipulaba lo siguiente: "un médico que actuara en concordancia con una adecuada práctica médica podía prescribir o suministrar narcóticos para aliviar dolores agudos o cualquier otra sintomatología aguda (...) para enfermedades reconocidas como incurables (...), pero la sola adicción no será considerada una enfermedad incurable".²⁸

26. Bruun, et. al. (1975), op. cit., pp.137-138.

27. Cloyd (1985), op.cit., p.73.

28. Cloyd (1985), op.cit., p.82.

La cura de la adicción, que como se vio había sido conceptualizada como una enfermedad y que por ello había recibido una competencia médica, pasó a ser definida burocráticamente como un delito, es decir, comenzaba a imponerse una perspectiva de la justicia criminal. Aunque la decisión administrativa no estuvo exenta de conflictos entre una parte (cada vez menor por miedo a la cárcel) de la profesión médica y la burocracia federal, una serie de decisiones legales de la Corte Suprema de Justicia -entre 1919 y 1922- prohibió definitivamente la prescripción de recetas médicas, eliminando así cualquier posibilidad de obtención legítima de narcóticos, por lo que "de ese modo la acción legal propagó directamente una nueva categoría de criminales al impedir el acceso de los adictos a las drogas legales".²⁹ Y aunque desde 1918 se habían abierto varias clínicas del gobierno federal para su tratamiento médico, éstas fueron cerradas tres años después.

El proceso descrito dio lugar a tres posiciones principales respecto a la adicción a las drogas y su posible solución. El "establecimiento médico" la consideraba como una enfermedad física y, por tanto, debía ser tratada como un problema de salud. El "establecimiento legal-represivo" la identificó como una tendencia criminal y, por ello, debía ser atacada con castigos duros. El "establecimiento político" sostenía que la adicción podía ser

²⁹. Cloyd (1985), op. cit., p.86; President's Commission on Organized Crime (marzo de 1986), op. cit., pp.198-202.

controlada en la medida que más leyes comprensivas fueran aprobadas.³⁰

A consecuencia de la política prohibitiva y punitiva, que constituyó el predominio de una combinación de los enfoques legal-represivo y político para la solución del problema de las drogas, más de 50000 personas (adictos, médicos, farmacéutas y otros) fueron arrestadas -muchas encarceladas- bajo el cargo de haber violado la Ley Harrison, desde su entrada en vigor hasta 1922. Al mismo tiempo, con la aplicación de esta legislación la visión negativa de la droga terminó por imponerse, con lo que "a partir de entonces la mayoría de la sociedad estadounidense consideró que el uso de drogas era una costumbre de las minorías raciales, de las clases más bajas, o de grupos considerados indeseables, como maleantes o prostitutas".³¹

En 1922 el Congreso norteamericano aprobó la Ley de Importación y Exportación de Drogas Narcóticas (Narcotic Drugs Importt and Export Act), con el propósito de controlar el tráfico ilegal de drogas. Además de limitar la importación del opio y las hojas de coca a cantidades estipuladas por la burocracia federal, esta legislación estableció un estricto control sobre el

30. Inciardi (1986), op. cit., p.18.

31. Miguel Ruíz Cabañas, "Algunos aspectos sobre el problema del narcotráfico en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina", en Cuadernos IMRED, México, D.F.: Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, n.19, noviembre de 1986, p.11.

contrabando de las mismas dado que, al cerrarse la opción legal de adquisición de drogas, muchos consumidores tuvieron que recurrir al mercado ilegal, el cual ya comenzaba a florecer.³² De hecho, "el establecimiento federal de narcóticos creía que secando la oferta se forzaría tanto a los vendedores como a los usuarios hacia la luz, donde la aplicación de la ley los llevaría a las cárceles u hospitales".³³

Dos años más tarde, Estados Unidos prohibió la importación de opio a ser utilizado en la manufactura doméstica de la heroína. En esa década se identificó al consumo de esta sustancia con los delitos contra la propiedad privada, como el robo y el asalto. También cundió la idea de que eran víctimas de una sustancia producida en el extranjero, idea que por lo demás se inscribía en una posición internacional aislacionista y el auge de la Prohibición del alcohol. De ese modo se formalizaba una noción que predominaría en la conceptualización del problema de las drogas: que la fente o el origen se encontraba en el extranjero, mientras que los norteamericanos eran sujetos pasivos de esa "invasión".

En relación con las primeras consecuencias de la política de prohibición gubernamental contra las drogas, un informe de una comisión presidencial norteamericana destacó que:

³². Cloyd (1985), op. cit., p.82; Walker (1981), op. cit., p.30; Goode (1984), op. cit., p.84.

³³. Morgan (1981), op.cit., p.121. El subrayado es nuestro.

La historia de la aplicación de la Ley Harrison durante los quince años que siguieron a su aprobación ilustran el funcionamiento de un principio que ha sido repetidamente válido desde entonces: la demanda de drogas dará como resultado la creación de canales de oferta para satisfacer esa demanda. Una efectiva política contra el abuso de drogas requiere de un componente de reducción de la demanda sistemático y de largo plazo; desafortunadamente, ese componente no existió en la política federal antinarcóticos en los 50 años que siguieron a la aprobación de la Ley Harrison.³⁴

Efectivamente, desde la Ley de Exclusión del Opio de 1909 hasta la aprobación de la Ley de Rehabilitación de la Adicción a los Narcóticos (Narcotic Addiction Rehabilitation Act) de 1966, que por primera vez incluyó el tratamiento médico y la rehabilitación para los farmacodependientes como un elemento de la estrategia federal antinarcóticos (dejando la cárcel para "adictos específicos"), se aprobaron 54 leyes federales para atacar el abuso de drogas, todas enfatizando un carácter delictivo-criminal del problema y al margen como una cuestión de salud.³⁵ En este último sentido, desde la década de los treinta tan sólo se habilitaron dos "hospitales-prisión" del gobierno federal para el tratamiento de los "desviados" o drogadictos, uno en Lexington, Kentucky y el otro en Fort Worth, Texas.

El enfoque represivo del gobierno norteamericano contra el problema de las drogas descansaba, al menos, sobre dos supuestos

³⁴. President's Commission on Organized Crime (marzo de 1986), op. cit., p.204.

³⁵. Ralph M. Susman, "Drug Abuse, Congress and the Fact-Finding Process", en The Annals of the American Academy of Political and Social Science, vol. 147, enero de 1975, p.18; Yolles (1973), op. cit., pp.252-254.

consensuales a nivel interno. A partir de la suposición de que el consumo de drogas era un hábito de minorías étnicas, es decir, una costumbre localizada en la periferia de su sociedad; y que la fuente o el origen (producción, tráfico y comercio) de las drogas estaba en el extranjero, su estrategia se dirigía hacia la represión doméstica y de los aspectos de la oferta internacional.

Por lo que toca a la oferta internacional, el trabajo diplomático de la representación norteamericana en los foros internacionales de control de drogas logró la aprobación de más documentos posteriores a la Convención de La Haya de 1912. En 1925 se firma una Convención que regula la manufactura, comercio y uso de los opiáceos; y en 1931 se aprueba otra Convención que limita y regula la producción y manufactura de drogas narcóticas y controla el consumo del opio fumado en el Lejano Oriente. En opinión de Bruun y otros, la legislación internacional aprobada desde 1925 estableció un sistema de control de las distintas fases que vinculan la producción con el consumo de opio, cocaína y cannabis, de tal manera que el desplazamiento de estos estupefacientes quedara confinado a canales regulares y legales. Sin embargo, según estos expertos, la implementación -con frecuencia problemático en las naciones productoras de materias primas- de estos documentos tuvo la siguiente consecuencia al nivel del mercado mundial de drogas ilegales: "mientras la manufactura autorizada fue regulada, las fábricas subterráneas comenzaron a aparecer, siempre cerca de las áreas de producción incontrolada de

materias primas".³⁶

En 1936 se aprueba la Convención para la Supresión del Tráfico Ilícito de Drogas Peligrosas. Esta Convención fue de gran importancia debido a que tendió a identificar las distintas actividades del complejo fenómeno de las drogas casi exclusivamente en términos de un problema de tráfico ilegal. No sólo definió al tráfico internacional ilegal de narcóticos como un crimen de carácter internacional, sino que también estableció una forma de acción doble contra la oferta de drogas. Por una parte, el control de la disponibilidad, es decir, la regulación administrativa del cultivo, producción y procesamiento de estupefacientes. Y por otra, la persecución de los infractores (incluyendo a consumidores) de la ley por el sistema de justicia criminal, esto es, la aplicación del principio de universalidad de jurisdicción de la ley criminal nacional.³⁷

Este cuerpo de disposiciones internacionales desarrolladas desde 1912 con un marcado enfoque represivo, serían posteriormente reunidas en la Convención Internacional Unica de Drogas Narcóticas (Estupefacientes) de 1961. Por la dureza de sus disposiciones

³⁶. Bruun, et.al, (1975), op.cit., pp.224-225. Cabe hacer notar que la implementación de los acuerdos internacionales en los distintos niveles nacionales no fue, y en el actualidad no lo es, nada fácil. Un excelente estudio acerca de la historia de estas dificultades para el caso interamericano es Walker (1981), op.cit.

³⁷. Kettil Bruun, et.al.(1975) op. cit., pp.225-226.

contra los participantes del fenómeno de las drogas, este documento hizo evidente el rechazo mundial a las drogas prohibidas. No obstante, en el Protocolo de Enmiendas de la Convención Internacional Unica de Drogas Narcóticas, que fue aprobado en 1972, paralelamente a la dimensión represiva como respuesta al fenómeno de las drogas, se admitió oficialmente la posibilidad de medidas terapéuticas y educativas para los consumidores. Como se señaló anteriormente, es a apartir de 1966 que dentro de Estados Unidos también se introducen esos elementos de política.

En lo que concierne al comportamiento y evolución del consumo de drogas en Estados Unidos durante las primeras décadas de este siglo, los especialistas han mostrado lo siguiente. En primer término, que con la aplicación de la ley contra las drogas, el número de consumidores de los opiáceos comenzo a disminuir durante la década de los veinte y hasta más o menos finales de los cuarenta para de ahí volver a subir. En segundo lugar, que los consumidores de la cocaína siguieron haciendo uso de ella (a pesar de la ley) hasta principios de la década de los treinta, cuando -al encarecerse- la reemplazaron por drogas sintéticas más baratas, como sedantes (los barbitúricos) y estimulantes las anfetaminas), adquiridas legalmente en el mercado a partir de su invención y fabricación desde 1932, situación que duró hasta más o menos finales de los sesenta, cuando renace el consumo de la cocaína.³⁸

38. Goode (1984), op. cit., pp.107-110.

Por último, que ante el aparente aumento del uso de la marihuana, una buena parte de la atención de las autoridades y del público se concentró sobre ella en los treinta y los primeros años de la década siguiente.

El surgimiento del problema de la marihuana y la agudización del enfoque represivo

Cuando la Ley Harrison fue aprobada por el Congreso la marihuana todavía no era percibida como un problema, además de que como se señaló más arriba hubo resistencia de los productores locales y de la Asociación Médica Norteamericana a los limitados intentos gubernamentales para su control. Asimismo, se mostró que a nivel internacional desde 1925 ya se habían aprobado algunas medidas contra esta sustancia. Sin embargo, en el ámbito federal, Estados Unidos no contaba con legislación para el control de la marihuana.

Aunque la cannabis era consumida por varios segmentos de la sociedad norteamericana (consumo en gran medida "recreacional"), se sostuvo que sus principales usuarios eran los inmigrantes latinoamericanos, en especial la comunidad de origen mexicano. Por ello, el control de su uso se limitó en un principio a la región suroeste de Estados Unidos y gradualmente se extendió hacia el resto del territorio. Su prohibición a nivel nacional, con la Ley de Impuestos a la Marihuana (Marihuana Tax Act) de 1937, estuvo permeada por una historia semejante a lo ocurrido con los opiáceos

y la cocaína, pero también por el trabajo activo contra las drogas de la Oficina Federal de Narcóticos (Federal Bureau of Narcotics), en especial el de su director, el comisionado Harry Anslinger.

Después de la Gran Depresión de 1929, los trabajadores mexicanos que migraron a los territorios del sur y el oeste de Estados Unidos fueron visualizados, en particular por los pequeños granjeros de esas regiones y por los obreros industriales de las ciudades, como una competencia por las escasas fuentes de empleo. Junto a este descontento público, los medios masivos de comunicación se encargaron de revivir el "demonio de la droga" y de transmitir historias sensacionalistas acerca de los efectos de la "yerba asesina" en la tez morena de los mexicanos. Mediante una hábil campaña publicitaria, se les imputó que, bajo los efectos "negativos" de esta droga, podían ser belicosos y criminales en potencia. También se los acusó de llevar el "contagio" de su costumbre de fumar la marihuana. Además de todo ello, se sostuvo que su uso era el inicio seguro para el consumo de "drogas más peligrosas". En conjunto, estas "evidencias" míticas y racistas fueron aportadas a los medios por la Oficina Federal de Narcóticos. Más todavía, el comisionado Anslinger calificó a la marihuana como "la peor de todos los narcóticos -mucho peor que la morfina o la cocaína; bajo su influencia los hombres se vuelven bestias".³⁹

39. Citado en Kjetil Bruun, et. al., (1975) op. cit., p.193.

Una vez echado a andar el andamiaje mítico contra la marihuana, era cuestión de tiempo la aprobación de la legislación con alcance nacional. Si en 1930 (año éste en que fue formada la Oficina Federal de Narcóticos) eran 16 los estados que sancionaban el uso de la marihuana, al siguiente esa cifra se duplicó y para 1937 prácticamente la mayoría de los estados ya contaban con estrictas legislaciones que prohibían su producción, transporte, venta, posesión y uso.⁴⁰ En forma nominal una ley tributaria, ésta vino a ampliar el alcance de la política prohibitiva y punitiva del gobierno federal, fortalecer la Oficina Federal de Narcóticos y preservar el enfoque represivo contra el uso de drogas ilícitas.

Con el inicio de la segunda guerra mundial y el desarrollo de las acciones bélicas, el tráfico de narcóticos desde Europa hacia Estados Unidos fue interrumpido. Según los especialistas, la disminución del consumo de los opiáceos en esos años no se debió tanto a la efectividad de la estrategia gubernamental antinarcóticos, sino a que las acciones en el teatro de guerra cortaron el abastecimiento para el mercado norteamericano.⁴¹ Además que dentro de esta nación, el esfuerzo bélico absorbió la atención del público, los medios de comunicación y el gobierno.

⁴⁰. Richard Schroeder, El mundo de las drogas, México, D.F.: Edamex, 1982, p.52; Joel Fort, "Perspective on Marijuana", en Leon Brill y Earnest Harms (eds.) (1973), op. cit., pp.342-343; Walker (1981), op. cit., pp. 100-107; Goode (1984), op. cit., p.84.

⁴¹. Inciardi (1986), op. cit., p.18.

A finales de aquella conflagración mundial el público norteamericano seguía considerando el uso de drogas ilegales como una costumbre de débil impacto social, restringido por lo general a pequeños grupos en la periferia de la sociedad y que cuando aparecía un brote del consumo el peso de la ley debía aplacarlo. Para las autoridades el "mal" hábito estaba debidamente relegado, ocupando un lugar secundario en la agenda gubernamental y sólo irrumpía en ocasiones -con las llamadas "crisis de las drogas", que por lo general "mostraban" un aumento de su consumo-, de modo que la Oficina Federal de Narcóticos (en ese periodo la mayor agencia de represión pública) solicitara y obtuviera más fondos para mermar el "comportamiento desordenado" de los "marginales" del tejido social.

Al principiar la década de los cincuenta apareció en la escena de las drogas una nueva generación de adictos a la heroína. Eran pequeños grupos de la población joven que empezaba a sumarse a la gente pobre de los ghettos urbanos: negros e hispanos, entre otras minorías. De manera ritual los legisladores aprobaron la Ley Boggs (Boggs Act) en 1951. Entre otras disposiciones, ésta incrementó las penalidades contra los violadores de la ley antinarcóticos y la marihuana, a partir de la creencia de que los castigos de la legislación anterior eran insuficientes.

A pesar que el Congreso había encontrado que, a consecuencia de la Ley Boggs, "la adicción y el tráfico ilícito de narcóticos

estaban por lo general declinando en Estados Unidos",⁴² la respuesta de los congresistas se endureció aún más, tal como se pudo observar con la aprobación de la Ley de Control de Narcóticos (Narcotic Control Act) de 1956. Un ejemplo del conjunto de las medidas radicales de esta ley establecía (aunque no se aplicó) la pena de muerte a quien le vendiera drogas a un menor de 18 años.⁴³ Además de expresar el consenso antidrogas de la sociedad y el gobierno, ambas leyes de la década de los cincuenta reproducían la política de que la mejor forma de disuadir el consumo y el tráfico ilegal de drogas era creando leyes y aplicando penalidades cada vez más severas a los violadores de la legislación que los controlaba.

Aunque al parecer hubo un relativo aumento del consumo de la heroína, dichas legislaciones se dieron en un contexto de crecientes luchas de los negros por la conquista de sus derechos civiles, movilización que agravó la percepción de desorden público y subversión interna. Más todavía -y esto emanaba, en un periodo de guerra fría, de la ideología norteamericana- el comisionado Anslinger asoció el tráfico ilícito de la heroína con la conspiración comunista, argumentando que el gobierno chino estaba vendiendo esa droga a la mafia norteamericana con el propósito de obtener divisas y, lo más importante, destruir la democracia

⁴². President's Commission on Organized Crime (marzo de 1986), op. cit., p.213.

⁴³. Schroeder (1982), op. cit., p.54; Musto (1989), op. cit., p.68; Yolles (1973), op. cit., p.253; Cloyd (1985), op. cit., pp. 92-96.

norteamericana.⁴⁴ Tal postura no sólo reproducía la idea de que la causa del consumo de drogas en Estados Unidos estaba en el extranjero, sino que también recurría a un elemento decisivo de su ideología y cultura política -el anticomunismo- para fortalecer el consenso interno contra los enervantes.

Primeras figuras del enfoque represivo en las décadas de los sesentas y setentas

En la década de los sesenta se presencié un cambio fundamental en la actitud del público frente al consumo de drogas, cambio que además llevó a las primeras fisuras en el consenso interno contra los enervantes. Aunque el origen de dicho cambio podría remontarse, por una parte, a la aceptación social que gozaban ciertos grupos de intelectuales y artistas (en especial los músicos de jazz) que desde los veinte usaban enervantes para aumentar su poder creativo. Y por otra, al esfuerzo de ciertos médicos y científicos por persuadir al resto de la sociedad de sus "mitos".⁴⁵ El hecho decisivo fue que, como una parte del "nuevo" ethos cultural, varios segmentos de las clases media y alta, en particular los jóvenes, ya consumían diferentes drogas: narcóticos, mariguana, peyote y drogas "sicodélicas", entre muchas otras. El consumo de esas drogas, por tanto, dejaba de ser una costumbre subcultural para

⁴⁴. William Walker, "Drug Control and the Issue of Culture in American Foreign Relations", en Diplomatic History, vol.12, n.4, otoño de 1988, p.379; Musto (1987), op. cit., p.68; del Olmo (julio-agosto de 1989), op. cit., p.85.

⁴⁵. Cloyd (1985), op. cit., pp.96-99.

convertirse en un hábito más común de la cultura norteamericana.

En un principio las disposiciones legales llevaron a juicio y, en algunos casos, a la cárcel, a gente de la dominante clase media, cuyo sistema de valores había servido de base para el desarrollo y la aplicación del código criminal. En la medida que jóvenes blancos de los sectores medios y altos eran víctimas de la penalización de las leyes de los narcóticos y la marihuana, el sistema legal y en particular el de justicia criminal entró en un serio cuestionamiento.⁴⁸ De modo paralelo, los medios de comunicación, que en las décadas anteriores habían reproducido la intolerancia pública hacia esas drogas, se encargaron de difundir una nueva imagen de éstas y de sus consumidores, reforzando una visión "complaciente". De esa manera, en la sociedad norteamericana comenzó a distinguirse entre "drogas duras" y "drogas blandas".

En dicho contexto fue que el público volvió a la relativa tolerancia con las drogas ilegales, sobre todo la marihuana, pero también relajó su condena social y moral de los consumidores; es decir, se resquebrajaba el estereotipo del "demonio de la droga" y en su lugar resurgía la figura del enfermo. Esta noción fue incluso recomendada en el ámbito gubernamental por la Comisión Prettyman (que había sido formada por el presidente Kennedy), la cual sugirió al gobierno federal una política antinarcóticos basada

⁴⁸. Susman (enero de 1975), pp.23-24.

en cuatro áreas: tratamiento para el adicto, educación para el usuario potencial, intercepción del comercio y castigo para el traficante.⁴⁷

En ese proceso de cambio cultural, el consumo de drogas tuvo un doble significado simbólico. De un lado, la aparición de la cultura joven estuvo íntimamente asociada con la llamada cultura de las drogas, al grado en que ambas fueron identificadas como sinónimos. De hecho, el uso de éstas por la juventud formaba parte de su "rito de iniciación" y dicho uso era un símbolo que la separaba del resto de la sociedad. Del otro, su consumo estuvo vinculado con la llamada "revolución moral", la cual cuestionó los valores y costumbres tradicionales de la sociedad.⁴⁸ En efecto, en un contexto de creciente tolerancia pública ganó terreno la noción del uso de drogas ilegales por placer, es decir, del motivo puramente hedonista.

Pero también el consumo de estupefacientes revistió una actitud de rebeldía y protesta por parte de algunos grupos vanguardistas contestatarios. Posiblemente el más visible de esos grupos fue la juventud hippie que había surgido a principios de los

⁴⁷. Cait Murphy, "Por qué no funciona la política antinarcoóticos de Estados Unidos", en Ciencia Política, n.9, cuarto trimestre de 1987, p.3.

⁴⁸. Joseph R. Gusfield, "The (F)Utility of Knowledge?: The Relation of Social Science to Public Policy toward Drugs", en The Annals of The American Academy of Political and Social Science, vol. 417, enero de 1975.

sesenta. Su novedosa posición filosófica, social y moral que proponía una "conciencia alterna" mediante, entre otras cosas, la "experimentación" con drogas ilícitas, fue apenas una muestra de un conjunto de actitudes y símbolos contestatarios que irrumpieron como una suerte de modernismo cultural.⁴⁹

La magnitud de la "nueva" cultura se pudo observar en el choque entre la idea de "experimentación" con drogas y los valores de los dos códigos del sistema de valores dominante de la sociedad norteamericana. El protestantismo y el puritanismo se enfrentaron así con las novedosas nociones de la cultura joven. Pero también la juventud fue una de las principales protagonistas de las grandes movilizaciones sociales y políticas en defensa de los derechos civiles de las minorías, contra la represión sexual y en defensa del aborto, como también contra la participación de Estados Unidos en la guerra de Vietnam. En estos y otros movimientos de oposición y protesta contra el sistema norteamericano y, en particular, contra la política represiva del gobierno, el uso de drogas apareció como una expresión de reto a las normas y valores imperantes, y como un símbolo de "contra cultura".⁵⁰

49. Barbara Bennett, et. al., "El problema de las drogas ilícitas en Estados Unidos", en Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, vol. 10, n.4, abril de 1985, pp.41-43.

50. Schroeder (1982), op. cit., pp.57-58.

Ante la creciente presión social y las demandas del público, y basándose en las recomendaciones de la Comisión Prettyman, el gobierno federal pasó a examen la pertinencia y actualidad de la legislación y la política de control de estupefacientes. Dado que influyentes sectores de las clases media y alta eran de nueva cuenta los sujetos de la escena de las drogas, el enfoque represivo fue cuestionado. Este cuestionamiento llevó a la reconceptualización del problema de las drogas. Ya no se lo podía explicar y tratar tan sólo con un enfoque del crimen o como una cuestión de minorías étnicas. Y en este sentido, "la situación de la droga fue percibida por el público y el gobierno federal como tan mala y de difícil control que pareció un buen momento para reevaluar en su integridad la política nacional contra la droga".⁵¹ Por ello, junto a la estrategia del control legal se incorporó el enfoque médico-clínico, como ocurrió por primera vez con la Ley de Rehabilitación de la Adicción de 1966. Pero como se podrá observar en el siguiente capítulo, las acciones represivas en el ámbito internacional cobrarían auge.

En esas circunstancias, el Congreso aprobó la Ley Comprehensiva de Control y Prevención del Abuso de Drogas (Comprehensive Drug Abuse Control and Prevention Act) de 1970. Esta legislación fue de gran importancia porque prestó atención a los distintos aspectos relacionados con la demanda de drogas. Creó una

51. Musto (1987), op. cit., p.70.

serie de programas de tratamiento médico y rehabilitación para las personas con problemas de farmacodependencia, como también de educación y prevención para los usuarios potenciales. Aunque siguió e incluso sofisticó el ataque a los distintos componentes de la oferta, lo novedoso consistía en que era una ley menos punitiva, ya que redujo los castigos federales a la tenencia de la marihuana (que dejó de ser clasificada como narcótico). La posesión o primer uso de la cannabis dejó de ser calificado como una felonía (crimen) y en su reemplazo se le catalogó como "delito de mala conducta" o "falta leve".

La misma Ley de 1970 ordenó la creación de una Comisión Nacional sobre la Marihuana y el Abuso de Drogas.⁵² Esta Comisión presentó su primer informe en 1972, con el título "Marihuana: una señal de malentendimiento" (Marijuana: A Signal of Misunderstanding). En dicho informe la Comisión recomendó la "descriminalización" de la tenencia de la marihuana, es decir, que la posesión y uso de esta sustancia ya no debería constituir un crimen, aunque su venta y distribución estarían penalizados. La misma Comisión argumentó que la prohibición total de las drogas era inefectiva y que la aplicación de penas criminales era inapropiada. Sin embargo, la opinión de la comisión no fue compartida (y sí malentendida) por el propio presidente Nixon, quien además de ser de las excepciones del periodo de relativa tolerancia sostuvo: "Me

⁵². President's Commission on Organized Crime (marzo de 1986), op. cit., pp.224-229; Yolles (1973), op. cit., p.257.

opongo a la legalización de la marihuana y eso incluye su venta, posesión y uso. No creo que se pueda obtener una justicia efectiva contra actos criminales, basada en la idea en que algo es mitad legal y mitad ilegal".⁵³

El segundo informe de la Comisión, "El uso de drogas en norteamérica: el problema en perspectiva" (Drug Use in America: Problem in Perspective), fue presentado en 1973. En él esta Comisión recomendó la prioridad de las políticas y programas de atención a la demanda de todo tipo de drogas, incluidos el alcohol y el tabaco. Sugirió también la discusión más racional acerca de la política gubernamental de control de estupefacientes. Pese a que al nivel federal no se llegó a la despenalización de la posesión y uso de la marihuana, once estados de la Unión siguieron la recomendación de la Comisión, entre 1973 y 1978: Oregon, Alaska, Maine, Colorado, California, Ohio, Minnesota, Mississippi, Carolina del Norte, Nueva York y Nebraska. El rango de posesión legal de la marihuana en estos estados oscilò desde cualquier cantidad para uso personal en Maine o 100 gramos en Ohio hasta un máximo de 25 gramos en Nueva York.⁵⁴ No obstante a que el resto de los estados no aprobaron leyes que despenalizaran el uso y la posesión de la marihuana, según los especialistas en los mismos se dio una

⁵³. Citado en Schroeder (1982), op. cit., p.37; véase también Musto (1987), op. cit., p. 70; Goode (1984), op. cit., p.81.

⁵⁴. Schroeder (1982), op. cit., p.42.

despenalización de facto.⁵⁵

El consumo de drogas ilegales

Evolución del consumo de estupefacientes, 1962-1979

Aunque el gobierno federal no descriminalizó la posesión y el uso de la marihuana, tampoco pudo evitar el crecimiento exponencial de su consumo y de otras drogas ilegales. A partir de un enfoque epidemiológico, que entre otras cosas fue adoptado para interpretar y analizar la extensión y magnitud del consumo de estupefacientes en Estados Unidos, las autoridades sanitarias de este país han categorizado el uso de drogas en uso ocasional y uso regular.⁵⁶

Mientras que el uso regular se refiere al empleo de alguna droga cuando menos una vez en el mes anterior a la encuesta o entrevista que sirve de base para la elaboración de estos estudios, el uso ocasional se remite al uso de algún estupefaciente durante

55. Goode (1984), op. cit., p.87.

56. Para poder estimar la prevalencia del consumo de drogas en la población de Estados Unidos, desde principios de la década de los setenta las autoridades sanitarias de este país realizan encuestas anuales (High School Senior Survey) y trianuales (National Household Survey conocida también como National Survey on Drug Abuse). Si bien estos estudios abarcan distintos segmentos de la sociedad, no incluyen a la población con importante participación en el consumo de drogas como la que vive en las cárceles y hospitales públicos, el personal de las fuerzas armadas, la gente en tránsito, las personas sin hogar y los marginados, entre otros; por lo mismo, se trata de información "conservadora".

la vida del individuo.⁵⁷ Con base en ambas categorías, en los cuadros 1.1 y 1.2 se observa lo que sigue.

CUADRO 1.1						
ESTADOS UNIDOS: PORCENTAJES ESTIMADOS DE LA POBLACION QUE HIZO USO OCASIONAL DE DROGAS, POR GRUPOS DE EDAD, 1962-1979						
DROGA	GRUPO DE EDAD	1962	1967	1972	1976	1979
Marihuana	12-17 años	1.0	7.0	14.0	22.4	30.9
	18-25 años	4.0	12.0	47.9	52.9	68.2
	26 o mas años	2.0	3.0	7.4	12.9	19.6
Cocaína	12-17 años	n.d.	n.d.	1.5	3.4	5.4
	18-25 años	n.d.	n.d.	9.1	13.4	27.5
	26 o más años	n.d.	n.d.	1.6	1.6	4.3
Heroína	12-17 años	n.d.	n.d.	0.6	0.5	0.5
	18-25 años	n.d.	n.d.	4.6	3.9	3.5
	26 o más años	n.d.	n.d.	0.6	0.5	1.0

Fuente: National Institute on Drug Abuse, National Survey on Drug Abuse: Main Findings 1982, Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1983, pp.16-18; Bureau of the Census, Statistical Abstract of the United States, 1988, Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1989, p.112; Barbara Bennett, et.al, "El problema de las drogas ilícitas en Estados Unidos", en Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, vol.10, n.4, abril de 1985, p.42. Nota: n.d. no disponible.

⁵⁷. Ann J. Blanken, "Las pautas cambiantes del consumo de estupefacientes en Estados Unidos", en Guadalupe González y Marta Tienda, México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico, México, D.F.: FCE, 1989, pp.42-43. Pese a ser bastante polémicas, esas variables dan lugar a dos categorías de política pública: el uso ocasional se convierte en uso a secas, y el uso regular o corriente se transforma en abuso. Sea consumo ocasional o corriente, las autoridades estadounidenses prefieren calificar a diferentes frecuencias del uso de cualquier estupefaciente como "abuso de drogas". Véase, por ejemplo, National Drug Policy Board, Toward a Drug-Free America. The National Drug Strategy and Implementation Plans, Washington, DC: US Government Printing Office, 1988, pp.1-2.

CUADRO 1.2

ESTADOS UNIDOS: PORCENTAJES ESTIMADOS DE LA POBLACION QUE HIZO USO REGULAR DE DROGAS, POR GRUPOS DE EDAD, 1972-1979

DROGA	GRUPO DE EDAD	1972	1976	1979
Marihuana	12-17 años	7.0	12.3	16.7
	18-25 años	27.8	25.0	35.4
	26 o más años	2.5	3.5	6.0
Cocaína	12-17 años	0.6	1.0	1.4
	18-25 años	n.d.	2.0	9.3
	26 o más años	n.d.	z	0.9
Heroína	12-17 años	z	z	z
	18-25 años	z	z	z
	26 o más años	z	z	z

Fuente: National Institute on Drug Abuse (1983), op. cit., pp.22-24 Bureau of the Census (1989), op. cit., p.112; Barbara Bennett, et. al. (abril de 1985), op. cit., p.42.

Nota: z menos del 0.5 por ciento; n.d. no disponible.

En lo que se refiere a la marihuana, ésta fue la droga más consumida por la población norteamericana. De los tres grupos de edad mayores de 12 años, el compuesto por los "adultos jóvenes" (18 a 25 años) fue el que registró mayor incidencia de su consumo, tanto regular como ocasional. Si en 1967 el 12 por ciento de estos adultos jóvenes consumía ocasionalmente la marihuana, para 1979 casi se sextuplicó (68.2%). Pero también el grupo de los "adolescentes" (12 a 17 años), para los mismos años, registró un notable aumento del uso ocasional de la cannabis, de 7 a 31 por ciento, es decir, aumentó en más de cuatro veces. El grupo formado por los "adultos" (mayores de 26 años) también mostró un crecimiento exponencial en su consumo ocasional, del 3 por ciento

en 1967 a casi el 20 por ciento en 1979, porcentaje que evidencia una sextuplicación. Por lo que toca al uso regular de esta sustancia, pese a que los adultos jóvenes fueron el grupo de edad de mayor consumo, el crecimiento de esta frecuencia de uso fue comparativamente mayor en los adolescentes y en los adultos.

En relación con la cocaína, de nueva cuenta, el grupo de los adultos jóvenes fue el que mayor consumo ocasional y regular mostró. De hecho, en tan solo tres años -entre 1976 y 1979- el uso regular de esta droga por este segmento de edad casi se quintuplicó, al elevarse de 2 al 9.3 por ciento; en tanto que su uso ocasional se triplicó entre 1972 y 1979, al pasar de 9.1 a 27.5 por ciento. Sin embargo, los adolescentes registraron un mayor crecimiento de su consumo ocasional, pues de 1.5 por ciento en 1972 pasaron a 5.4 por ciento en 1979. Los adultos empezaron a aumentar su uso ocasional y regular de la cocaína a partir de la segunda mitad de la década de los setenta.

Por lo que corresponde a la heroína, los adultos jóvenes fueron el grupo de edad que reportaron el mayor uso ocasional y regular de esta sustancia. Pero mientras el crecimiento de su consumo ocasional tendió a disminuir en éstos, en el grupo de los adultos tendió a aumentar. En efecto, si en 1972 el 4.6 por ciento de los adultos jóvenes consumía ocasionalmente la heroína, para 1979 ese porcentaje disminuyó a 3.5 por ciento. En tanto que para los adultos los porcentajes crecieron, en los mismos años, de 0.6

a 1 por ciento. El uso ocasional por los adolescentes se mantuvo estable durante el periodo de análisis.

En síntesis, los datos de los cuadros 1.1 y 1.2 muestran la explosión del consumo de drogas en la sociedad norteamericana a lo largo de la década de los setenta. El grupo poblacional de mayor consumo es, sin duda, el de los adultos jóvenes, seguido por el de los adolescentes; es decir, los grupos de edad que comprenden la membresía de la "cultura joven". No obstante, el crecimiento del consumo ocasional y regular de estupefacientes en el grupo de los adultos es francamente acelerado a partir de la segunda mitad de dicha década.

Tendencias del consumo de estupefacientes en la década de los ochenta

Con el objeto de ver cómo evolucionó el consumo de drogas por grupos de edad en la primera mitad de la década de los ochenta se presenta previamente su composición general dentro de la población. Así, según los estudios efectuados para 1985, un poco más de 70 millones de norteamericanos mayores de 12 años informaron haber usado alguna droga ilegal al menos una vez en su vida, es decir, el 37 por ciento de la población registró consumo ocasional. En el mismo año, 24 millones de personas -también mayores de 12 años- manifestaron haber realizado uso regular de cualquier droga ilícita, esto es, el 12 por ciento de la nación las consumió con determinada frecuencia.

En términos de las drogas ilegales importadas más utilizadas en ese año, de los 190 millones de estadounidenses mayores de 12 años, 61.2 millones usaron ocasionalmente la marihuana, mientras que 18.2 millones la consumieron regularmente. La cocaína fue utilizada de manera "casual" por 22.2 millones y de modo habitual por 5.8 millones. El uso "corriente" de la heroína se estima que se mantuvo alrededor del medio millón de personas, debido a que el grueso de sus consumidores representa la población adicta a este narcótico.⁵⁸

Como se observa en el cuadro 1.3, el uso ocasional de la marihuana tendió a decrecer en los grupos de edad conformados por los adolescentes y los adultos jóvenes, pese a que para 1985 cerca de la cuarta parte (23.7%) de los primeros y las dos terceras partes (60.5%) de los segundos informaron ser consumidores casuales de esta droga. En cambio, el grupo comprendido por los adultos evidenció un creciente consumo esporádico de la cannabis, que se acercó a la tercera parte (27.2%) de este grupo de edad para 1985.

⁵⁸. General Accounting Office, Controlling Drug Abuse: A Status Report, (GAO/GGD-88-39), 1988, pp.7-14. Las cantidades no necesariamente concuerdan con los porcentajes debido a los errores de los métodos de cálculo y estimación, como también a los tipos de variables utilizadas por los expertos. Debido a la naturaleza ilegal del fenómeno de las drogas prohibidas, existe polémica respecto a la precisión de la información. Por otro lado, oficialmente la producción doméstica de la marihuana asciende alrededor del 25% del consumo nacional, en tanto que la totalidad de la heroína y la cocaína es importada.

Una tendencia semejante puede apreciarse en relación con el uso ocasional de la cocaína por los mismos grupos de edad. Aunque el consumo esporádico de este narcótico se incrementó durante los primeros años de los ochenta en todos los grupos, para mediados de la misma tendió a decrecer levemente, tanto en los adolescentes (5.2%) como en los adultos jóvenes (25.2%). En cambio, la cantidad de consumidores de cocaína del grupo de los adultos se duplicó respecto a lo alcanzado en 1979 (4.3%), al llegar a 9.5 por ciento en 1985. De otro lado, los consumidores ocasionales de la heroína se mantuvieron estables en los adolescentes (0.5%) y los adultos (1.1%), en tanto que en los adultos jóvenes se fijó en 1.2 por ciento en 1985.

CUADRO 1.3

ESTADOS UNIDOS: PORCENTAJES ESTIMADOS DE LA POBLACION QUE HIZO USO OCASIONAL DE DROGAS, POR GRUPOS DE EDAD, 1982-1985

DROGA	GRUPO DE EDAD	1982	1985
MARIJUANA	12-17 años	26.7	23.7
	18-25 años	64.1	60.5
	26 o más años	23.0	27.2
COCAINA	12-17 años	6.5	5.2
	18-25 años	28.3	25.2
	26 o más años	8.5	9.5
HEROINA	12-17 años	0.5	0.5
	18-25 años	1.2	1.2
	26 o más años	1.1	1.1

FUENTE: Bureau of the Census, Statistical Abstract of the United States, Washington, DC: US Government Printing Office, varios años.

La conclusión que puede desprenderse en relación con el consumo ocasional de estupefacientes por la población norteamericana es la siguiente: mientras los usuarios casuales adolescentes y adultos jóvenes tendieron a disminuir, los consumidores esporádicos adultos tendieron a aumentar.

Aunque en términos generales el consumo ocasional de estupefacientes en la sociedad norteamericana mostró una tendencia a disminuir durante la primera mitad de la década de los ochenta, la mayor cantidad de las drogas las consumieron los usuarios frecuentes y los adictos. A este respecto, una especialista en esta materia ha destacado que "la mayor parte de la marihuana y la cocaína que se consume en Estados Unidos, la consume una proporción relativamente pequeña de la totalidad de los usuarios, aquellos que son habituales o frecuentes".⁵⁹

Por lo que se refiere al consumo regular de la marihuana, que se aprecia en el cuadro 1.4, los adolescentes y los adultos jóvenes fueron los grupos poblacionales que disminuyeron más su consumo. Los primeros disminuyeron de 16.7 por ciento en 1979 a 12.3 por ciento en 1985. Los segundos de 35.4 a 21.9 por ciento en los mismos años. Pero el grupo de adultos consumidores frecuentes de la cannabis se mantuvo estable, por encima del 6 por ciento en el periodo de análisis.

⁵⁹. Blanken (1989), op.cit., p.60.

El uso frecuente de la cocaína por los adolescentes se incrementó de 1.6 en 1982 a 1.8 por ciento en 1985, en tanto que en los adultos subió de 1.2 a 2.1 por ciento en los mismos años. En el caso de los adultos jóvenes, la tendencia fue semejante al subir de 6.8 por ciento en 1982 a 7.7 por ciento en 1985. Sin embargo, conviene recordar que en 1979 alcanzó el 9.3 por ciento.

Los consumidores recurrentes de la heroína se mantuvieron mas o menos estables, alrededor del medio millón de adictos, como se indicó con anterioridad.

CUADRO 1.4

ESTADOS UNIDOS: PORCENTAJES ESTIMADOS DE LA POBLACION QUE HIZO USO FRECUENTE DE DROGAS, POR GRUPOS DE EDAD, 1982-1985

DROGA	GRUPO DE EDAD	1982	1985
MARIJUANA	12-17 años	11.5	12.3
	18-25 años	27.4	21.9
	25 o más años	6.6	6.2
COCAINA	12-17 años	1.6	1.8
	18-25 años	6.8	7.7
	26 o más años	1.2	2.1
HEROINA	12-17 años	z	z
	18-25 años	z	z
	26 o más años	z	z

FUENTE: Bureau of the Census, Statistical Abstract of the United States, Washington, DC: US Government Printing Office, varios años.
Nota: z menos del 0.5 por ciento.

La conclusión que se obtiene respecto al consumo regular de drogas en la sociedad norteamericana es que, con la excepción de

la disminución de los consumidores adolescentes y adultos jóvenes de la marihuana, al igual que los tres grupos de edad de consumidores regulares de la heroína, el resto de los consumidores frecuentes de marihuana y cocaína aumentaron. El grupo de edad que comprende a los adultos fue el que mayor crecimiento comparativo mostró. Este hecho posiblemente tenga su explicación en el envejecimiento del grupo poblacional que consume drogas desde su juventud.⁶⁰

En resumen, los datos anteriores (cuadros 1.3 y 1.4) señalan la gran difusión del consumo de drogas en gran parte de la población norteamericana, pese a la relativa disminución en algunos grupos de edad. En cualquier caso, no se trata de un fenómeno aislado o reducido a determinadas regiones, puesto que este hábito está expandido a lo largo de su territorio, tanto en áreas rurales y urbanas, sean ciudades grandes o pequeñas. Tampoco se limita a determinados sectores sociales o raciales, ya que atraviesa a distintas clases sociales y grupos étnicos.

Los mismos datos, asimismo, no hacen cuenta del consumo combinado de drogas, modalidad que además de ser relativamente nueva, podría haber incrementado la cantidad de enervantes ingeridos en Estados Unidos. Pero también el consumo combinado de estupefacientes (con alcohol u otros tipos de drogas) podría haber

60. Blanken (1989), op.cit., p.46.

aumentado los niveles de nocividad para la salud de los usuarios. En este sentido, la aparición del crack (droga conocida como una forma más potente y más barata que la cocaína) desde principios de los ochenta pero que se popularizó hacia mediados de la década y su consumo solo o combinado con otras sustancias, no sólo podría haber agravado los problemas para la salud de los consumidores sino también que podría haber elevado su disponibilidad y disminuido su precio.

Independiente del impacto de estas nuevas modalidades en el uso de estupefacientes, no puede perderse de vista la siguiente observación, que de algún modo sintetiza la patente situación del problema del consumo drogas en Estados Unidos hacia mediados de la década de los ochenta:

La mitad de las personas que han usado marihuana alguna vez y las dos terceras partes de quienes han usado cocaína alguna vez, las consumieron en menos de diez ocasiones. Entre los que usaron marihuana en el mes anterior a la entrevista, casi la mitad la usó cuatro días o menos, el 30% de 5 a 19 días, y el 22% entre 20 y 30 días. Los datos establecidos (...) indican que los usuarios frecuentes de cocaína consumen una cantidad desproporcionada de esta droga, no sólo por el número excesivo de días en que la consumen, sino también porque tienden a usar cantidades más grandes por día que los usuarios menos frecuentes.⁶¹

Posiblemente es un hecho alentador para las autoridades norteamericanas frente el problema de las drogas de su sociedad la tendencia hacia una mayor disminución del consumo, ocurrido en la segunda mitad de la década de los ochenta. De acuerdo con los datos

61. Blanken (1989), op. cit., pp.60-61.

obtenidos para 1988 -que describen la composición general de usuarios de enervantes- 14.5 millones de personas (el 7.3% de la población mayor de 12 años) informaron ser usuarios regulares de cualquier droga, cifra que indica un descenso del 37 por ciento respecto a lo registrado en 1985. De esa nueva cantidad de usuarios corrientes, los consumidores de marihuana disminuyeron en un 36 por ciento y los de cocaína en un 48 por ciento.⁶² En cambio, 72.5 millones de personas (el 36.6% de la población mayor de 12 años) reportaron haber consumido cuando menos una vez en su vida algún estupefaciente, guarismo que señala una muy pequeña disminución frente a lo observado tres años antes.⁶³ Los datos de la segunda mitad de la década de los ochenta muestran que la mayor disminución del consumo de enervantes por la población estadounidense se dio en el caso de los usuarios frecuentes.

Por lo que toca a las drogas más utilizadas por la población, la información recopilada para 1988 indica que la marihuana fue consumida ocasionalmente por 65 millones de norteamericanos y de manera regular por 11.6 millones. La cocaína, en cambio, fue usada en alguna ocasión por 21 millones de personas y regularmente por 2.9 millones. La cantidad de consumidores frecuentes de la heroína se siguió manteniendo estable, alrededor de medio millón de

⁶². Office of National Drug Control Policy, The White House, National Drug Control Strategy, Washington, D.C.: US Government Printing Office, septiembre de 1989, p.1.

⁶³. David Teasley, "Extend of the Problem. The Drug Problem", en Congressional Research Service Review, noviembre-diciembre de 1989, p.4.

consumidores.

A pesar de dichos decrementos en el consumo corriente de las drogas importadas, la frecuencia del uso regular y la adicción al crack (y de otras drogas sintéticas, conocidas comúnmente como "drogas de diseñador") se ha incrementado, lo cual probablemente tenga su explicación en el gradual desplazamiento de las preferencias de algunos consumidores hacia las drogas "químicas", más baratas y producidas en su mayor parte dentro de Estados Unidos. Además y a diferencia de los usuarios de la cocaína, las personas que utilizan el crack son en su mayoría gente pobre y desempleada. Junto a ese desplazamiento de las preferencias de los consumidores, sin embargo, los índices de enfermedades -como el SIDA- y de criminalidad se han elevado.⁴⁴

Una observación de la extracción socioeconómica de los consumidores norteamericanos en la década de los ochenta muestra que los sectores medios y altos han tendido a disminuir su consumo, en tanto que los sectores de bajos ingresos han propendido a aumentar. En efecto, en 1983 el 83 por ciento del total de consumidores de drogas era gente de las clases media y alta, con ingresos anuales por encima de los 25000 dólares; el 17 por ciento

⁴⁴. Una nota periodística del 29 de abril de 1991 dice: "La criminalidad en Estados Unidos creció por sexto año consecutivo durante 1990, principalmente a causa de la violencia generada por el tráfico de drogas, señala un informe de la Oficina Federal de Investigaciones (FBI)". Véase La Jornada, 29 de abril de 1991, pp.32 y 44. El subrayado es nuestro.

restante eran usuarios de menores ingresos económicos y en muchos casos desempleados. Estas proporciones se siguieron manteniendo para 1985. Pero para 1987 el 46 por ciento de los usuarios de drogas pertenecían a los sectores medios y altos, en tanto que el 54 por ciento era gente pobre y desempleada.⁶⁵

A reserva de una revisión más profunda en el capítulo tercero, se puede señalar que, en términos del gasto por los distintos tipos de consumo de drogas, la sociedad norteamericana invierte entre 50 mil y 130 mil millones de dólares cada año para satisfacer su hábito de los estupefacientes. A esta "inversión" se agrega un gasto indirecto para cuestiones de salud pública e individual; de protección contra la violencia (sobre todo el provocado por las luchas entre las bandas de distribución de estupefacientes que buscan el dominio del mercado⁶⁶) y el crimen en las calles; de ausentismo laboral o de pérdida de productividad (incluidos los accidentes ocasionados por consumo de enervantes), que alcanza una suma oscilante entre los 47 mil y los 100 mil millones de dólares anuales.⁶⁷

⁶⁵. The Economist, "Does this war make sense?", vol. 310, n.7586, 21 de enero de 1989, p.49.

⁶⁶. Harry Hogan, "Overview. The Drug Problem", en Congressional Research Service Review, noviembre-diciembre de 1989, p.1.

⁶⁷. General Paul F. Gorman, "Illegal Drugs and U.S. Security", en President's Commission on Organized Crime (marzo de 1986), op.cit., (Apéndice G) pp.5-6; Office of National Drug Control Policy (septiembre de 1989), op.cit., p.2. Como se dijo antes, las cifras del fenómeno de las drogas son meras aproximaciones, por tanto se trata de datos polémicos. En el capítulo tercero se revisan esos datos.

Por los motivos mencionados, la sociedad y el gobierno de Estados Unidos han identificado al consumo de drogas por algunos sectores de su población, pero también a la producción, refinamiento, tráfico y distribución de las mismas, como un gran problema multifacético, además de sostener que representa una "amenaza" para su seguridad nacional. En el capítulo siguiente se estudia la respuesta que el gobierno norteamericano dio al fenómeno de las drogas, en sus dimensiones doméstica e internacional, en la década de los setenta pero especialmente durante los dos periodos gubernamentales de Reagan y los dos primeros años de gobierno de Bush.

Conclusión

Después de haber rastreado algunos antecedentes del problema de las drogas en Estados Unidos, se pueden señalar las siguientes conclusiones.

Primero, existen profundas raíces del consumo de drogas en este país y, por tanto, no se puede atribuir a la presencia de una oferta externa la causa de dicho consumo. Así, por ejemplo, el cultivo de hojas de coca en la cultura andina es anterior -por milenios- a que Estados Unidos exista siquiera como nación.

Segundo, desde sus orígenes la política de control de drogas del gobierno norteamericano se ha basado en un enfoque represivo. A partir de la suposición de que el consumo de drogas es un hábito de grupos minoritarios y de que la fuente de las drogas es externa, dicha política se orientó a la represión de los consumidores y oferentes domésticos y de los aspectos de la oferta internacional.

Tercero y vinculado con lo anterior, es el afán hegemónico de Estados Unidos en el asunto de las drogas a nivel internacional. Desde principios de este siglo el gobierno norteamericano constantemente ha perseguido determinar la forma y manera de la lucha internacional contra el fenómeno de las drogas. Asimismo, conviene resaltar la utilidad del tema para otros fines de la política exterior estadounidense; tanto en el pasado como en la actualidad el gobierno norteamericano ha relacionado el asunto del tráfico ilegal de drogas con otros temas de su agenda internacional.

Cuarto, es a raíz de la masificación del consumo de drogas en la década de los sesenta pero especialmente durante los setentas, que la política antidrogas sufre importantes cambios, puesto que en esa última década apareció la necesidad de programas no represivos de reducción de la demanda. El cuestionamiento del enfoque represivo que se dio en ese periodo llevó a un relajamiento del "castigo" gubernamental contra los consumidores. Un enfoque represivo con fisuras no pudo evitar que en once estados se

descriminalizara el consumo de la mariguana y que en muchos otros se diera una descriminalización de facto. Sin embargo, los aspectos represivos de la política se dirigieron hacia la oferta internacional, como se podrá constatar en el siguiente capítulo.

Por lo que hace a la evolución y tendencias del consumo de drogas en las últimas décadas, queda claro que Estados Unidos es la nación con los más elevados índices de uso de narcóticos en el mundo, tal como se mostró también en la introducción general del trabajo. Aunque en los últimos años se ha observado una tendencia a la disminución del uso de drogas en su sociedad, sigue siendo altamente consumidora. Además, es importante hacer notar que en la actualidad las clases medias y altas están disminuyendo su consumo y las clases bajas están aumentando. Las implicaciones para la política antinarcóticos de esta transformación también se estudian en el capítulo que sigue.

Capítulo 2

LA POLITICA DE CONTROL DE DROGAS

Introducción

El gobierno norteamericano ha desarrollado una serie de iniciativas legislativas y administrativas para reducir la oferta y la demanda de drogas y combatir a las actividades vinculadas, como el lavado de dinero. Formalmente es el Congreso quien elabora las disposiciones legislativas y el Ejecutivo el que se encarga de llevar a la práctica -administrar- la política gubernamental. Esta división de funciones, sin embargo, no está claramente separada sino compartida y compartimentada entre ambos poderes. Por tanto, el Congreso o alguno de sus comités, también participa en el proceso de implementación de política, a través de su capacidad de supervisión, como también el Ejecutivo formula política, ya sea desde la Casa Blanca o desde alguna agencia gubernamental.

El solo hecho de que ambas ramas del gobierno norteamericano participen en el proceso de creación (formulación e implementación) de política antidrogas, ha sido una causa de tensiones entre las mismas. Aunque en realidad el origen de dichas tensiones radica en la naturaleza del sistema de gobierno norteamericano, que se caracteriza por su descentralización o, lo que es lo mismo, por los "controles y equilibrios" (checks and balances) de los poderes, ambas ramas del gobierno compiten por quién es la que finalmente formula la política y por quién es la responsable de que la

política sea efectivamente aplicada. En el caso de la las drogas esto es particularmente cierto puesto que es un tema politizado dentro de la agenda gubernamental. Pero como se trata de un sistema de gobierno descentralizado se puede decir que "así como ninguna agencia de la rama ejecutiva tiene total responsabilidad en la política de drogas, así también ningún comité congresal tiene responsabilidad global para la formulación y/o supervisión de la política de drogas".¹

La llamada "guerra contra las drogas" comprende, en rigor, la participación de los gobiernos federal, estatales y locales, a través de distintas agencias burocráticas, las cuales aplican las políticas antinarcóticos formuladas por el Congreso y el Ejecutivo. En este capítulo nos centramos tan sólo al nivel de la política y participación del gobierno federal. En consecuencia, entendemos el proceso de creación de política en dos momentos interactuantes: la formulación y la implementación. Aunque la separación entre ambos momentos no es del todo clara, los separamos por razones analíticas y porque se refieren a dos tipos de problemas distintos.

La formulación hace cuenta del contenido o sentido de la política; en el caso de las drogas, veremos que se trata sobre todo de una política represiva, que asigna una menor importancia a los

1. Una interesante discusión acerca de los conflictos alrededor de la formulación e implementación de la política antinarcóticos entre ambas ramas del gobierno norteamericano se encuentra en Raphael F. Peri, "Congress, International Narcotics Policy, and the Anti-Drug Abuse Act of 1988", en Journal of Interamerican Studies and World Affairs, vol.30, n.2-3, verano-otoño de 1988, pp.20-24.

programas educativos, preventivos o terapéuticos. Aunque en los últimos años se les ha dado mayor atención, dichos programas reciben menor prioridad que durante los setentas. Por su parte, la implementación se refiere a la forma cómo se llevan a la práctica las decisiones de política. Veremos que uno de los puntos neurálgicos es la permanente disputa entre el Congreso y la Casa Blanca respecto a la efectividad de la política. En opinión de las autoridades del gobierno norteamericano, una de las razones que explica las dificultades para reducir la oferta y la demanda de drogas consiste en la gran cantidad de agencias burocráticas que intervienen y que por ello se generan dificultades de coordinación y control.

Más importante todavía, en este capítulo se persigue mostrar que para tales autoridades, sobre todo para las del Congreso, no es su política antinarcóticos la que contiene limitaciones sino que el nudo de las dificultades se encuentra en una ineficiente implementación de la política. Por ello es que se habla de un complejo aparato burocrático, fragmentado y con problemas de coordinación, que requiere de una mejor supervisión y liderazgo. Independientemente de que lo anterior sea más o menos cierto, también hay que tener en consideración que en el plano de las agencias gubernamentales se dan auténticas pugnas interburocráticas por el dominio de jurisdicciones traslapadas y, principalmente, para obtener más recursos.

Dado que nos centramos en el gobierno federal, conviene tener en mente que éste "monopoliza" el control de los distintos aspectos que tienen que ver con el control de la oferta de drogas. En cambio, el control de los componentes de la demanda recibe principal atención de los gobiernos estatales, locales y el sector privado, siendo el rol básico del gobierno federal el del "liderazgo". Si bien de aquí puede inferirse que una primera limitante para la estrategia antinarcoóticos del gobierno estadounidense es el de hacer descansar la principal responsabilidad de los resultados del ataque a los factores de la demanda en los gobiernos estatales, locales y la misma sociedad civil, hay que reconocer que esto se explica por la distribución de actividades entre los diferentes niveles de gobierno.

Por las consideraciones anteriores, se ha dividido este capítulo de la siguiente manera. En la primera parte se presenta una síntesis de la política de control de drogas durante la década de los setenta, sin preocuparnos por quién formula o implementa la política. En el segundo apartado se expone la formulación de la política en el periodo de 1981 a 1990, en donde se muestra quiénes participan en este proceso y en qué consiste la política antinarcoóticos, con alcance nacional e internacional. En el último apartado se desarrolla, para el mismo periodo, la implementación de la política, haciendo cuenta de los mecanismos de coordinación de la maquinaria burocrática y de las agencias gubernamentales participantes. Asimismo, se estudia cómo es efectivamente distribuido el presupuesto, tanto por agencias como por programas.

Desarrollo de la política de control de drogas en
la década de los 1970

En la medida que el consumo de drogas se expandió a distintos sectores de la sociedad norteamericana durante la década de los setenta, hasta un grado de virtual masificación, la respuesta gubernamental, en términos de leyes y programas, fue adquiriendo diversos contenidos. Lo que quedaba de gestiones pasadas era la legislación y las penalidades criminales. Pero como se mostró en el capítulo anterior, además de ser cuestionada esta perspectiva fue parcialmente relajada.

Una serie de legislaciones aprobadas a lo largo de los setentas recuperaron, en efecto, la inclinación pública por los aspectos de la demanda de drogas. Las más importantes fueron: la Ley de Tratamiento y Oficina para el Abuso de Drogas (Drug Abuse Office and Treatment Act) de 1972; la Ley de Enmiendas para la Educación del Abuso de Alcohol y Drogas (Alcohol and Drug Abuse Education Act Amendments) y la Ley para el Tratamiento de los Adictos a los Narcóticos (Narcotic Addict Treatment Act), ambas de 1974; y las Enmiendas para la Prevención y el Tratamiento del Abuso de Drogas (Drug Abuse Prevention and Treatment Amendments) de 1978.

Al mismo tiempo, dichas legislaciones con énfasis en los aspectos de la demanda impulsaron una serie de iniciativas de la rama ejecutiva, preocupadas por el tratamiento médico de los consumidores regulares, educación y prevención de los usuarios potenciales e investigación científica destinada a indagar las

causas del uso y abuso de estupefacientes. Como puede observarse en el cuadro 2.1, los programas para la reducción de la demanda de drogas llegaron a recibir hasta el 53 por ciento del presupuesto antinarcóticos en 1975, para disminuir al 47 por ciento en 1979. Con todo, puede destacarse que se trataba de un presupuesto equilibrado entre la oferta y la demanda.

CUADRO 2.1					
ESTADOS UNIDOS: PRESUPUESTO FEDERAL ANTINARCOTICOS, 1975-1979 (en millones de dólares)					
	1975	1976	1977	1978	1979
TOTAL	679	728	738	794	823
PROGRAMAS REDUCCION OFERTA	317	367	370	417	437
PROGRAMAS REDUCCION DEMANDA	362	361	368	377	386

FUENTE: Richard C. Schroeder, El mundo de las drogas, México, D.F.: Edamex, 1982, p.202.

De modo paralelo a esa política de demanda, el conjunto de los programas para lidiar con la oferta, sobre todo la que estaba fuera de las fronteras de Estados Unidos, adquirió nuevas modalidades. En este orden, fueron dos las acciones más publicitadas de interdicción de drogas y traficantes y/o erradicación de cultivos, que modelaron esta perspectiva de confrontación con la producción y el tráfico ilegal de estupefacientes, es decir, con la oferta internacional.

En primer lugar, la destrucción de la famosa Conexión Francesa a principios de la década de los setenta, que abastecía heroína principalmente procedente de Turquía, la cual fue estructurada

mediante un par de movimientos paralelos. Por un lado, el gobierno estadounidense presionó a su homólogo turco para que éste prohibiera el cultivo de la amapola en su territorio; en efecto, en 1971 el gobierno turco decretó la prohibición del cultivo de esa planta a partir de 1972. Y por el otro, en una serie de ataques de la policía francesa, al lado de agentes antinarcóticos norteamericanos, se disolvieron a los principales grupos de procesamiento y contrabando de esa sustancia ilegal en Marsella. El efecto de ambas acciones de principios de los setentas fue exitoso en el corto plazo, ya que el abastecimiento turco de amapola cayó sustancialmente. Sin embargo, casi de inmediato, otras naciones reemplazaron el vacío dejado por Turquía, en particular México y los países del Triangulo de Oro del sudeste asiático, al tiempo que se relocalizaron las rutas de tránsito.²

Un efecto adicional de dichas acciones fue la de provocar una verdadera transformación en las modalidades del tráfico de estupefacientes, puesto que esta actividad tendió a descentralizarse. Es decir, los cargamentos serían de menor tamaño y transportados por múltiples vías.³ Esa innovación tuvo gran importancia para el caso del tráfico ilegal de la cocaína: una sustancia relativamente fácil de transportar y ocultar, con menor

2. Richard Schroeder, El mundo de las drogas, México, D.F: Edamex, 1982, pp.182-185.

3. Permanent Subcommittee on Investigations, Committee on Government Operations, Senate, Federal Narcotics Enforcement, (Report n.94-1039, 94th Congress, 2nd session) Washington, D.C.: US Government Printing Office, 19 de julio de 1976, p.174.

riesgo y mayor ganancia,⁴ para una demanda que, como se mostró, creció a lo largo de la década de los setenta.

En segundo término, si bien a raíz de una política de presión de Estados Unidos el gobierno mexicano colaboraba con el norteamericano al menos desde finales de los sesentas (tal fue el caso de la Operación Intercepción), la destrucción de la Conexión Francesa y la prohibición del cultivo de la amapola en Turquía hicieron que México pasara a ocupar el primer lugar mundial en la producción de este vegetal. Además, México era también uno de los principales productores de marihuana. Contando con la ayuda técnica y financiera de Washington, desde finales de 1975 el gobierno mexicano emprendió la llamada Operación Condor, que comprendía programas de fumigación de plantaciones de amapola y marihuana, como también la dislocación de algunos grupos de procesamiento y tráfico.⁵

Del mismo modo que en el caso de la conexión franco-turca, la oferta mexicana de heroína y marihuana se redujo para finales de

4. Jefferson Morley, "Contradictions of Cocaine Capitalism", en The Nation, vol.249, n.10, 2 de octubre de 1989, p.341.

5. María Celia Toro, "El control del narcotráfico: ¿podemos cooperar?" en Blanca Torres (coord.), Interdependencia ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?, México, D.F.: El Colegio de México, 1990, pp. 241-243. En relación con los motivos de la colaboración mexicana con el gobierno de Estados Unidos, esta autora también ha hecho notar que "el gobierno mexicano temía un aumento en el consumo interno de la marihuana y se veía obligado a reaccionar frente al poder creciente de algunas organizaciones de narcotraficantes, sobre todo en los estados de Durango y Sinaloa".

esa década. Pero también se ocasionó una nueva relocalización temporal de los centros de cultivo y de las rutas de tránsito, con el surgimiento de Pakistán y Afganistán al lado de los países del Triángulo de Oro para el caso de la heroína y el

En ambas campañas de la década de los setenta, el efecto de las operaciones de interdicción de cargamentos y traficantes y/o erradicación de cultivos fue exitoso en el corto plazo y pareció que funcionaba caso-por-caso. Sin embargo, los "vasos comunicantes" de la oferta global de enervantes permitían, al tiempo de la eliminación temporal de una fuente, el surgimiento o reforzamiento de otras e incluso la recuperación de los niveles previos de producción a las acciones gubernamentales en los lugares en donde se aplicaban dichas operaciones.⁶ En este gran mercado ilegal también funcionaba el principio económico que sostiene que allí donde existe una demanda por una mercancía surgirá una oferta para satisfacerla.⁷

Hacia finales de los setenta se desata otro elemento de la política internacional de control de drogas del gobierno norteamericano, esta vez destinado a combatir -incluyendo el uso

6. Reuter (primavera de 1985), op. cit., p.92.

7. A este proceso de relocalización y a las dificultades para los programas de interdicción y aplicación de la ley, Arnold Traback lo ha llamado la "Ley de Hierro del Tráfico". Véase Arnold Traback, The Great Drg War. And Radical Proposals That Could Make America Save Again, New York: Macmillan Publishing Company, 1987, p.172.

de alta tecnología de comunicaciones- las ganancias del tráfico de la cocaína. Este elemento de política tomó cuerpo, entre 1979 y 1982, en la Operación Greenback, la cual fue emprendida por agentes de la Reserva Federal, el Departamento de Tesoro y el Departamento de Justicia con el fin de cortar en una parte medular al comercio de marihuana y cocaína, a través de la detección del "lavado de dinero" en algunas instituciones bancarias y su posterior confiscación.

A pesar de que en un inicio esa operación logró importantes resultados, puesto que se constató que la mayor parte del flujo de cocaína procedente de Sudamérica ingresaba a Estados Unidos por Miami y que las principales transacciones se realizaban en esa ciudad, siendo algunas identificadas y puestas bajo la ley, no alcanzó a afectar significativamente a esta actividad, por dos razones. Primera, dicha operación se enfrentó con los intereses institucionales de la industria bancaria, la cual no mostró mucho interés en cooperar con las autoridades gubernamentales. Segunda, una consecuencia imprevista por la misma operación fue la de empujar a esta actividad financiera hacia la banca de Los Angeles y Houston.⁸

⁸. John Moore, "Nixing the Cash Injection", en National Journal, vol.21, n.48, 2 de diciembre de 1989, p.2927.

La llegada de Ronald Reagan a la presidencia de Estados Unidos al principiarse la década de los ochenta y, tras él, de un proyecto neoconservador que, en lo interno, buscará recomponer la nación norteamericana en términos de un regreso a la "tradición" y respeto a "la ley y el orden" y, en lo externo, pretenderá reafirmar la hegemonía internacional estadounidense, abordará el problema de los estupefacientes de su sociedad con una tónica renovada: el de la "guerra contra las drogas", con predominancia en el escenario internacional. Y más en concreto, en América Latina, en donde la cadena de la producción, procesamiento y tráfico de cocaína, y su posterior envío hacia el mercado norteamericano de distribución y consumo, se habían arraigado a lo largo de la década de los setenta. Pero dichas decisiones estarán también respaldadas por el resurgimiento de la intolerancia a las drogas al interior de la nación norteamericana.

La política de control de drogas, 1981-1990

A lo largo del periodo que nos interesa estudiar, que comprende las dos gestiones gubernamentales del presidente Reagan y los dos primeros años de la administración Bush, se dieron tres iniciativas legislativas fundamentales del gobierno norteamericano frente al problema del consumo, producción, tráfico, distribución de drogas y las actividades vinculadas al fenómeno. En los tres casos, la estrategia gubernamental buscó influir tanto en la oferta como en la demanda por estupefacientes. Sin embargo, las

prioridades variaron con el tiempo. Por ello, a grandes rasgos se observaron dos etapas en el desarrollo de la campaña contra los enervantes.

La primera etapa correspondió a la primera mitad de la década de los ochenta y la segunda desde finales de 1986 hasta 1990. En esta primera fase el énfasis de la campaña antinarcóticos fue el ataque a los componentes de la oferta nacional e internacional de drogas, con una importancia marginal a los de la demanda. En la segunda etapa, en cambio, la atención a los componentes de la demanda tendió a incrementarse (y radicalizarse), aunque las disposiciones contra la producción, el contrabando y la misma distribución doméstica se endurecieron.

Las tres principales iniciativas citadas fueron: la Ley Nacional de Narcóticos de 1984 (National Narcotics Act of 1984); la Ley contra el Abuso de Drogas de 1986 (Anti-Drug Abuse Act of 1986); y la Ley contra el Abuso de Drogas de 1988 (Anti-Drug Abuse Act of 1988).⁹ Como puede deducirse por las fechas de sus promulgaciones, estas iniciativas legislativas correspondieron a periodos electorales. En los tres documentos se establecen las bases y lineamientos de la estrategia antinarcóticos para que, a su vez, el poder ejecutivo formule políticas y programas de combate

⁹. Harry Hogan y Charles Doyle, "The Federal Response: A Growing Role. The Drug Problem", en Congressional Research Service Review, noviembre-diciembre de 1989, p.12

a los múltiples aspectos del fenómeno de las drogas.

En los mismos documentos también se autoriza la creación, modificación o fusión de los mecanismos de coordinación de los órganos burocráticos encargados de hacer frente a ese fenómeno. En este sentido, hay que tener en cuenta que desde 1966 se realizaron no menos de 16 procesos de reorganización de las instancias de coordinación de los programas federales de control de drogas;¹⁰ estas reorganizaciones fueron acompañadas por cambios, a veces sustantivos, al nivel de la estructura burocrática. En esta parte tan sólo mencionaremos los rasgos más relevantes de ese proceso de organización de los mecanismos de coordinación, dejando una revisión de la maquinaria burocrática para la siguiente. Como podremos ver al final de esta sección, la creación -en septiembre de 1989- de la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas en reemplazo de la Junta de Política Nacional de Drogas es la más reciente.

En suma, en este apartado nos concentramos en la formulación o definición de la política, tomando en cuenta que en esta dimensión participan tanto el poder legislativo como el poder ejecutivo. El resultado de este proceso de creación de política consiste en que cada año se aprueba una estrategia antinarcóticos

10. Office of National Drug Control Policy, The White House, National Drug Control Strategy, Washington, DC: US Government Printing Office, enero de 1990, p.112.

en la que se desglosa y precisa la estrategia más general incorporada en la legislación.

Dado el carácter internacional del fenómeno de las drogas, esto es, las fases que comprenden su producción, procesamiento, tráfico, distribución y consumo, la estrategia antinarcóticos norteamericana contempla leyes, políticas, programas y actividades para dentro y fuera de su territorio. Pero como podrá apreciarse a continuación, en la primera fase de la campaña, los diseñadores de la política norteamericana percibieron al "narcotráfico" (la cadena de la oferta) como la causa fundamental del consumo de drogas en su sociedad, pese a que retóricamente sostuvieron el seguir una estrategia balanceada que comprendiera a la oferta y la demanda de enervantes.

Medidas contra el tráfico ilegal de drogas

Desde su llegada a la Casa Blanca el presidente Reagan identificó al "abuso de drogas" en la sociedad norteamericana como "uno de los más graves problemas que encaramos" y sostuvo que si fallaban en su combate estarían "corriendo el riesgo de perder una gran parte de una generación entera".¹¹ Con base en la percepción de la "gravedad" del abuso de drogas y al nuevo liderazgo presidencial, la Casa Blanca organizó un conjunto de disposiciones

¹¹. Citado en Drug Abuse Policy Office, The White House, 1984 National Strategy For Prevention of Drug Abuse and Drug Trafficking, Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1984, p.3

y mecanismos con el fin de contener a los estupefacientes en su lugar de origen y/o en tránsito hacia el mercado norteamericano y así evitar que éstos alcanzaran a los consumidores. El espíritu que animaba ese razonamiento se basaba en el supuesto de que "una oferta reducida de estupefacientes tiene como consecuencia una reducción en el consumo interno".¹²

Pero la organización de dichas disposiciones y mecanismos mostró también el nuevo sentido que la administración Reagan otorgó al fenómeno de las drogas: éste sería percibido, al menos durante la primera mitad de los ochentas, tan sólo como una "cadena de oferta internacional", en donde este eslabonamiento sería la causa y no una consecuencia del consumo de estupefacientes en la sociedad norteamericana. Por ello también el "narcotráfico" sería visualizado como la "amenaza" y el "enemigo", y en consecuencia, recibiría una respuesta en la misma magnitud, con una acotada belicización de la respuesta. Típico de esta percepción sería el uso de un lenguaje militarizado para su abordaje y respuesta: "la guerra contra las drogas" y en especial contra el "diablo" de los ochentas, la cocaína.

Entre las disposiciones y mecanismos más relevantes de la escalada contra el tráfico ilegal de drogas destacaron las

¹². José F. Rocabado Sánchez, "El asunto de las drogas en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina", en Estudios Latinoamericanos, vol.4, n.6-7, enero-diciembre de 1989, p.73.

siguientes medidas:

* El 4 de diciembre de 1981 el presidente Reagan firma la Orden Ejecutiva 12333, autorizando la participación y colaboración de la "comunidad de inteligencia" (Central de Inteligencia Norteamericana, CIA, entre otras) en actividades de investigación para la aplicación de la ley, en particular para su ejecución en las acciones de interdicción.

* En diciembre del mismo año el Congreso aprueba la Ley de Autorización a la Defensa, la cual al tiempo de enmendar la Ley Posse Comitatus (que prohibía el uso del ejército o la fuerza aérea en la ejecución de las leyes civiles) le permite al Departamento de Defensa proporcionar información, equipo, entrenamiento y otros apoyos a las agencias civiles de aplicación de la ley, aunque no puede intervenir directamente en las operaciones. Esta participación castrense (militarización) en la lucha antinarcóticos se irá escalando en los años siguientes, y en concreto, cuando el tráfico ilegal de drogas es definido como una amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos y de los sistemas democráticos en el continente americano.

* En enero de 1982 el Procurador General, Edwin Meese, emite una orden ejecutiva que autoriza jurisdicción concurrente a la Oficina Federal de Investigaciones (FBI), al lado de la Agencia de Control de Drogas (DEA), en la aplicación de las leyes federales de

estupefacientes.

* El 26 de enero de 1982 el presidente Reagan establece la Fuerza de Tarea del Sur de Florida (South Florida Task Force, SFTF), con el propósito de que ésta pueda "asistir y coordinar los esfuerzos federales con las autoridades estatales y locales para reducir el crimen". La función principal de esta Fuerza de Tarea, que comprendía la participación conjunta de varias agencias gubernamentales de aplicación de la ley, era la intercepción de las drogas y de manera complementaria el arresto y enjuiciamiento de los traficantes.

* El 14 de octubre de 1982 el presidente Reagan ordena la creación de varios programas para la Represión del Crimen Organizado (Organized Crime Drug Enforcement Task Force, OCDEF), que se encargan de atacar ("inmovilizar") -con base en un enfoque de acción multiagencial- a los líderes o cabecillas de las organizaciones que controlan las redes de importación y distribución de estupefacientes dentro de Estados Unidos. Se forman 12 "fuerzas de tarea" regionales y, a finales de 1984, se incorpora otra para el área del Caribe.

* El 23 de marzo de 1983 el presidente Reagan dispone la creación del Sistema Nacional de Interdicción de Narcóticos en la Frontera (National Narcotics Interdiction Border System, NNIBS), el cual estaba encabezado por el vicepresidente Bush y tenía la función de

liderar y coordinar las actividades de las diversas agencias federales responsables de la interdicción del contrabando de drogas ilícitas por aire, mar y puertos terrestres de entrada.

Estrategia Nacional de 1984

Aun cuando desde 1982 la administración Reagan diseñó una Estrategia Federal para hacer frente al problema de los estupefacientes, fue la Estrategia Nacional de 1984 (la cual en líneas generales recuperó lo ya asentado en la anterior estrategia) la que estableció con nitidez el contenido y las prioridades de la política norteamericana.¹³

Formulada por la Oficina de Política para el Abuso de Drogas (Drug Abuse Policy Office, DAPO) de la Oficina Ejecutiva del Presidente (Casa Blanca), la estrategia nacional consistía de cinco elementos de política antinarcóticos:

1. cooperación internacional para el control de los narcóticos
2. aplicación de la ley doméstica e internacional
3. prevención -a través del conocimiento y la acción legal- del abuso de drogas
4. tratamiento y rehabilitación médica

¹³. Nos basamos en la Estrategia Nacional de 1984, que fue el documento ejecutivo diseñado sobre lo que establece la Ley Nacional de Narcóticos de 1984.

5. investigación científica dirigida a las causas, tratamientos y entendimiento del problema.¹⁴

Esos cinco elementos tenían un doble propósito. Primero, el de reducir la demanda de drogas en Estados Unidos a través de una combinación de prevención-educación, tratamiento y rehabilitación junto con la disuasión legal (puntos 2, 3, 4 y 5). Segundo, el de reducir la oferta de drogas mediante la erradicación de cultivos, los esfuerzos de interdicción y la aplicación de la ley nacional e internacional (puntos 1 y 2).¹⁵

A pesar de la retórica oficial de que se trataba de una estrategia comprehensiva y balanceada entre la oferta y la demanda, ésta era esencialmente "ofertista". Es decir, privilegiaba la aplicación de la ley, los programas de interdicción antes de que las drogas llegaran a las fronteras de Estado Unidos y la erradicación de cultivos en los países productores: "el gobierno federal tiene la principal responsabilidad de hacer cumplir las leyes federales, la cooperación internacional y ciertas actividades de investigación".¹⁶

14. Drug Abuse Policy Office (1984), op. cit., pp.6-7

15. Ethan A. Nadelmann, "The International Drug Problem and U.S. Government Policies", mimeo, enero de 1987, pp.1-2. (Report to the Ford Foundation, Program in Criminal Justice Policy and Management, John F. Kennedy School of Government, Harvard University).

16. Drug Abuse Policy Office (1984), op. cit., p.7.

Más en concreto, buscaba la eliminación de las drogas antes de que alcancen el territorio norteamericano y la destrucción de los organizaciones de narcotraficantes que llevaban estupefacientes al mercado ilegal estadounidense.¹⁷ La misma letra de la estrategia señalaba al respecto su principal prioridad al precisar que:

continua con la meta de llevar todos los recursos de los gobiernos federal, estadual y local para detener las drogas, donde sean cultivadas, procesadas, transportadas y usadas, y aprehender y enjuiciar a los responsables de transportar y distribuir drogas ilegales, como también a los que las financian y organizan.¹⁸

A reserva de una revisión más detallada en el apartado que corresponde a la implementación de la política, baste con tener en mente que la Ley Nacional de Narcóticos de 1984 autorizó la creación de la Junta de Política Nacional de Represión de Drogas (National Drug Enforcement Policy Board, NDEPB). Entre otros asuntos, esta Junta -que fue establecida en enero de 1985- se hacía cargo de la coordinación de las diferentes agencias gubernamentales con responsabilidades en la aplicación de la ley nacional e internacional, la interdicción del contrabando de drogas y los programas internacionales, es decir, en el control y represión de las actividades de la oferta de estupefacientes.

17. Ethan A. Nadelmann, "International Drug Trafficking and U.S. Foreign Policy" en The Washington Quarterly, vol.8, otoño de 1985, p.87; President's Commission on Organized Crime, AMERICA'S HABIT: Drug Abuse, Drug Trafficking, and Organized Crime, Washington DC: US Government Printing Office, marzo de 1986, p.299.

18. Drug Abuse Policy Office (1984), op. cit., p.45.

Ley contra el Abuso de Drogas de 1986

En el momento de su aprobación por el Congreso el 27 de octubre de 1986, la Ley Contra el Abuso de Drogas de ese año fue calificada de ser la legislación más comprehensiva y efectiva para lidiar con la oferta y la demanda de enervantes y las actividades paralelas, como el lavado de dinero, entre otras. De hecho, sus diseñadores afirmaron que se trataba de una "estrategia balanceada, coordinada y multifacética para combatir el creciente problema del abuso y el tráfico de drogas en Estados Unidos".¹⁹

Esta legislación comprendía 15 títulos, pero de ellos los más importantes eran: el título I, Penalización Anti-Droga; el título II, Control Internacional de Narcóticos; el título III, Interdicción; el título IV, Reducción de la Demanda; el título VI, Educación y Tratamiento para los Empleados Federales; el título VII, Reorganización y Coordinación Nacional Antidroga; el título VIII, Comisión Presidencial de Medios para la Prevención del Abuso de Alcohol y Drogas; el título IX, Negación de Beneficios Comerciales para los Principales Países Productores y de Tránsito de Drogas que No Cooperen; y el título XV, Sistema Nacional de Control de Drogas en los Bosques.²⁰

Los títulos I, IV, VI y VIII establecieron una serie de

¹⁹. Anti-Drug Abuse Act of 1986, Public Law 99-570 (H.R. 5484), secc. 3002.

²⁰. Anti-Drug Abuse Act of 1986, Public Law 99-570 (H.R. 5484).

iniciativas para los distintos componentes de la demanda. A semejanza de anteriores legislaciones, la de 1986 también consideraba que la demanda por drogas se podía reducir mediante un conjunto de programas de educación y prevención para los usuarios esporádicos y de tratamiento y rehabilitación para los consumidores frecuentes y los fármacodependientes. Pero continuó con la noción de que la prevención se podía lograr a través de estrictas medidas legales; un ejemplo de esto último fue la del sistema de multas y encarcelamiento de hasta un año para la simple posesión de cualquier estupefaciente (sec.1051). De hecho, la Ley autorizó el endurecimiento de las leyes estatales y locales contra los usuarios, como asimismo el apoyo del gobierno federal para los esfuerzos estatales y locales en el control de las drogas. Pero también dispuso la realización de exámenes de detección de consumo de estupefacientes en los funcionarios de algunas oficinas del gobierno federal, al tiempo que autorizó el establecimiento de programas antinarcóticos en escuelas y comunidades.²¹

Los títulos I, II, III, IX y XV se dedicaron para el conjunto de aspectos relacionados con la oferta de drogas. En este rubro, las disposiciones se dirigieron hacia dentro como fuera de Estados Unidos. Por lo que toca a las relacionadas para el control doméstico de los estupefacientes, se incrementaron las penalidades

²¹. Además del Public Law 99-570 (H.R.5484), puede consultarse Edward R. Klebe, "Demand Reduction through Treatment and Prevention. The Drug Problem", Congressional Research Service Review, noviembre-diciembre de 1989, p.14

para los traficantes y distribuidores de drogas, al grado de duplicar o triplicar las sentencias carcelarias y se elevaron las multas por delitos relacionados con el abastecimiento de narcóticos y sustancias sicotrópicas. En lo que corresponde a la producción doméstica de la marihuana, además de castigar con no más de 10 años de prisión y no más de 10000 dólares de multa a las personas que, en protección de sus cultivos, colocaran trampas explosivas contra los guardabosques, la legislación se basó en la Ley de Sustancias Controladas de 1970 para prohibir la manufactura, distribución y dispensación doméstica de la cannabis (secs.15001-15006). Simultáneamente, el lavado de los "narcodólares" fue definido como una felonía (ofensa criminal), tanto para las instituciones financieras como para los individuos que realizaran las transacciones monetarias y financieras (subtítulo H).

En lo que pudo notarse una radicalización de la legislación norteamericana de 1986 fue en lo concerniente al origen y flujo de los estupefacientes. Para los principales países productores o de tránsito de drogas que "no cooperasen" con la campaña internacional de Estados Unidos, la Ley estableció una serie de sanciones comerciales -bilaterales o multilaterales- y el retiro parcial o total de la asistencia exterior del gobierno estadounidense (título

IX).²² Las mismas serían puestas en vigor a menos que el presidente norteamericano "certificara" ante el Congreso que:

durante el año previo (a la "certificación" anual cada marzo) el país en cuestión (incluyendo a las naciones en donde existiera lavado de dinero con conocimiento o complicidad gubernamental) ha cooperado totalmente con Estados Unidos, o ha seguido los pasos adecuados por su propia cuenta, para prevenir la producción o procesamiento de narcóticos y drogas sicotrópicas y otras sustancias controladas, en todo o en parte, en dicho país o que sea transportado a través del mismo...²³

El mandatario norteamericano, sin embargo, también podía decidir que la ayuda exterior de su gobierno continuaba hacia algún país que no hubiera "calificado" para la "certificación" si él justificaba su decisión con razones de "seguridad nacional".²⁴ A este respecto, unos meses antes de la aprobación de la Ley de 1986 -el 8 de abril de ese año- firmó una (secreta) Directiva Presidencial de Seguridad Nacional (Presidential National Security Directive) en la que se definía al tráfico ilegal de estupefacientes como una "amenaza" para la seguridad nacional de Estados Unidos (en tanto las organizaciones -carteles- y los individuos a cargo del comercio ilegal de drogas eran percibidos como un potencial desestabilizador de los gobiernos democráticos) y autorizaba el apoyo del Departamento de Defensa a las agencias

²². Una descripción y análisis de esta ley y sus disposiciones se encuentra en Raphael F. Perl, "Narcopolítica: la ley norteamericana contra el abuso de drogas y las relaciones Estados Unidos-México", en Cuadernos Semestrales. Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana; n.20, segundo semestre de 1986, pp.239-242.

²³. Anti-Drug Abuse Act of 1986, Public Law 99-570, (H.R.5484), secc. 9001.

²⁴. Ibidem, secc. 2005.

de interdicción en operaciones antinarcóticos, al tiempo que ordenaba la expansión de las actividades paramilitares y de inteligencia de las agencias gubernamentales civiles.²⁵ Por lo mismo, la Ley de 1986 facultó el reforzamiento de las acciones fronterizas de interdicción aérea, marítima, terrestre y en puertos de entrada (título III)

Más todavía, la Ley de 1986 alteró la Enmienda Mansefield, la cual prohibía que cualquier oficial civil del gobierno norteamericano se involucrara o que participara directamente, en territorio foráneo, en el arresto de algún ciudadano extranjero acusado de ofensas por drogas. Basándose en la Enmienda Bennett²⁶ del 26 de junio de 1985, la ley mencionada modificó la Enmienda Mansefield en un doble sentido. De un lado, los agentes norteamericanos ahora sí podían "asistir" (involucrarse) a las autoridades policiales de otras naciones para realizar el arresto (en las llamadas "persecuciones en caliente", hot pursuit). Del otro, permitía una doble excepción a la regla de "no participación directa". Primera excepción, si el Secretario de Estado, en consulta con el Procurador General, determinaba que al aplicar

25. Waltraud Queiser Morales, "The war on drugs: a new US national security doctrine?", en Third World Quarterly, vol. 11, n.3, julio de 1989, p.155.

26. La Enmienda Bennett permite al personal militar, en particular al de la Naval, realizar búsqueda y arresto de narcotraficantes por cuenta propia. Y lo más importante, según esta enmienda, el personal militar puede aplicar directamente las leyes de drogas en cualquier lugar fuera del territorio de Estados Unidos. Véase Traback (1987), p.168.

dicha regla se afectaban los intereses de seguridad nacional de Estados Unidos, él permitiría que las autoridades de su país participaran directamente en la acción. Segunda excepción, los agentes policiales estadounidenses in situ podían decidir por cuenta propia -sin necesidad de la aprobación de sus superiores- el entrar en acción de arresto en "defensa propia" o de la "seguridad del público norteamericano".²⁷

En suma, con la Ley de 1986 queda delineado el combate del fenómeno de las drogas en distintos frentes, ya sea en lo que toca a la cadena de oferta nacional e internacional de narcóticos, ya sea al interior de la sociedad norteamericana, o ya sea en lo que se refiere a las actividades que acompañan a dicho fenómeno. Asimismo, esta legislación establece en un proceso político interno -el "proceso de certificación"- la "validación" de los esfuerzos de los gobiernos de otras naciones en el combate al narcotráfico, además de que formaliza la participación de la rama militar norteamericana en dicho combate. En la siguiente sección, en donde se estudia la estrategia antinarcóticos de 1987, se observará que esos objetivos de política son más precisados. Cuando abordemos la Ley contra el Abuso de Drogas de 1988, se podrá notar que los

²⁷. Esta "salvedad" fue a consecuencia del secuestro y muerte, en 1985, del agente de la DEA, Enrique Camarena, en Guadalajara, México. Una descripción y análisis detallado de este caso, como de las modificaciones a la Enmienda Mansfield puede consultarse en Connie M. Alvarez, "Drugs, Guns and Money: The Death of Enrique Camarena Salazar and Its Effects on US-Mexican Cooperation in Drug Law Enforcement", mimeografiado, junio de 1988.

objetivos de política son aún más afinados y radicalizados.

Estrategia antinarcóticos de 1987

Al encontrar que la "división de responsabilidades" en la lucha contra los estupefacientes es "costosa e ineficiente", que la "competencia entre agencias por credibilidad y presupuesto impone críticos obstáculos para la eficiente utilización de los recursos nacionales en el combate del abuso y el tráfico de drogas" y que ese combate "requiere coherente planificación que incluya la organización y las operaciones inteligentes de las agencias de la rama Ejecutiva", el Congreso invitó a la Casa Blanca para que ésta reorganizara la pléyade de agencias federales antinarcóticos.²⁸

En respuesta al Congreso, el presidente Reagan emitió la Orden Ejecutiva 12590 en marzo de 1987 para que se creara, a nivel de gabinete y en reemplazo de la Junta de Política Nacional de Represión de Drogas (NDEPB), la Junta de Política Nacional de Drogas (National Drug Policy Board, NDPB). La labor de esta nueva Junta comprendía no sólo la responsabilidad de las actividades desarrolladas para el control de los factores de la oferta nacional e internacional de drogas, sino también la supervisión de todos los programas de reducción de la demanda. Por ello, estaba encabezada por el Procurador General y, en el rango de subdirector, por el Secretario de Salud y Servicios Humanos.

^{28.} Anti-Drug Abuse Act of 1986, Public Law 99-570, (H.R.5484), título VII, seccs.7001-7003.

Entre las funciones asignadas a la Junta se encontraban:

- (a) formular las políticas, programas, estrategias y recursos para el control federal de las drogas
- (b) facilitar la coordinación entre las agencias antinarcóticos
- (c) coordinar la recolección y evaluación de la información relacionada con los estupefacientes
- (d) agilizar la solución de las diferencias entre las agencias.²⁹

Con base en las prerrogativas otorgadas a la Junta, ésta formuló la naciente estrategia de las "nueve áreas", para ser implementada a partir de enero de 1988. Cada área o subestrategia constaba de sus correspondientes programas y actividades, así como de sus comités interagenciales encargados de implementar dichos programas y actividades. En el apartado que corresponde a la implementación de la política se describirán los órganos gubernamentales que participaban en la ejecución de cada una de las subestrategias. En lo que sigue se desarrollará el contenido de éstas.

Antes de pasar al desarrollo propuesto, es importante recordar que la estrategia antinarcóticos de 1987 se basó en los lineamientos generales establecidos en la Ley contra el Abuso de

²⁹. National Drug Policy Board, Progress Report 1987, Washington, DC: US Government Printing Office, julio de 1988, pp.3-4.

Drogas de 1986. Si se toma en cuenta que es con esta legislación que la prioridad "ofertista" es parcialmente compensada con una mayor atención a los factores de la demanda, veremos que en la estrategia de 1987 se plantea de manera clara la necesidad de atender el lado norteamericano del fenómeno de las drogas.³⁰ La estrategia de las "nueve areas" comprendía lo siguiente:

1. Estrategia de control internacional de narcóticos (ECI)
2. Estrategia nacional de interdicción (ENI)
3. Estrategia de investigaciones (EIV)
4. Estrategia nacional de inteligencia (EIT)
5. Estrategia nacional de enjuiciamiento (ENE)
6. Estrategia de educación preventiva (EEP)
7. Estrategia para adultos (EPA)
8. Estrategia para la juventud de alto riesgo (EJU)
9. Estrategia de tratamiento y rehabilitación (ETR)

Estrategias dirigidas a la oferta. 1. Estrategia de control internacional de narcóticos. Esta estrategia se dirigía de manera directa a las drogas en los lugares de cultivo, producción y procesamiento y/o en los países de tránsito; y también contra los miembros y "empresas" de las organizaciones del tráfico de

³⁰. La exposición de la estrategia nacional de 1987 fue obtenida y resumida del National Drug Policy Board (julio de 1988), op.cit. y del National Drug Policy Board, Toward a Drug-Free America. The National Drug Strategy and Implementation Plans, Washington, DC: US Government Printing Office, 1988. Las siglas después de cada estrategia serán utilizadas para el apartado de la implementación de la política.

estupefacientes. Sus objetivos eran reducir la disponibilidad de cocaína, mariguana y heroína en Estados Unidos y disminuir la oferta y el consumo global de estos enervantes. Para ello, buscaba motivar diplomáticamente y asistir técnica y financieramente a los gobiernos de dichos países, a través de distintos programas internacionales.

De esos programas internacionales, los enfocados a las drogas abarcaban la erradicación manual y/o química (con el uso de herbicidas) de cultivos y los de asistencia financiera para la sustitución de sembradíos. Los programas destinados contra las "subsidiarias" de las organizaciones comprendían las operaciones de interdicción y el entrenamiento de las unidades policiales y militares antinarcóticos de los países involucrados para la destrucción de laboratorios y otros medios (como los precursores químicos esenciales) empleados por las redes del "narcotráfico" internacional en el procesamiento de las materias primas. Constaba también de un programa coordinado de asistencia a los gobiernos extranjeros en la aplicación de la ley (para el arresto de narcotraficantes), el entrenamiento legal y judicial (para los procesos de enjuiciamiento) y el intercambio de inteligencia. Incluía, asimismo, un programa de cooperación internacional para la investigación financiera y el decomiso de bienes y capitales de las organizaciones y las redes regionales.

2. Estrategia nacional de interdicción. Esta estrategia tenía

por objetivo el reducir la cantidad de drogas en tránsito a Estados Unidos mediante las actividades operacionales del sistema de interdicción, las cuales intentaban impedir que las mismas arriben a Estados Unidos. Su propósito era interceptar (e incautar) los cargamentos ilícitos antes de que toquen territorio norteamericano e inmovilizar a los contrabandistas y las organizaciones de tráfico. El sistema de interdicción constaba de tres subestrategias que cubrían las distintas vías de tráfico de estupefacientes: aéreo, marítimo, terrestre y puertos de entrada. Para cualquier vía de transporte, las actividades de interdicción incluían la detección, identificación, seguimiento, intercepción y aprehensión de los sospechosos y las drogas.

En la "detección" de los cargamentos y contrabandistas recurría al uso de radares aéreos, marítimos y terrestres, aviones dotados con radar, helicópteros para el desplazamiento de los agentes de policía, sensores, observación visual por parte de las autoridades de interdicción y la información proporcionada por espías infiltrados en las bandas de traficantes. La "identificación" y el "seguimiento" de los vehículos y personas que presumiblemente transportaban drogas se apoyaba en datos de inteligencia e investigación, la observación directa y la "experiencia" de los funcionarios de fronteras, incluido el uso de perros olfateadores. El paso siguiente era la "intercepción" de los blancos y, con ello, la "aprehensión" de los "sospechosos-violadores", junto a la evidencia: las drogas. A lo

largo de esta serie de "barreras", además del uso de instrumental de rastreo de alta tecnología, las autoridades de interdicción se basaban en la información procedente de sus propios sistemas de inteligencia -conocidos como Centros de Comando, Control, Comunicación e Inteligencia (C3I)- y la proporcionada por el sistema de inteligencia militar, de las fuerzas aérea y naval.

3. Estrategia de investigaciones. Aunque esta estrategia se orientaba en lo principal al control del "crimen organizado" de y dentro de Estados Unidos, por el carácter transnacional del tráfico ilegal de estupefacientes y multinacional de las organizaciones, se vinculaba con las estrategias anteriores. Sus principales objetivos eran la inmovilización de las organizaciones y miembros del tráfico (que implicaba el arresto de los líderes, financistas y operadores de las "empresas" de dichas organizaciones), el decomiso de los enervantes y el aseguramiento de las utilidades del negocio a través de la investigación financiera (para el lavado de dinero) y la expropiación de los bienes y ganancias de las empresas.

Para el cumplimiento de dichos objetivos la estrategia de investigaciones contaba con una variedad de programas y actividades. En relación con la "inmovilización" de las organizaciones tenía un programa combinado de 13 "fuerzas de tarea" (task forces, que como se vio anteriormente fueron creadas entre 1982 y 1984) asignadas a un número idéntico de ciudades

norteamericanas en donde el tráfico y distribución estaban arraigados (Miami, Los Angeles, Chicago y New York, entre otras) Sus actividades incluían la investigación, identificación y disrupción de las mayores organizaciones de narcotráfico, como también el desmantelamiento de otras organizaciones de tamaño intermedio y de las pequeñas "pandillas", todas ellas a cargo de la distribución -al por mayor y detalle- de drogas. En dichas actividades de investigación se usaban técnicas de "persecución", tales como la vigilancia electrónica y encubierta, el uso de inspecciones regulatorias y otros recursos policiales y de espionaje. La estrategia de investigaciones llegaba también a las jurisdicciones estatales y locales a través de un programa de asistencia federal a los esfuerzos antinarcóticos de los gobiernos a esos niveles.

En el "decomiso" de los enervantes la estrategia de investigaciones consistía de programas para la eliminación nacional e internacional de drogas, tales como la destrucción de los laboratorios clandestinos domésticos y de la producción local de marihuana, el control de los precursores químicos y de la desviación de drogas legales al mercado negro norteamericano. También incluía programas de desarrollo de tecnologías nuevas (herbicidas) dirigidos al control de cultivos. Por lo que toca al "aseguramiento" de las utilidades, además de la investigación financiera y la expropiación de bienes y capitales de los principales miembros de las organizaciones de distribución dentro

de Estados Unidos y de tráfico hacia ese país, este programa se encargaba de reciclar dichos activos en favor de las agencias antinarcóticos del gobierno norteamericano.

4. Estrategia nacional de inteligencia. El propósito principal de esta estrategia era la recolección, procesamiento y distribución de información (inteligencia) acerca del funcionamiento de los mercados de drogas, como también el reconocimiento y manejo de las variables de política que intervienen en el control y/o la reducción de la oferta y la demanda por estupefacientes. Se encargaba, asimismo, de reciclar los análisis y estimaciones de inteligencia para "operaciones tácticas" y "propósitos estratégicos", generados en el Centro de Inteligencia de El Paso (EPIC), el cual funcionaba como el "cerebro" para la coordinación de la inteligencia táctica.

5. Estrategia nacional de enjuiciamiento. Esta estrategia se hacia cargo principalmente de los grupos y personas identificados como "responsables" del flujo de drogas hacia y dentro de Estados Unidos. Por ello, los objetivos prioritarios eran los miembros de las organizaciones nacionales e internacionales (carteles) más grandes, de las redes regionales, estatales y locales de tráfico y distribución doméstica e inclusive de los llamados "mulas" (traficantes de no muy grandes cantidades) y los vendedores de drogas al menudeo en las calles norteamericanas. Pero también los usuarios de las drogas eran víctimas potenciales debido a la

naciente política de "no tolerancia" (cero tolerance) frente al consumo de estupefacientes. En cualquier caso, el propósito de esta estrategia era que la ley y la justicia llevaran a juicio, y -de ser posible- a prisión, a los infractores de la legislación antinarcóticos.

Una serie de tácticas apoyaban esta estrategia. Las más importantes eran la detención preventiva, las sentencias mandatorias mínimas, las investigaciones financieras, la vigilancia encubierta y electrónica, la asistencia legal mutua y los tratados de extradición. Dicha estrategia pretendía que el alcance de la ley y la justicia norteamericanas trascendiera la jurisdicción territorial de este país.

Síntesis de las estrategias de oferta. Las anteriores estrategias de oferta seguían concebidas bajo una lógica de contención de las drogas y de quienes las manipulan. Además de pretender "secar" a las materias primas en los países fuente, el propósito no sólo era el de imponer obstáculos secuenciales a las diferentes fases de la "cadena internacional del narcótico" sino también hacer de las actividades de este complejo fenómeno una tarea más complicada (desde la producción hasta su transporte hacia Estados Unidos e incluso el mismo lavado del dinero). Se trataba, en suma, de incrementar el costo y el riesgo a los distintos participantes en el comercio de los estupefacientes, de modo que se los disuada y forzara a buscar alternativas cada vez más

difíciles, costosas y arriesgadas.

Una porción significativa de las políticas contra los factores de la oferta internacional aspiraba a reducir de esa manera el abasto de enervantes; en concreto, las estrategias internacional y de interdicción, apoyadas parcialmente por las de investigaciones, enjuiciamiento e inteligencia. La otra parte que pretendía afectar dicha política de oferta era el ámbito norteamericano de la "cadena del narcotráfico", mediante los diferentes programas y actividades de las estrategias de investigaciones, enjuiciamiento e inteligencia. Pero estas estrategias dirigidas hacia la oferta nacional eran complementadas con el conjunto de estrategias para dentro de la sociedad norteamericana, es decir, las destinadas a influir de manera directa sobre la demanda por drogas.

Estrategias dirigidas a la demanda. 6. Estrategia de educación preventiva. Esta estrategia tenía por objetivo nodal el desarrollo de programas enfocados a la educación y prevención para la reducción del uso de drogas en distintas capas de la población: los jóvenes, los adultos, los "jóvenes de alto riesgo" e incluso los niños. Dado el extendido consumo de estupefacientes en la nación norteamericana y debido a la multicausalidad de este fenómeno (factores tales como los de personalidad, sicosociales, biológicos y ambientales, entre otros), dichos programas llegaban a las comunidades, las escuelas, los maestros y los padres de familia.

Aunque el papel protagónico de esta estrategia recaía en los gobiernos estatales, locales y el sector privado, el rol del gobierno federal comprendía: el liderazgo, a través de la publicitada campaña educativa "dile no a las drogas"; la recolección de información acerca de las distintas variables de medición del consumo de enervantes; la diseminación -mediante los medios masivos- de información al público acerca de los "peligros" de los estupefacientes, como también el desarrollo de programas "modelo" de comportamiento; y la asistencia técnica y financiera a grupos de familia e instituciones educativas de distintos niveles (escuelas elementales, de secundaria y de educación superior).

7. Estrategia para adultos. Esta estrategia pretendía movilizar a la mayoría de la sociedad para que, con la presión "moral" de ésta, por un lado, se disuadiera del uso de drogas a los adultos en los lugares de trabajo, los domicilios particulares y las comunidades y, por el otro, se redujera la demanda nacional de drogas. La estrategia se basaba en el efecto del conocimiento nacional acerca de los "peligros" de las drogas para los individuos y la sociedad, para así promover la responsabilidad individual y/o el involucramiento públicos (la delación) de los espacios privados, como también alentar una fuerza laboral "libre de drogas". Sin embargo, dicha estrategia también recurría a otros tipos de medidas -de carácter coercitivo- tales como los exámenes de detección de consumo de estupefacientes y el retiro de algunas formas de

asistencia social del gobierno federal.

8. Estrategia para la juventud de alto riesgo. Partiendo del supuesto de que los programas de prevención y educación por sí solos eran insuficientes, esta estrategia promovía la intolerancia pública frente al "abuso" de drogas a través de rigurosos programas de intervención y tratamiento. Se dirigía a los grupos de niños y adolescentes "vulnerables" o "propensos" al "abuso" de estupefacientes debido a su situación familiar, sicosocial, socioeconómica y cultural, en particular hacia los jóvenes en las zonas de pobreza y marginación social.

Pese a que esta estrategia insinuaba veladamente que para hacer frente al abuso de drogas -y así reducir la demanda- se debía promover la responsabilidad individual, relegando factores "objetivos" para el consumo de drogas tales como, por ejemplo, la delicada situación socioeconómica de los "jóvenes de alto riesgo", se apoyaba en las disposiciones del sistema legal (las leyes con sanciones mandatorias mínimas, entre otras medidas) para enviar a prisión a los "abusadores" de estupefacientes.

9. Estrategia de tratamiento y rehabilitación. Esta estrategia tenía como meta el control de la demanda de drogas mediante los recursos públicos y privados de la red de instituciones de tratamiento y rehabilitación. Para ello, identificaba a los diferentes tipos de usuarios, con énfasis en los usuarios regulares

y los adictos, para su sometimiento a distintos tipos de terapias, tales como la destoxificación con metadona, los apoyos clínicos y psiquiátricos, los cuidados crónicos intensos y los confinamientos compulsivos. Buscaba, además, reducir la proliferación del SIDA y limitar el crimen y la pérdida de productividad asociadas con el uso y/o abuso de estupefacientes. Pero tenía reservado un espacio en el sistema de prisiones para aquellos consumidores vinculados con actividades criminales (robos, asaltos y otras manifestaciones de delincuencia).

Síntesis de las estrategias de demanda. A partir del supuesto de que el consumo de drogas es un hábito nocivo para la salud del individuo y la sociedad y que el mismo provoca impactos "negativos" en la organización socioeconómica, las estrategias para la reducción de la demanda operaban bajo una lógica de persuasión educativa y disuasión legal. A pesar de su reconocimiento de la importancia de la medicina y las terapias clínicas y grupales en el tratamiento y la rehabilitación de los usuarios regulares y los adictos, y de la influencia persuasiva y preventiva del conocimiento acerca de los "peligros" para los restantes consumidores (en especial para los casuales), las mismas se sustentaban en el fomento de la intolerancia pública y el castigo gubernamental a los "desobedientes". Y aunque se nutrían de la investigación científica para el logro de mejores y más efectivos programas de educación preventiva y tratamiento, dichas estrategias de demanda contaban con el recurso represivo de la prisión para los

"más desobedientes" para así asegurar, al menos en el corto plazo, el efecto esperado.

Ley contra el Abuso de Drogas de 1988

La Ley contra el Abuso de Drogas de 1988 fue aprobada por las dos cámaras del Congreso el 18 de noviembre de ese año. Esta contiene diez títulos, pero de ellos destacan siete. Como se podrá notar, los títulos II y III son la reafirmación de la Ley de 1986, pero los títulos V, VI y VII constituyen la parte sustantiva de esta legislación. El título I -que hace cuenta del ámbito internacional de la ley- y el título IV -que se dedica a la cuestión organizativa- serán estudiados en la parte que corresponde a la estrategia antidrogas de la administración Bush; la razón de esta clasificación se debe a que no es sino durante el gobierno de Bush que toman cuerpo esas dos iniciativas legislativas.

El título II, Programas de Tratamiento y Prevención, ordena la expansión de los programas existentes y la creación de otros para el tratamiento y rehabilitación de grupos poblacionales (underserved populations según la Ley, véase sec. 2012) con serios problemas de abuso o adicción a los estupefacientes. Entre los programas de salud pública vigentes se incluyen: destoxificación, mantenimiento con metadona, terapias comunitarias residenciales y terapias individuales. También ordena el incremento de la asistencia técnica y financiera del gobierno federal a los programas de los gobiernos estatales, además de que intenta

prevenir la proliferación del SIDA en los usuarios por vía intravenosa. El ámbito natural que buscan cubrir estos programas de tratamiento y prevención es el de la fuerza laboral.

El título III, Educación y Prevención del Abuso de Drogas, continua con la idea de educación preventiva mediante el efecto disuasivo del conocimiento a los niveles federal, estadual y local. A través de los programas de escuelas y comunidades "libres de drogas", se dirige al conjunto de la población, pero especialmente a los niños, infantes y mujeres (en particular las embarazadas) con problemas de consumo de drogas. Pero también se orienta a los grupos al margen de las instituciones como las pandillas juveniles y la gente desamparada "de las calles" (personas deambulantes y juventud sin hogar). En cualquiera de esos casos, el propósito de los programas educativos y preventivos es transmitir información acerca de los "peligros" del uso y abuso de drogas para los individuos y la sociedad.

Con el insinuante encabezado de Responsabilidad de los Usuarios, el título V aborda el propósito de lugares de trabajo, hogares públicos y espacios privados "libres de drogas". En breve, la Ley propone una política gubernamental para que en 1995 se alcance una "América libre de drogas", lo cual debe ser logrado con una precisa "programación" del proceso de reducción de la demanda, pues ahora se ataca al mismo-uso-de-drogas. Para ello afirma una absoluta "oposición a la legalización de las drogas" ("legalizar

es inconciente", dice la Ley) y propone "penalizar el uso o posesión de drogas ilegales" (subtítulo A). En consecuencia, sigue prohibiendo "manufacturar, distribuir, dispensar, poseer o usar sustancias controladas" (subtítulo C, cap.1 y subtítulo D). Más todavía, establece la negación de beneficios federales (subvenciones, contratos de préstamo y licencia profesional o comercial) a las personas convictas sorprendidas en distribución o posesión de estupefacientes.

El título VI, Ley de Enmiendas de 1988, refina algunas estipulaciones de la Ley de 1986 y establece el tabulador de sanciones y castigos (penas civiles y criminales) para los participantes en el fenómeno de las drogas. Dado que el énfasis de esta legislación es sobre el mismo uso, para los consumidores adolescentes se contemplan las siguientes sanciones: reclusión en campos al estilo militar (boot camps), suspensión en la escuela, notificación familiar, postergación o negación del trámite para la licencia de conducir, servicio comunitario entre semana y arduos trabajos de servicio público en fin de semana. Para los usuarios casuales adultos: multas de hasta 10000 dólares, decomiso de sus viviendas, publicación de sus nombres en los periódicos locales, suspensión de sus permisos de manejo, notificación en sus trabajos, detención nocturna y en fin de semana, negación de vivienda pública y decomiso de sus automóviles. De otra parte, a los funcionarios bancarios sorprendidos en operaciones de lavado de dinero se les sanciona con 10000 dólares de multa.

Pero también para los oferentes domésticos de drogas, en particular al nivel "de la calle", se establecen estrictos castigos. Así, por ejemplo, se fija una multa de hasta 10000 dólares para la simple posesión (con el propósito de venta) de pequeñas cantidades -menos de cinco gramos- de estupefacientes y, en el caso del crack, su posesión es definida como una "ofensa seria" y se le castiga con el envío a prisión por un periodo que fluctua entre cinco y 20 años para los que infringieran por primera vez; y con prisión perpetua para los que lo hicieran por tercera ocasión. Si junto a la posesión de drogas se encontraran armas blancas o de fuego, el castigo sería de 30 años de cárcel o prisión de por vida y esto podría también ser aplicable a los adolescentes. Por lo anterior, el subtítulo D autoriza la asignación de presupuesto adicional al Departamento de Justicia para la construcción de más prisiones y centros de reclusión.

Posiblemente la faceta más radical de la Ley de 1988 es el título VII, Pena de Muerte y Asuntos Relacionados con la Ley Criminal. Aquí se contempla una serie de provisiones para proteger a las autoridades gubernamentales que intervienen en la represión y el control de estupefacientes. Si esta orden es aprobada por el Procurador General y si el jurado encuentra durante el juicio de un presunto culpable la existencia de uno o más factores adicionales que agraven las evidencias de "peligrosidad, incorrección o indiferencia a la vida humana , la pena de muerte

es aplicable para tres tipos de enjuiciados: principales "cabezas" (kingpins) del narcotráfico que importan y distribuyen drogas a gran escala, principales "cabezas" que intentan asesinar a los oficiales, testigos o familiares de las autoridades y a quien su felonía provoca muerte. Al mismo tiempo, y con esta draconiana finalidad, la legislación convoca a que los gobiernos estatales y locales "actualicen" sus códigos de ley criminal.

Como se ha podido observar, con la Ley de 1988 queda claramente definido, aunque de manera radical, el combate al mismo consumo de drogas. Se aprecia, asimismo, una radicalización de las medidas de control de la oferta doméstica. En lo que sigue veremos algunas de las disposiciones para el ámbito internacional y la cuestión organizativa. También se mostrarán los rasgos más sobresalientes de la estrategia de la administración Bush.

Estrategia nacional de la administración Bush, 1989-1990

De acuerdo con las disposiciones del título I de la Ley contra el Abuso de Drogas de 1988, Coordinación de la Política Nacional de Drogas, se ordena una nueva reorganización administrativa -que de hecho recuperó una de las repetidas críticas del público, el mismo Congreso y los medios de comunicación a la campaña antinarcóticos del gobierno federal: la necesidad de un "zar de las drogas"- para que dirija y coordine el desempeño del conjunto de los departamentos y agencias gubernamentales antinarcóticos. El Congreso dispone, por tanto, una reorganización administrativa con

el fin de preservar un centro de dirección y coordinación de la política antinarcóticos en la rama ejecutiva.

Con dicha finalidad, en septiembre de 1989 se estableció, en la Oficina Ejecutiva del Presidente, la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (Office of National Drug Control Policy).³¹ Este órgano está integrado por un director (Director of National Drug Control Policy, el "zar de las drogas"), dos asistentes del director, uno para los esfuerzos de reducción de la demanda y el otro para reducción de la oferta de drogas (Deputy Director for Demand Reduction y Deputy Director for Supply Reduction) y un director asociado para asuntos estatales y locales de drogas (Associate Director for National Drug Control Policy). Los cuatro funcionarios son nombrados por el presidente.

Entre las principales funciones del director de la Oficina se encuentran:

- (a) determinar las políticas, objetivos y prioridades de la política nacional contra las drogas
- (b) formular cada año la estrategia nacional
- (c) coordinar y supervisar la implementación de la estrategia por las diferentes agencias gubernamentales
- (d) proponer el presupuesto federal antinarcóticos.

^{31.} Anti-Drug Abuse Act of 1988, Public Law 100-690, (H.R.5210) secc. 1002.

Formulada en su primera versión el 5 de septiembre de 1989 y sin ninguna modificación sustantiva en el documento de enero de 1990, la estrategia antinarcóticos de la administración Bush contiene las líneas maestras trazadas por la Ley contra el Abuso de Drogas de 1988. Al decir de una analista del tema: "es simplemente una propuesta complementaria de reasignación de recursos de las áreas que componen la estrategia norteamericana antidrogas aprobada en noviembre de 1988 (la ley de ese año)".³² Por lo mismo, lo que hace esta estrategia es convertir en instrumentos de política antinarcóticos a las iniciativas asentadas en la Ley de 1988 y asignarles el presupuesto.

El contenido de la estrategia incluye siete áreas:

1. Sistema de justicia criminal
2. Tratamiento
3. Educación, acción comunitaria y lugar de trabajo
4. Iniciativas internacionales
5. Interdicción
6. Investigación
7. Inteligencia

³². Georgina Nuñez, "El plan antidrogas de Bush: reasignación de recursos para una vieja propuesta", en Cono Sur, vol.8, n.6, 1989, p.22.

Como puede observarse, los componentes de la estrategia antinarcóticos siguen conservando, en esencia, la misma política y programas empleados para combatir el fenómeno de las drogas en su integridad. Esto es, desde la producción hasta el consumo y, con ello, las diferentes facetas que envuelven al mercado de estupefacientes, tales como el lavado de dinero y la desviación de precursores químicos, entre otras.

Pero lo que esta estrategia hace patente es la creciente "criminalización" de la demanda (y oferta) de drogas (punto 1). Es decir, la reducción de la demanda de drogas se consigue no sólo mediante los programas de educación, prevención, tratamiento y rehabilitación (puntos 2 y 3), sino también incluyendo de manera decisiva el recurso de severas medidas coercitivas, tanto para consumidores como para abastecedores nacionales y extranjeros. En este sentido, los diseñadores de la estrategia consideran que "la ausencia de cualquier riesgo significativo de castigo en actividades de drogas ilegales es quizás la fuerza más corrosiva que dificulta los esfuerzos de reducción de drogas".³³

En lo que compete a la "cadena internacional de oferta", las estrategias de interdicción, internacional, investigación e inteligencia (puntos 4 al 7), además de intentar "golpear" a las

³³. Office of National Drug Control Policy, The White House, National Drug Control Strategy, Washington, DC: US Government Printing Office, septiembre de 1989, p.20.

organizaciones del "crimen organizado" de Estados Unidos, continúan con la noción de contención en la fuente y/o en tránsito de drogas e individuos y la "expropiación" de las ganancias del negocio. La misma estrategia hace cuenta de manera explícita la interdependencia entre las diferentes fases de la oferta internacional de drogas y, por ello, del alcance externo de la política antinarcóticos norteamericana, al señalar que:

Para ser plenamente efectiva, la interdicción debe apuntar a las organizaciones de narcotraficantes y a los propios individuos, creando un serio riesgo de castigo o pérdida financiera. Esto implica actividades en los países de origen y tránsito que estén específicamente designadas para disruptir, y, si es posible, dismantelar las organizaciones (a través de la aplicación de estrictas sanciones criminales y de la interdicción de rutas de tráfico y de sus métodos). Dentro de Estados Unidos, la interdicción efectiva implica el ataque contra las organizaciones criminales e individuos.³⁴

Pese a que estos programas contra la oferta mantienen el propósito de lidiar con el conjunto de los actores de la "cadena internacional del narcotráfico", desde el nivel más bajo (las "mulas") hasta el nivel más elevado (las cabecillas), buscan permear de manera incisiva en los segmentos intermedios de las organizaciones: pilotos, cargadores de dinero y operadores de campo, puesto que éstos "dirigen las operaciones, conocen bien la estructura, membresía y métodos de operación, y conducen y coordinan directamente el negocio".³⁵

³⁴. Office of National Drug Control Policy (septiembre de 1989), op.cit., pp.74-75. Véase también la estrategia de 1987.

³⁵. Office of National Drug Control Policy (septiembre de 1989), op.cit., p.76.

A la par de lo anterior y recogiendo las disposiciones del título IV, Control Internacional de Narcóticos, de la Ley de 1988, la estrategia de la administración Bush ordena una significativa participación ("asistencia militar") de las fuerzas armadas norteamericanas en el extranjero (y en las fronteras de Estados Unidos). La especificidad consiste aquí en que el Departamento de Defensa, al lado de agencias de aplicación de la ley estadounidenses, como la DEA, deben promover la "norteamericanización" ("criminalización-militarización") de las operaciones antinarcóticos, principalmente en Bolivia, Perú y Colombia. Esto no sólo a través del entrenamiento de las fuerzas antinarcóticos locales, apoyo e intercambio de inteligencia y mantenimiento del equipo, sino también con la presencia de su personal militar (y civil) para ayudar a ejecutar los programas internacionales antidrogas, es decir, en labores de interdicción y de aplicación de la ley (persecución y arrestos).³⁶

Para reforzar dichas decisiones, la estrategia también hace hincapié en la necesidad, al nivel de las relaciones bilaterales, de tratados de asistencia legal mutua, acuerdos de extradición y convenios que fortalezcan las leyes "conspirativas" de las naciones

³⁶. Anti-Drug Abuse Act of 1988, Public Law 100-690, (H.R.5210), secc.4204-4205; Raphael Perl, "International Aspects of US Drug Control Efforts. The Drug Problem", en Congressional Research Service Review, noviembre-diciembre de 1989, pp.17-18; Cynthia Carlisle, "Confronting Narcotics: US International Policy", en Policy Focus, n.2, 1989, p.5.

(sobre todo para lo del lavado de dinero). Asimismo, afirma que la "cooperación internacional" con Estados Unidos implica la adhesión y ratificación de la Convención Contra el Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas y Sustancias Sicotrópicas de 1988. (Esta Convención convoca a que los países signatarios "criminalicen", por una parte, el cultivo, producción, transporte y tráfico de cocaína, heroína, mariguana y otras "drogas peligrosas" y, por otra, el tráfico de precursores químicos y el lavado de dinero). También invita a los adherentes a que establezcan mecanismos destinados al decomiso de bienes, extradición de narcotraficantes, transferencia de riqueza ilegal, entrenamiento y otras formas de cooperación internacional.

Implementación de la política de control de drogas,
1981-1990

En la parte que corresponde a la formulación de la política de control de drogas se ha visto que en este proceso participan tanto el poder legislativo como el poder ejecutivo. En este apartado interesa observar cómo se implementa dicha política, es decir, qué agencias gubernamentales se encargan de llevar a la práctica las decisiones que emanan de ambas ramas del gobierno. Asimismo, nos interesa averiguar qué cantidades del presupuesto federal antinarcóticos son efectivamente asignadas a los distintos programas de control de drogas, ya que entre lo que se "dice" públicamente (como por ejemplo cuando se habla de estrategias balanceadas entre la oferta y la demanda) y lo que se "hace", no

necesariamente existe correspondencia.

El proceso de ejecución tiene sus propias dificultades porque los poderes ejecutivo y legislativo participan en la implementación de la política, aunque el Congreso de manera indirecta, a través de su potestad de supervisión. Como punto de partida puede señalarse que la descentralización relativa (o no centralización) del proceso de toma de decisiones del sistema de gobierno norteamericano desemboca no sólo en el crítico asunto del grado de coordinación entre los distintos actores gubernamentales que formulan política antinarcóticos,³⁷ sino también en la coordinación de y entre quienes la implementan, en particular al nivel de las agencias gubernamentales antinarcóticos. Al respecto, un estudioso del sistema político norteamericano ha escrito:

La Constitución instruye al Presidente a "tener el cuidado de que las leyes sean fielmente ejecutadas"; el Presidente lee esto como que las agencias del gobierno deben ser responsables ante él. Pero la Constitución también otorga al Congreso "todos los poderes legislativos"; el Congreso lo interpreta como que todas las agencias creadas por él deben ser responsables ante su creador. (...)

Formalmente, todas las agencias dentro de la rama ejecutiva fueron subordinadas al Presidente; informalmente, el Congreso, en virtud de su autoridad para autorizar, asignar e investigar, tiene poca dificultad en influenciar al menos las actividades más visibles y modelar las metas operacionales de esas agencias. Como resultado, las oficinas son los agentes de diferentes y divididos jefes, y sus operaciones cotidianas

37. Un total de 53 comités y subcomités de la Cámara de Representantes y 21 comités y subcomités del Senado tienen alguna jurisdicción en algún aspecto de la política norteamericana contra las drogas; véase Perl (verano-otoño de 1988), *op.cit.*, p.21. La participación de los departamentos y agencias de la rama ejecutiva en esa política se describe más adelante.

reflejan las tensiones entre la Casa Blanca y el Capitolio.³⁸

La cita anterior permite introducir una cuestión de gran importancia para la implementación de la política antidrogas. Esta hace cuenta de la rivalidad entre el Congreso y la Casa Blanca por el control de la pléyade de agencias antinarcóticos. La dificultad de control del desenvolvimiento de las agencias gubernamentales ha llevado a que, en la rama ejecutiva, "los presidentes reorganicen y creen oficinas en la Casa Blanca para supervisar, coordinar y (si es necesario) hacer el trabajo de la burocracia."³⁹ Pero también hay que tener en cuenta que dichas reorganizaciones no sólo responden a un interés de la Casa Blanca por controlar y supervisar el trabajo cotidiano de la burocracia gubernamental, sino también por los reclamos del Congreso a lo que percibe como una insuficiente campaña de la rama ejecutiva.

Para muchos congresistas no es su estrategia antinarcóticos la que contiene limitaciones, sino la manera como se la implementa, es decir, que las dificultades para reducir la oferta y la demanda de drogas radicarían en una ineficiente implementación de dicha estrategia. Es más, para estos legisladores una buena parte (para algunos la más importante) de las dificultades de la lucha contra los estupefacientes se debe a la existencia de un fragmentado

³⁸. James Wilson, Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It, New York: Basic Books Inc. Publishers, 1989, pp.258-259.

³⁹. Wilson (1989), op.cit., p.257.

tejido burocrático, y más en concreto a la falta de dirección, supervisión y coordinación del trabajo rutinario de sus partes. Aunque cada agencia diseña e implementa sus propios planes y programas, lo que se busca es armonizarlas en la estrategia federal más amplia. Así, un especialista del Congreso norteamericano ha hecho notar que:

Periódicamente, muchos congresistas han argumentado contra la compleja red de agencias de la rama ejecutiva sobre la base de que este sistema provoca fragmentación en la formulación e implementación de la política de Estados Unidos, y que esto es particularmente cierto en el caso de la política de control de narcóticos. Los que argumentan esta visión convocan a una reorganización de la estructura de creación de política de drogas en la rama ejecutiva, y recomiendan el establecimiento de un liderazgo más centralizado, esto es, el concepto del llamado "zar de las drogas".⁴⁰

En tanto se trata de una gran cantidad de departamentos y agencias gubernamentales que participan en el combate al problema de las drogas, se puede decir que en sí misma esta complejidad burocrática tiene su propia lógica. Y de aquí se desprende una segunda cuestión. Debido a la repetición de actividades o funciones entre las distintas agencias u oficinas federales que participan en el combate a los narcóticos, desde la Casa Blanca pero sobre todo desde el Congreso se habla de una "duplicación" burocrática. Dicho de otro modo, que en la lucha contra los estupefacientes existen numerosas agencias gubernamentales que cumplen funciones y acciones semejantes en una misma área de la política antinarcóticos. ¿Qué implicaciones tiene esto?

40. Perl (verano-otoño de 1988), op.cit., p.22.

Antes de contrarrestar la descentralización relativa del sistema de gobierno norteamericano, la llamada duplicación burocrática induce a que cada agencia busque preservar su autonomía frente a otros "competidores" burocráticos. Uno de los resultados más visibles de esta "duplicación" ha sido la rivalidad entre las mismas agencias, no sólo por el dominio de jurisdicciones (que se traslapan), sino también por obtener mayor presupuesto. Es en este sentido que se dan auténticas disputas interburocráticas para demostrar la eficiencia y eficacia de algún programa antinarcóticos a cargo de alguna agencia gubernamental, con el fin de obtener credibilidad y mayores recursos. De algún modo, la rivalidad entre el Congreso y la Casa Blanca se reproduce, al nivel de política burocrática, entre las diferentes agencias gubernamentales. En opinión de James Wilson, este proceso de política burocrática ha redundado de la siguiente manera:

El principal resultado de las pugnas por jurisdicción y autonomía es la extraordinaria dificultad para coordinar el trabajo de las diferentes agencias.(...) Las agencias de gobierno ven cualquier acuerdo interagencial como una amenaza a su autonomía. De aquí que muchas agencias que tienen que cooperar (o al menos aparentarlo) entran en acuerdos para protegerse de otras de la pérdida de autonomía. (Pero) la cuestión de la autonomía conduce también a las agencias gubernamentales a resistirse ser reguladas por otras agencias.⁴¹

Las cuestiones antes señaladas permiten tener en claro el tramado político y burocrático que permea el proceso de implementación de la política de control de drogas. Antes de pasar a ver las formas cómo el gobierno norteamericano ha intentado

41. Wilson (1989), op.cit., pp.192-193.

resolver los problemas de coordinación y supervisión, es conveniente introducir una observación de la General Accounting Office (GAO) en relación con el ámbito organizativo de la política gubernamental antidrogas. Aunque esta observación fue hecha poco antes de la creación de la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (ONDCP), es de suma pertinencia aun después de la creación -la más reciente- de esa oficina:

los cambios organizacionales por si mismos son insuficientes para alcanzar la meta de un liderazgo fuerte y una supervisión más centralizada y coordinada de la política federal antinarcóticos. Aunque los pasados cambios organizacionales puedan tener positivos resultados, nuestra evaluación de los esfuerzos federales antidrogas nos indica que ninguno de los mismos ha alterado significativamente la fragmentación y falta de coordinación que todavía persiste en la política y programas federales de control del abuso de drogas. Los cambios organizacionales adicionales, tal como la propuesta de un Director de la Política Nacional de Control de Drogas, pueden ser deseables y necesarios. Sin embargo, la solución del problema nacional de abuso de drogas será un proceso de largo plazo que requiere de un compromiso fuerte y duradero entre el Presidente y el Congreso para los esfuerzos antidrogas y para solucionar los conflictos de política y programas.⁴²

La cuestión organizativa y la política burocrática

En el anterior apartado vimos que en los primeros años de la década de los ochenta la Oficina de Política para el Abuso de Drogas (DAPO) era el principal centro de formulación de la política antinarcóticos. Esta Oficina también estaba a cargo de la coordinación y supervisión del conjunto de los programas antinarcóticos. Pero además la coordinación de las agencias

⁴². General Accounting Office, Controlling Drug Abuse: A Status Report, (GAO/GGD-88-39), 1988, p.37. El subrayado es nuestro.

federales de interdicción estaba compartido por la Fuerza de Tarea del Sur de Florida (SFTF) y el Sistema Nacional de Interdicción de Narcóticos en la Frontera (NNIBS). La coordinación de los programas de aplicación de la ley dentro del territorio norteamericano estaba realizado por 13 grupos multiagenciales de Represión del Crimen Organizado (OCDETF). Este esquema de coordinación, sin embargo, era un tanto disperso, por cuanto no quedaba claro cuál era el verdadero centro de coordinación, a pesar de la existencia de la Oficina. De hecho, este enredo organizativo tenía sus propios antecedentes, que se remontan hasta el momento en que el presidente Nixon inició la "guerra contra las drogas". En este sentido, vale la pena reproducir algunas observaciones de la General Accounting Office:

En el reporte de 1979 al Congreso revisamos los esfuerzos del gobierno federal para reducir la oferta de drogas ilegales en este país durante los últimos 10 años. En ese reporte dijimos que una de las principales razones del por qué el gobierno no había sido más efectivo se debía al grande y permanente problema de la fragmentación de las actividades federales de reducción de la oferta.

El mismo reporte concluyó que el gobierno federal había fallado en proporcionar un mecanismo central con responsabilidad y autoridad para planear y coordinar todos los esfuerzos federales de reducción de la oferta y de ser responsable de la efectiva implementación de una política federal de drogas consistente.

En el reporte de 1983 al Congreso, enfocamos los esfuerzos federales de interdicción de las drogas ilegales. Concluimos que la fragmentación de esas actividades limitaban su efectividad. (...)

Nuestro reporte (de 1983) señaló que los problemas de los programas de interdicción eran sólo una manifestación de un problema más amplio: la necesidad de dirección centralizada y mejor coordinación de todas las actividades federales de reducción de la oferta de drogas.⁴³

⁴³... General Accounting Office (1988), op.cit., p.35. Los subrayados son nuestros.

Es a partir de las disposiciones de la Ley Nacional de Narcóticos de 1984 -que entre otras cosas ordena la creación de la Junta de Política Nacional de Represión de Drogas (NDEPB)- que se observa un intento sostenido por coordinar el trabajo de las agencias gubernamentales. Para llevar a cabo la Estrategia Nacional de 1984, en efecto, la Casa Blanca autorizó la participación de 11 departamentos del gabinete, 32 agencias dependientes de estos departamentos y 5 agencias independientes.⁴⁴ De esas agencias, sólo las encargadas de la reducción de la oferta (aplicación de la ley nacional e internacional, interdicción y programas internacionales) estaban "coordinadas" por la NDEPB. Esta Junta, presidida por el Procurador General y quien a su vez recibía la autoridad de la Oficina de Política para el Abuso de Drogas para la coordinación de las agencias departamentales e independientes, incluía a los más altos funcionarios de las siguientes secretarías del gobierno federal: Estado, Tesoro, Salud y Servicios Humanos, Transporte y Defensa, como también a los directores de la CIA y la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB).

El cuerpo de la Junta era apoyado por el Grupo de Coordinación multiagencial (Coordinating Group), que se encargaba de recomendarle la política y programas antinarcóticos, producida a través de consultas con y entre las agencias antinarcóticos. Por

⁴⁴. Drug Abuse Policy Office (1984), op. cit., pp.115-119, (Apéndice A).

ello, el Grupo de Coordinación estaba constituido por oficiales de alto rango (senior officials) de las diferentes agencias de la aplicación de la ley y la interdicción. Pero, al mismo tiempo, la Junta recibía asesoría del Staff de la Junta de Política (Policy Board Staff), el cual estaba conformado por representantes de rango intermedio de las principales agencias gubernamentales con funciones en la reducción de la oferta.⁴⁵

Puesto que el Congreso había notado la deficiencia de coordinación entre las diferentes agencias gubernamentales encargadas del control de la oferta, con la creación de la Junta y su "tejido burocrático" esperaba una mejor supervisión y dirección de sus funciones. Sin embargo, la misma Ley de 1984 estableció que "nada autoriza a la Junta o a su Director el interferir en las decisiones rutinarias de aplicación de la ley o inteligencia de cualquier agencia".⁴⁶ Además de dicha restricción, la coordinación de las actividades de las agencias de interdicción por la Junta tenía frecuentes desacuerdos con el Sistema Nacional de Interdicción de Narcóticos en la Frontera (NNBIS) que, como se mostró, también funcionaba como una instancia de coordinación.

⁴⁵. President's Commission on Organized Crime (marzo de 1986), op. cit., pp.294-302.

⁴⁶. Tomado de President's Commission on Organized Crime (marzo de 1986), op. cit., p.266; el subrayado es nuestro.

A pesar del intento de coordinación del trabajo rutinario de las diferentes agencias departamentales e independientes, la descentralización y autonomía relativas de las mismas hacía un tanto complicado ese logro. De hecho, la formación de la Junta vino a ser un nuevo intento de la Casa Blanca (ante la crítica del Congreso a su ineficaz campaña antinarcoóticos) por conjugar el disperso y fragmentado accionar de la burocracia federal para la aplicación de la ley, la interdicción y los programas internacionales. Dicha dispersión y fragmentación era en lo esencial el resultado de "las diferentes prioridades de las agencias, los conflictos y rivalidades entre ellas y las disputas jurisdiccionales".⁴⁷

A ese intento de organización de la maquinaria burocrática, a principios de 1986 se vino a incorporar la participación regular y ampliada del sector militar norteamericano. El primer paso fue la decisión presidencial que definió al tráfico ilegal de drogas como una amenaza a la seguridad nacional estadounidense. El segundo fue el dispuesto por el Congreso en la Ley de 1986. Sobre la base de identificar al tráfico ilegal de drogas como una amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos, esa legislación facultó una mayor asistencia de personal y recursos del Departamento de Defensa a los programas de vigilancia, comunicaciones e

⁴⁷: General Accounting Office (1988), op. cit., p.34.

interdicción.⁴⁸ Aunque desde 1981 la Ley de Autorización a la Defensa ya permitía dicha colaboración, con esa nueva legislación se oficializó y amplió la participación del sector militar en los programas mencionados. Ahora la intervención de las fuerzas armadas norteamericanas en la lucha contra el narcotráfico incluía labores de interdicción en sus fronteras, intercambio de inteligencia, la aplicación de la ley en el extranjero y la facilidad de sus equipos de comunicación, radares, aviones de vigilancia, helicópteros de apoyo y de transporte, como también la disponibilidad de sus operarios a pedido de las agencias civiles de interdicción.⁴⁹

Es importante tener en consideración que entre la emisión de la directiva presidencial y la aprobación de la Ley de 1986, que perfilan una creciente belicización de la lucha antinarcóticos, se desarrolló la Operación Alto Horno (Blast Furnace) en Bolivia. Esta intervención, que implicó acciones de interdicción, aplicación de la ley, erradicación de cultivos e intercambio de inteligencia, fue llevada a cabo desde el 15 de junio de 1986 hasta mediados de

⁴⁸. Anti-Drug Abuse Act of 1986, Public Law 99-570, (H.R.5484), título III, subtítulo A. Además de la Ley de 1986, puede consultarse General Accounting Office, Drug Control: Issues Surrounding Increased Use of the Military in Drug Interdiction, (GAO/NSIAD-88-156), abril de 1988; Donald Mabry, "The US Military and the War on Drugs in Latin America", Journal of Interamerican Studies and World Affairs, vol.30, n.2-3, verano-otoño de 1988, pp.63-68.

⁴⁹. Véase Alejandro Deustúa, "El narcotráfico como problema de seguridad", en Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI), Relaciones de Perú con Chile y Bolivia, Lima: Eduardo Ferrero Costa, 1989, p.179.

noviembre del mismo año.⁵⁰

El siguiente intento de reorganización de los mecanismos de coordinación se dio a raíz de la aprobación de la Ley de 1986. Ya vimos que en esa ley de nueva cuenta el Congreso adjudica al poder ejecutivo una insuficiente capacidad de coordinación, supervisión y liderazgo, además de recalcar que existía "competencia entre agencias por credibilidad y presupuesto" Asimismo, también vimos que en respuesta al Congreso el presidente Reagan, a través de la Orden Ejecutiva 12590, dispuso la formación de la Junta de Política Nacional de Drogas (NDPB).

La misma Orden Ejecutiva autorizó la creación -al nivel de agencia- de dos mecanismos o comités de coordinación: el Comité de Coordinación para la Aplicación de la Ley de Drogas (Drug Law Enforcement Coordinating Committee) y el Comité de Coordinación para la Salud y Prevención del Abuso de Drogas (Drug Abuse Prevention and Health Coordinating Committee), ambos encargados de

50. Una interesante reflexión y evaluación acerca de esta operación la ha realizado el Coronel Michael H. Abbott, quien durante el periodo de las acciones de interdicción fungía como Comandante del Batallón 210 de Aviación de Combate en Fort Kobbe, Panamá. El Coronel Abbott comandó los seis helicópteros Blackhawk enviados a la nación sudamericana. Véase Michael M. Abbott, "El ejército y la guerra contra el narcotráfico: ¿materia política o de seguridad nacional?", en Military Review, vol.48, n.9-10, septiembre-octubre de 1989. Cabe destacar que esta operación provocó una disminución temporal de la producción de cocaína en Bolivia, pero no logró detener algún "narcotraficante" importante o localizar alguna gran planta de procesamiento de la sustancia; véase Michael F. Klare, "Scenario for a Quagmire: Fighting Drugs With the Military", en The Nation, vol.250, n.1, 1 de enero de 1990, p.8.

supervisar -en sus respectivos campos de acción- la implementación de la estrategia de la Junta de Política Nacional de Drogas. Pero dos meses después de esta modificación se forjó una nueva organización de la "élite burocrática antinarcóticos", esta vez ordenada por la propia Junta. Bajo esta disposición, se formaron nueve Direcciones de Agencia (Lead Agency). Este proceso de reorganización (descentralización) culminó con la creación -a mediados de 1987- de nueve Comités de Dirección de Agencia (Lead Agency Committees), cada cual a cargo de un área de la estrategia antinarcóticos de las "nueve áreas" de 1987, expuesta en el apartado que corresponde a la formulación de la política.

Aunque cada comité de dirección de agencia debía elevar recomendaciones de política a sus respectivos comités de coordinación y éstos a su vez a la Junta (para que ésta formule la política antinarcóticos), en la práctica cada una de las nueve subestrategias estaba dirigida, coordinada e implementada por sus propios comités de dirección de agencia.⁵¹ En el Comité de Coordinación para la Aplicación de la Ley de Drogas participaban las agencias con responsabilidades en las cinco primeras estrategias (de oferta): ECI, ENI, EIV, EIT y ENE. En el Comité de Coordinación para la Salud y Prevención del Abuso de Drogas participaban las agencias con responsabilidades en las cuatro restantes estrategias

⁵¹. James Van Wert, "The US State Department's Narcotics Control Policy in the Americas", en Journal of Interamerican Studies and World Affairs, vol.30, n.2-3, verano-otoño de 1988, pp.6-7.

(de demanda): EEP, EPA, EJU y ETR. (Para el significado de las siglas véase la estrategia antinarcóticos de 1987, más arriba).

Dado que se han venido incorporando un mayor número de agencias burocráticas, a continuación se describen tan sólo a las agencias líderes de cada uno de los comités de dirección de agencia. Esta selección se debe a que son precisamente éstas las que tienden a dominar la política antinarcóticos. Sin embargo, es mucho más compleja la participación. Por ello en el cuadro 2.2 se observa al conjunto de las agencias gubernamentales que participaban en cada una de las subestrategias de la estrategia de las "nueve áreas".

* El Comité Internacional, a cargo de la ECI, estaba dirigido por el Secretario Asistente de la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos (BINM, del Departamento de Estado).

* El Comité de Interdicción, a cargo de la ENI era presidido por el comisionado del Servicio de Aduanas (Departamento de Tesoro) y, en el puesto de subdirector, por el comandante de la Guardia Costera (Departamento de Transporte).

* El Comité de Investigaciones, a cargo de la EIV, era dirigido por un delegado de la DEA y como subdirector se encontraba un representante del FBI (ambos del Departamento de Justicia).

* El Comité de Inteligencia Nacional de Drogas, a cargo de la EIT, estaba encabezado por un representante de la DEA (Departamento de Justicia).

* El Comité de Enjuiciamiento, a cargo de la ENE, estaba presidido por un alto funcionario de la División Criminal del Departamento de Justicia.

* El Comité de Educación Preventiva, a cargo de la EEP, era encabezado por un enviado del Departamento de Educación.

* El Comité de Adultos, a cargo de la EPA, estaba dirigido por el delegado del Servicio de Salud Pública (PHS, del Departamento de Salud y Servicios Humanos).

* El Comité para la Juventud de Alto Riesgo, a cargo de la EJU estaba encabezado por el representante de la Oficina de Justicia Juvenil y Prevención de la Delincuencia (OJJDP, del Departamento de Justicia).

* El Comité de Tratamiento y Rehabilitación, a cargo de la ETR, estaba liderado por el director de Instituto Nacional sobre el Abuso de Drogas (NIDA, del Departamento de Salud y Servicios Humanos).⁵²

⁵². Tanto el Instituto Nacional sobre el Abuso de Drogas (NIDA), como el Instituto Nacional sobre el Abuso de Alcohol y Alcoholismo (NIAAA) y el Instituto Nacional de Salud Mental (NIMH), pertenecen a la Administración sobre el Alcohol, el Abuso de Drogas y la Salud Mental (ADAMHA), del Departamento de Salud y Servicios Humanos..

Cuadro 2.2

DEPARTAMENTOS Y AGENCIAS GUBERNAMENTALES QUE PARTICIPAN EN LA ESTRATEGIA NACIONAL DE CONTROL DE DROGAS DE 1987

	ECI	ENI	EIV	ENE	EIT	LEP	EJU	EPA	ETR
JUSTICIA			X	X	X			X	
DEA	X	X	XXX	X	XXX	X	X		
FBI	X		XX	X	X	X	X		
División Impuestos				X					
División Criminal				XXX					
Of. de Prisiones									X
Serv. Inm. y Nat. (INS)		X	X	X	X				
Of. Progr. de Just. (OJP)			X	X		X			X
OJJDP						X	XXX		
BJA			X			X	X		X
INTERPOL			X		X				
Of. de Abogados de EU			X	X					
Serv. de Alguáciles			X	X	X				
Inst. Nal. Just. (NIJ)						X	X		
TESORO			X	X	X				
Serv. de Aduanas	X	XXX	X	X	X	X			
Serv. Impuest. Int. (IRS)			X	X					
Of. Alch. Tab. Arm. (BATF)			X	X					
TRANSPORTE				X	X			X	
Guardia Costera	X	XX	X	X	X	X			
Adm. Aviac. Fed. (FAA)	X								
Adm. Nal. Tráf. (NHTSA)						X	X		
ESTADO	X		X	X	X	X			
Of. Int. Narcót. (BINM)	XXX	X			X				
DEFENSA	X	X	X	X	X	X		X	X
Div. Análisis Global					X				
Ag. Intg. Defensa (DIA)					X				
SALUD y SERV. HUMANOS					X	X		X	X
NIDA (en ADAMHA)					X	X	X	X	XXX
NIAAP (en ADAMHA)						X	X		X
NIMH (en ADAMHA)							X		X
Serv. Salud. Indíg. (IHS)						X	X		
Of. Prev. Ab. Sust. (OSAP)						X	X		
Adm. Niñ. Jów. Fam. (ACYF)							X		
Serv. Salud. Púb. (PHS)								XXX	
Ad. Rec. Serv. Salud (HRSA)						X			X
Ad. Seguro Social (SSA)									X

continúa...

..continuación

	ECI	ENI	EIV	ENE	EIT	EEP	EJU	EPA	ETR
EDUCACION						xxx	x	x	x
AGRICULTURA			x			x			
Sist.Nal.Bosques(NFS)			x						
VIVIENDA y DES. URBANO						x	x	x	x
INTERIOR									
Of.Asunt.Indíg. (BIA)		x	x			x	x		
COMERCIO								x	
ENERGIA								x	
TRABAJO							x	x	x
Ad.Sal.Seg.Minas(MSHA)								x	
CIA	x				x				
Ag.Seguridad Nal. (NSA)					x				
Of.Central Nal. (USNCB)					x				
Serv.Secretó EU (USSS)					x				
Ag. Int. Des. (AID)	x								
Com. Reg. Nuclear (NRC)								x	
Of. Adm. Personal (OPM)								x	
ACTION						x	x	x	
Ag. Inf. de EU (USIA)						x			
Adm. de Veteranos									x
Of.Adm. y Presup. (OMB)					x			x	
Con. Seg. Nal. (NSC)	x								
Comunidad de Intelig.		x	x	x	x				

x agencia participante
 xx agencia subdirectora
 xxx agencia directora

Fuente: National Drug Policy Board, Progress Report 1987, Washington, D.C: US Government Printing Office, julio de 1988; National Drug Policy Board, Toward a Drug-Free America. The National Drug Strategy and Implementation Plans, Washington, D.C: US Government Printing Office, 1988. Nota: No se incluye la participación de organizaciones del sector privado, que se dedican exclusivamente a los programas de reducción de la demanda. Se incluyó la mención de los departamentos en los casos en que así aparece en los documentos, posiblemente debido a que no se menciona por su nombre a la agencia correspondiente. "Comunidad de inteligencia" es una categoría introducida debido a que explícitamente así aparece en los documentos. Se ha intentado incorporar los nombres traducidos de las agencias.

El último intento de reorganización de los mecanismos de coordinación se dio con la creación de la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (ONDCP). Al tiempo de formarse dicha Oficina, se ordenó la abolición del Sistema Nacional de Interdicción de Narcóticos en la Frontera (NNBIS), la Oficina de Política Nacional para el Abuso de Drogas (DAPO) y de la Ley Nacional de Narcóticos de 1984.⁵³

Para la coordinación de las actividades de las agencias antinarcóticos y otras dependencias de los departamentos gubernamentales involucradas en algún aspecto del combate a las drogas, en septiembre de 1989 esa Oficina creó dos grandes grupos de trabajo para los esfuerzos de reducción de la demanda y oferta de drogas. Se formaron así el Grupo de Trabajo para la Reducción de la Demanda (Demand Reduction Working Group) y el Grupo de Trabajo para la Reducción de la Oferta (Supply Reduction Working Group).

El primero está dirigido por el director asistente para la reducción de la demanda (Deputy Director for Demand Reduction) y el segundo por el director asistente para la reducción de la oferta (Deputy Director for Supply Reduction). Ambos grupos cuentan con la participación de representantes de alto nivel de las agencias

^{53.} Anti-Drug Abuse Act of 1988, Public Law 100-690, (H.R. 5210), seccs. 1007-1009.

y departamentos que participan en algún área de la política contra las drogas y sus funciones son exclusivamente la "coordinación y supervisión de la implementación, por las agencias del programa antinarcóticos, de políticas, objetivos y prioridades": Ninguno de los grupos "trata con las decisiones operacionales, ni tienen autoridad lineal, ni responsabilidad".⁵⁴ En breve, ambos grupos tan sólo buscan "limar" las diferencias de objetivos, métodos y formas de acción de las diferentes agencias gubernamentales.

El Grupo de Trabajo de Reducción de la Demanda consta de cuatro comités interagenciales que cubren áreas de política antinarcóticos establecidas en la estrategia de los "siete áreas": Comité de Tratamiento, Comité de Educación y Prevención, Comité de Lugares de Trabajo y Comité de Reducción de la Demanda Internacional. El Grupo de Trabajo de Reducción de la Oferta está conformado también por cuatro comités, que básicamente se encargan de la estrategias internacional, interdicción y aplicación de la ley: Comité de Interdicción en Fronteras, Comité de Control Estadual y Local de Drogas, Comité de Interdicción de la Frontera Sudoeste y Comité de Areas de Alta Intensidad de Tráfico de Drogas.

Paralelamente a esos dos grandes grupos, en noviembre de 1989 fueron creados el Comité de Investigación y Desarrollo (Drug Control Research and Development Committee) y el Comité de Política

⁵⁴. Office of National Drug Control Policy (septiembre de 1989), op. cit., pp.16-17 y 46-47.

sobre Crímenes Financieros (Drug-related Financial Crimes Policy Group). Este segundo comité se encarga de revisar y recomendar a la Oficina las políticas del gobierno federal (que incluyen los programas de identificación, seguimiento, bloqueo, decomiso e incautación) para cortar el flujo ilegal de divisas y activos dentro y que salen de Estados Unidos. En cambio, el primero se dedica a sugerir al director de la Oficina las políticas y prioridades para la investigación y desarrollo en materia de drogas, coordinar la investigación y recolección de información al nivel federal, eliminar las brechas en la recopilación de información cuantitativa, asistir a las agencias para que adquieran tecnología nueva para la identificación del uso de drogas y supervisar la planeación e implementación de comunicaciones.

El trabajo del Comité de Investigación y Desarrollo lo realizan dos juntas de alto nivel -Junta Interna de Política de Investigación y Desarrollo (Internal R&D Policy Board) y Junta de Asesoría y Desarrollo en el Control de Drogas (Drug Control R&D Advisory Board)- y tres comités de trabajo "autónomos": Comité de Recolección de Datos, Evaluación y Disseminación de Información (Data Collection, Evaluation, and Information Dissemination), Comité de Investigación Médica (Medical Research) y Comité de Ciencia y Tecnología (Science and Technology). De estos tres, el más importante parece ser el último porque en él se reúne la "comunidad de inteligencia" al lado de las principales agencias de interdicción (DEA y Guardia Costera, entre otras). De hecho, para

la coordinación e integración de la inteligencia sobre drogas de las agencias fue formado, paralelamente al Centro de Inteligencia de El Paso, el nuevo "cerebro" de las estrategia de interdicción e inteligencia: el Centro Nacional de Coordinación de Inteligencia de Drogas.

En suma, la estructura de cuatro grandes comités hace cuenta de los mecanismos de coordinación en ámbitos claves como la reducción de la demanda y la oferta de drogas, el lavado de dinero y la investigación y desarrollo en materia de narcóticos. Esta estructura coordina el trabajo de 11 departamentos del gabinete, 44 agencias gubernamentales (incluidas las agencias independientes, oficinas y divisiones) y 6 órganos especiales.⁵⁵

Si bien dicha estructura tiende a ser cada vez más compleja, conviene tener en cuenta que en la estrategia de la administración Bush se otorga un mayor peso a ciertas agencias gubernamentales. De acuerdo con la estrategia nacional de enero de 1990 (en la que se menciona que -por disposición de la sección 1005 de la Ley de 1988- el presidente debe designar "agencias líderes" con áreas de responsabilidad para la implementación de la estrategia),⁵⁶ las agencias líderes son las siguientes: la misma Oficina de Política

⁵⁵. Office of National Drug Control Policy (enero de 1990), op.cit., p.111.

⁵⁶. Office of National Drug Control Policy (enero de 1990), op.cit., p.112.

Nacional de Control de Drogas en cuanto es la "agencia lider" de la política nacional antinarcóticos; la "agencia" Departamento de Defensa, en materia de interdicción, aplicación de la ley (búsqueda, decomisos y arrestos de civiles) y, sobre todo, de comunicaciones; la DEA en asuntos de inteligencia para la aplicación de la ley en el extranjero; y el FBI en inteligencia sobre asuntos de drogas en el extranjero.

En los documentos no queda muy claro si los cuatro comites de coordinación se encuentran en un nivel superior a dichas "agencias líderes", pero una revisión (véase el cuadro 2.3) del presupuesto federal antinarcóticos distribuido por agencias, corrobora que - por la cantidad de dinero percibido- las agencias y/o departamentos que dominan la política de control de drogas del gobierno de Bush son: DEA, FBI, OJP, OFF, INS del Departamento de Justicia; Servicio de Aduanas del Departamento de Tesoro; Guardia Costera del Departamento de Transporte; BINM del Departamento de Estado; Departamento de Defensa; Departamento de Educación; Administración de Asuntos de Veteranos; y ADAMHA del Departamento de Salud y Servicios Humanos. En suma, son estos los órganos gubernamentales que, a través de sus papeles en la campaña contra las drogas, buscan mayor credibilidad y asignación presupuestal del Congreso y la Casa Blanca.

CUADRO 2.3

ESTADOS UNIDOS: PRESUPUESTO FEDERAL ANTINARCOTICOS, 1989-1990
(distribución por agencias, en millones de dólares)

	1989	1990
TOTAL	6301.6	9483.2
Depto. de Justicia	2470.6	3789.1
DEA	542.9	548.7
FBI	209.9	109.0
Serv. de Inmigr. y Naturaliz. (INS)	126.4	128.0
Of. de Programas de Justicia (OJP)	185.6	481.0
Of. del Fondo de Decomisos (OFF)	271.6	356.8
Of. de Prisiones	787.5	1502.5
Otras	326.7	663.1
Depto. de Defensa	501.6	877.6
Depto. de Tesoro	702.5	806.5
Servicio de Aduanas	525.2	625.7
Otras	177.3	180.8
Depto. de Transporte	643.5	703.5
Guardia Costera	633.5	675.0
Otras	10.0	28.5
Depto. de Estado	141.8	295.6
Of. Asuntos Ints. de Narcóts. (BINM)	101.0	113.0
Asistencia Militar	21.6	131.4
Otras	19.2	51.2
Depto. de Educación	376.3	562.5
Depto. de Salud y Servicios Humanos	934.7	1464.1
ADAMHA	716.0	1197.4
Otras	218.7	266.7
Deptos. de Vivienda y Desarrollo Urbano, Interior, Trabajo y Agricultura	66.7	206.2
Adm. de Asuntos de Veteranos	242.0	271.4
Sistema de Cortes de Justicia	208.8	324.5
ACTION y otras	10.1	36.2

FUENTE: Office of National Drug Control Policy (enero de 1990),
op.cit., pp.105-106. Nota: el total varía por el ajuste.

Si recordamos que es con la estrategia de la administración Bush que toman mayor cuerpo dos prioridades, que son la "criminalización" y la "norteamericanización" de las operaciones antinarcóticos en el extranjero, en el cuadro 2.3 se aprecia con claridad dichas prioridades. Por lo que hace a la "criminalización" se puede ver que, entre 1989 y 1990, uno de los rubros que más se incrementan es para la Oficina de Prisiones, que crece de 787.5 a 1502.5 millones de dólares, dedicados casi exclusivamente a la construcción de más cárceles y centros de reclusión, como también para la Oficina de Programas de Justicia, que se incrementa en 260 por ciento (de 185.6 a 481 millones de dólares). En lo que toca a la "norteamericanización", el presupuesto de "asistencia militar" en el extranjero crece en más de 600 por ciento (de 21.6 a 131.4 millones de dólares). De hecho, entre las "agencias líderes" es el Departamento de Defensa la "agencia" que más presupuesto percibió en 1990 (877.6 millones de dólares) y se cree que seguirá elevándose por encima del de otras en 1991.⁵⁷

Entre las agencias y/o departamentos gubernamentales del área de reducción de la demanda, las que dominan son: ADAMHA, que concentra alrededor del 80 por ciento del dinero asignado al Departamento de Salud y Servicios Humanos; el mismo Departamento de Educación y la Administración de Asuntos de Veteranos.

⁵⁷. Office of National Drug Control Policy (enero de 1990), op.cit., pp.106-106, (Apéndice B).

La cuestión presupuestal

En la anterior sección se ha mostrado, entre otras cosas, cómo se distribuye el presupuesto entre los departamentos y/o agencias gubernamentales. Aquí nos interesa indagar si dicho presupuesto corresponde al discurso oficial, puesto que en el Congreso y la Casa Blanca se habla de asignaciones presupuestales equilibradas para los programas de reducción de la oferta y la demanda.

De acuerdo con el cuadro 2.4, que describe la asignación presupuestal por programas durante la primera mitad de la década de los ochenta, se constata que a pesar de que el gobierno federal incrementó el presupuesto para el conjunto de la campaña antinarcóticos, la prioridad del gasto se concentró -de conformidad con el énfasis de política- en el combate a los aspectos de la oferta. De 1075 millones de dólares en 1982, el presupuesto antinarcóticos aumentó en más de la mitad, al subir por encima de 1700 millones de dólares en 1985. De ese total, el 84 por ciento estaba destinado al control de la oferta y tan sólo el 16 por ciento para los programas de reducción de la demanda. Queda claro que, a lo largo de esos años, el presupuesto para la reducción de la oferta representa en promedio un poco más de la octava parte del total de recursos. Según la GAO "del total de incremento del presupuesto federal para el control de los narcóticos entre 1982 y 1986, alrededor del 90% se destinó a la reducción de la oferta".⁵⁸

58. General Accounting Office (1988), op. cit., p.27.

CUADRO 2.4

ESTADOS UNIDOS: PRESUPUESTO FEDERAL ANTINARCOTICOS, 1982-1985
(en millones de dólares)

	1982	1983	1984	1985
TOTAL	1075	1390	1560	1705
PROGRAMAS REDUCCION OFERTA	883	1171	1320	1427
Aplicación Ley Federal	387	531	611	648
Interdicción	390	533	586	641
Internacional	87	84	97	107
Otros	19	23	26	31
PROGRAMAS REDUCCION DEMANDA	192	219	240	278
Educación/Prevención	11	16	20	22
Tratamiento/Rehabilitación	83	90	93	105
Otros	98	113	127	151

FUENTE: President's Commission on Organized Crime (marzo de 1986), op.cit., apéndice D. Nota: las cifras han sido ajustadas.

En el cuadro 2.4 también se puede apreciar que, en términos del ataque a la cadena transnacional de oferta, el gasto contra la cadena internacional del narcotráfico (programas internacional y de interdicción) es relativamente mayor al gasto contra la oferta doméstica (aplicación de la ley). Por tanto, el ofertismo de política descansaba, principalmente, en la dimensión internacional.

En la segunda etapa de la campaña antinarcóticos, el crecimiento del presupuesto es más elevado que en la primera fase, ya que lo gastado entre 1986 y 1990 representó un incremento de más de 400 por ciento, al pasar de 2269 a 9484 millones de dólares. La relación del gasto entre la oferta y la demanda en 1986 conserva

la misma proporción que en la primera mitad de los ochenta. Sin embargo, a partir de la Ley de 1986 el Congreso autorizó, véase por ejemplo el año 1987, alrededor de la cuarta parte del presupuesto federal antinarcoóticos para los programas de reducción de la demanda (educación, prevención, tratamiento y rehabilitación) y el resto para las programas de control de la oferta nacional e internacional (aplicación de la ley, interdicción en las fronteras y erradicación y/o sustitución de cultivos).

CUADRO 2.5					
ESTADOS UNIDOS: PRESUPUESTO FEDERAL ANTINARCOTICOS, 1986-1990 (en millones de dólares)					
	1986	1987	1988	1989	1990
TOTAL	2269	3865	3641	6302	9484
PROGRAMAS REDUCCION OFERTA	1877	2919	2636	4737	7029
Aplicación Ley Doméstica	847	1112	1390	2682	4192
Interdicción	822	1350	948	1467	2029
Internacional	140	221	209	304	419
Otros	68	236	89	284	389
PROGRAMAS REDUCCION DEMANDA	392	946	1005	1565	2455
Educación/Prevención	165	533	605	888	1337
Tratamiento/Rehabilitación	227	413	400	677	1118

FUENTE: Cynthia Carlisle (1989), op. cit., p.3; Office of National Drug Control Policy (enero de 1990), op.cit., p.100. Nota: "Otros" incluye investigación e inteligencia. En los programas de reducción de la demanda se incluye investigación científica. Las cifras han sido ajustadas.

Lo que destaca en esta segunda etapa son dos cosas. Por un lado, aunque se trata de un presupuesto no tan "ofertista" como el

de la primera mitad de los ochenta, empieza a priorizarse la represión de la oferta doméstica (aplicación de la ley), en particular a partir de 1988 (y que implica una relativa disminución proporcional para el programa de interdicción e internacional). Por otro lado, aunque se gastan mayores recursos en los programas para la reducción de la demanda, este gasto no es mayor que el 28 por ciento del total, que se logra en 1988. En ningún año a lo largo de la década de los ochenta se iguala la relación del "50-50" dedicados a la reducción de la oferta y la demanda durante la segunda mitad de los setentas (véase el cuadro 2.1). En consecuencia, a pesar de la retórica oficial, no se trata todavía de un presupuesto equilibrado y balanceado entre los programas para la reducción de la oferta y la demanda de drogas.

Conclusión

Ante el incremento del consumo de estupefacientes mostrado en el capítulo anterior, se han desarrollado una serie de leyes, y programas gubernamentales que cada vez con mayor precisión y dureza intentan atacar el problema de las drogas. Las dificultades para resolver el problema a partir de tales medidas han generado también una creciente estructura burocrática que lleva a problemas de coordinación y supervisión.

Para manejar esa estructura burocrática se han venido creando diversos mecanismos de coordinación y supervisión, ordenados por

el Congreso y dirigidos desde la Casa Blanca. Sin embargo, el asunto de las drogas como el problema político-burocrático alrededor de ese asunto sigue sin resolverse. De acuerdo con la observación de la General Accounting Office en 1988, continua siendo válido que "ninguno de los (cambios organizacionales) ha alterado significativamente la fragmentación y falta de coordinación que todavía persiste en la política y programas federales de control del abuso de drogas". En verdad, se trata de un problema que fluye de la naturaleza del sistema de gobierno norteamericano.

Es esa la razón por la que los argumentos de algunos especialistas, que consideran que el origen del problema no es la implementación de la política antinarcóticos sino la política misma, empiezan a tener una cabida más amplia en el debate público norteamericano. A su revisión se dedica el siguiente capítulo.

Capítulo 3

LIMITES Y ALTERNATIVAS PARA LA POLITICA DE CONTROL DE DROGAS

Introducción

En los últimos años en los centros de investigación y revistas especializadas más importantes de Estados Unidos se ha empezado a dar amplia cabida a una corriente de pensamiento que está cuestionando el contenido de la política de control de drogas. Sobre la base de señalar un conjunto de limitaciones de las estrategias empleadas en la reducción de la oferta y la demanda de estupefacientes y, con ello, una serie de costos y consecuencias provocados por las mismas, los especialistas de esta corriente están sugiriendo desde la descriminalización del consumo de la marihuana hasta la legalización de la heroína, cocaína, marihuana y otras drogas ilegales.

De modo paralelo a dicha corriente, en otros círculos de expertos de la sociedad y el gobierno norteamericanos también se está discutiendo la efectividad de la actual política antinarcóticos. Aunque con distintos énfasis en programas específicos, algunos proponen dar mayor prioridad a las políticas de reducción de la demanda mientras que otros recomiendan asignar mayor importancia a las políticas de control de oferta. Para el conjunto de estos, sin embargo, ni la descriminalización de la marihuana ni mucho menos la legalización de las drogas merecen consideración alguna.

De igual manera la opinión pública norteamericana ha estado atenta a la discusión acerca del problema de las drogas y las maneras de abordarlo. A diferencia de la corriente de pensamiento que cuestiona el fondo de la política y de ahí postula la propuesta alternativa, el público estadounidense no está de acuerdo con la legalización y más bien apoya la estrategia antinarcóticos del gobierno norteamericano.

En efecto de acuerdo con un sondeo de opinión realizado por el Washington Post en septiembre de 1989 (unos días después que el presidente Bush presentara su primera estrategia nacional de control de drogas), el 62 por ciento del público norteamericano dijo estar dispuesto a ceder algunas de sus libertades si ello contribuye a un mejor ataque contra los narcóticos; el 55 por ciento apoyó realizar pruebas obligatorias de consumo de estupefacientes para todos los norteamericanos; el 52 por ciento alentó la búsqueda de drogas en su domicilio sobre la base de una sospecha y sin una orden de la corte para el allanamiento; el 67 por ciento estuvo de acuerdo con la revisión al azar de su automóvil; el 71 por ciento respaldó que se prohiba la proyección, en cines comerciales, de películas que muestran uso ilegal de enervantes; y el 83 por ciento favoreció reportar a la policía a los sospechosos de consumo de drogas, aun si éstos fueran miembros

de sus propias familias.¹

Aunque la polémica acerca del problema de las drogas no es nueva en la sociedad norteamericana, pues se ha presentado intermitentemente desde la década de los setenta, lo que matiza a la discusión actual es la percepción de gravedad que ha alcanzado dicho problema. El debate acerca de este problema es, hoy en día, uno de los temas de la más alta prioridad en Estados Unidos. ¿Cuál es la razón por la que este tema esté llamando la atención de diversos sectores de este país? En breve, las limitaciones, costos y consecuencias de la política y programas dominantes empleados para erradicar el problema de las drogas.

Como se vio en la introducción general de este trabajo y en en el segundo capítulo, si bien la política de control de drogas del gobierno norteamericano ha venido desarrollando una serie de programas cada vez más sofisticados y ha pretendido equilibrar el presupuesto y los programas contra la oferta y la demanda, todavía no ha logrado disminuirlas significativamente, que es su principal objetivo. Y más bien, dicha política ha generado algunos costos y consecuencias, contenidos en el problema de las drogas, que son los que han provocado el surgimiento de la propuesta alternativa.

En realidad, conviene tener en claro que hay dos tipos de

1. Datos obtenidos de Morris Blachman y Kenneth Sharpe, "The War on Drugs: American Democracy under Assault", en World Policy Journal, vol.7, n.1, invierno de 1989-1990, p.136; y de Lewis H. Lapham, "La farsa de Bush contra las drogas", en El Nacional, 12 de enero de 1990, p.10.

problemáticas que se desprenden del mismo problema de las drogas, uno visible y el otro no. El visible es el que resulta del consumo de drogas, en particular de su abuso. El "no visible" es el que se produce a consecuencia de su prohibición. Para la comprensión de dicho problema es conveniente distinguir entre los costos que provoca el abuso de drogas y los costos y consecuencias que ocurren por la existencia de leyes y políticas que las prohíben. Dado que los costos provocados por la prohibición son poco perceptibles, esta diferencia parece no existir en la mayoría del público norteamericano que apoya la prohibición de los estupefacientes,² como también en muchos expertos y participantes en el debate que se oponen a la legalización.

Este capítulo intenta sistematizar los elementos anteriormente señalados. Además de la conclusión, consta de tres partes. En el primer apartado se persigue mostrar algunas limitaciones de la política de control de oferta de drogas del gobierno norteamericano, las cuales golpean los mismos supuestos en las que se basa dicha política. Estos supuestos, que ya fueron planteados en la introducción general, son: 1. aumento de los precios, 2. reducción de la pureza (y potencia) de las sustancias, 3. disminución de la disponibilidad, y 4. ergo reducción del consumo. Como se podrá ver, para los tres niveles en los que se expresa la política de control de oferta -programas internacionales, programas de interdicción y programas domésticos de aplicación de la ley- se

2. Ethan Nadelmann, "U.S. Drug Policy: A Bad Export", en Foreign Policy, n.70, primavera de 1988, p.84.

presentan distintas limitaciones por cuanto no logran los efectos señalados y por tanto son inefectivas para reducir la oferta y la demanda de drogas, aunque el último es comparativamente menos ineficiente que los dos primeros. Estas limitaciones constituyen el punto de partida para el surgimiento del cuestionamiento que se ha dado dentro de Estados Unidos. Además, de esos tres niveles de la política contra la oferta, a América Latina le interesan los dos primeros porque tienen implicaciones para sus gobiernos y sociedades.

Una vez identificadas las limitaciones de los programas dominantes de la estrategia antinarcóticos del gobierno de Estados Unidos, en el segundo apartado se presenta el debate norteamericano acerca de la política de prohibición, en términos costo-beneficio. De una u otra manera, este debate ha permeado diferentes ámbitos, como el de los medios de comunicación, el gubernamental, el académico, etcétera. Aquí nos limitamos a exponer los argumentos en favor y en contra de la política de prohibición que se han desarrollado en el ámbito académico. En nuestra opinión son los especialistas de este ámbito quienes mejor han sintetizado los elementos fundamentales de comprensión del problema de las drogas. La finalidad de este apartado es la de mostrar las razones por las que la política de control de drogas ha sido impugnada en de Estados Unidos y, consecuentemente, ha surgido una propuesta alternativa, a la que llamamos la "nueva lectura".

Teniendo en cuenta las limitaciones de la política de oferta de drogas y presentado el conjunto de argumentos de la propuesta alternativa a la política de control de drogas, en el tercer apartado se busca averiguar la posición del público norteamericano ante la "nueva lectura" y la política de control de drogas. Dicho de otra manera, se pretende observar qué posibilidad tiene la "nueva lectura" de convertirse en una opción de política pública y qué tipos de programas antinarcóticos reciben las preferencias de la opinión pública.

Límites para la política de control de drogas

En el capítulo anterior se vio que para las autoridades gubernamentales norteamericanas la política de control de drogas se enfrenta con algunas dificultades debido principalmente a una ineficiente implementación de la misma. De algún modo se trata de un límite para la política antinarcóticos de Estados Unidos. En este apartado interesa mostrar otros límites para dicha política, que son los sustantivos. Por ello este apartado se dirige a exponer los límites de las principales políticas y programas de control de la oferta de enervantes. Aunque también se tocan algunos límites de la política contra la oferta doméstica y de represión sobre la demanda, será en el siguiente apartado que profundizaremos sobre el impacto de las estrategias encaminadas al ámbito propiamente norteamericano, mediante el debate acerca de la política de prohibición.

Son tres los niveles en las que esa política represiva se expresa. En primer lugar, atacando la producción y el refinamiento de las materias primas y sus derivados, para lo cual se utilizan los programas internacionales. En segundo lugar, atacando el transporte de las drogas, para lo que se destinan los programas de interdicción. Y en tercer lugar, atacando la distribución doméstica y el mismo consumo dentro de Estados Unidos, para lo que se emplean los programas domésticos de aplicación de la ley.

En los anteriores capítulos hemos visto que, si bien esos tres niveles de política están presentes en el cuerpo de la estrategia antinarcóticos, hay momentos en que se enfatiza uno u otro. Por ejemplo, durante los primeros años de la década de los ochenta las políticas internacionales y sobre todo de interdicción recibieron mayor prioridad que los programas domésticos de aplicación de la ley. En cambio, en la segunda mitad, y en especial a partir de 1988, los programas domésticos de aplicación de la ley pasan a recibir mayor presupuesto y prioridad.

A América Latina le preocupa, sobre todo, los dos primeros niveles porque, como se dijo, son los que le llegan y porque tienen implicaciones para sus gobiernos y sociedades. Es por lo mismo que interesa observar cuáles son los problemas centrales para las políticas ofertistas. Además, se trata de una lectura latinoamericana de la política antidrogas de Estados Unidos, de sus políticas contra la oferta principalmente.

La política de control internacional

El gobierno norteamericano trata de evitar la exportación de drogas hacia su territorio a través de la ejecución de una serie de programas internacionales en la misma fuente (contra el cultivo, producción y refinamiento). Entre ellos destacan la erradicación y/o sustitución de sembradíos (facilidades financieras para los productores), la destrucción de laboratorios y la aplicación de la ley contra las primeras etapas del tráfico y comercio de estupefacientes, incluyendo disposiciones contra el lavado de dinero y la desviación de precursores químicos.

Para ello presiona o busca la cooperación de los gobiernos de los países por donde atraviesa la "cadena internacional de oferta" a cambio del otorgamiento de recursos, equipo y entrenamiento para poner en funcionamiento dichos programas, ya sea bajo iniciativa de los gobiernos nacionales o en operaciones que cuentan con el apoyo ("asistencia") de los norteamericanos. Sin embargo, esta política se enfrenta a las siguientes limitaciones, entre muchas otras.

En primer lugar, las materias primas (hojas de coca, amapola y cáñamo) para su conversión en drogas (cocaína, heroína y marihuana, respectivamente) que luego son exportadas a Estados Unidos, pueden cultivarse virtualmente en cualquier lugar del mundo, con la excepción de la coca que requiere de regiones subtropicales. Los programas de erradicación manual o con el uso de herbicidas provocan un efecto de relocalización de cultivos

(push down-pop up).³ Es decir, un programa de erradicación puede ser "exitoso" en el corto plazo, en cuanto logra "secar" temporalmente una oferta determinada, pero con el tiempo otros espacios e incluso el que ha sido erradicado ocupan los niveles de producción anteriores. Este efecto fue el que se mostró en el capítulo segundo, para los casos de Turquía y México durante la década de los setenta.

En segundo término, al margen de razones culturales, tradicionales y religiosas, los campesinos que cultivan esas materias primas (para lo cual no necesitan gran experiencia ni abundantes recursos) han reaccionado, incluso organizándose políticamente, contra los programas de erradicación y sustitución de sembradíos, sobre todo porque les representa una alternativa de ingreso económico superior a casi cualquier otro cultivo y porque les genera empleo.⁴ Estos programas han provocado también que estos campesinos, quienes son los beneficiarios económicos no proyectados de la política internacional de control de drogas, innoven nuevos métodos de cultivo (pequeñas parcelas, camufladas o mezclándolas con plantíos legales) en lugares casi inaccesibles.

Vinculado con la anterior, en tercer lugar, la presencia de los gobiernos centrales en las regiones de crecimiento de las

3. Ethan Nadelmann, "Evidencias para su legalización", en Facetas, n.85, 1989, p.58. (Traducción de The Public Interest, n.92, verano de 1988).

4. José F. Rocabado Sánchez, "Economía y política de la coca y la cocaína en Sudamérica", en Facetas, 15 de abril de 1990, pp.4-5, (Suplemento dominical del periódico Los Tiempos).

materias primas es casi inexistente, por tanto tienen un reducido control sobre las actividades agrícolas y comerciales locales. Además que allí, en "las tierras de adentro", no hace mucho sentido las nociones de legal e ilegal, lo que genera una suerte de desacato a la ley por parte de los individuos y grupos involucrados en el negocio de las drogas. Y más bien esta doble normatividad ha sido la causa de corrupción de funcionarios públicos de distintas jerarquías: ante el temor a la intimidación de algunos participantes en el fenómeno, muchas autoridades gubernamentales se entregan a la corrupción.

En cuarto término, uno de los problemas básicos en las relaciones bilaterales entre los gobiernos norteamericano y de los países insertados en la "cadena internacional de las drogas" ha sido el de los recursos. Los gobiernos de los países involucrados argumentan la insuficiencia de éstos para ejecutar los programas internacionales, en el supuesto de que estén dispuestos a colaborar con su homólogo estadounidense. En algunos casos, por ejemplo el boliviano, el ingreso de divisas por concepto de exportación de pasta y/o clorhidrato de cocaína genera entradas semejantes al total de las exportaciones legales y es en el plano macroeconómico una fuente de estabilidad para su balanza de pagos. (Dicha entrada es superior al monto de "asistencia" antinarcoóticos que recibe del gobierno norteamericano).

Junto a lo anterior se presenta la complejidad de la realidad sociopolítica nacional. En Colombia y Perú, por ejemplo, existe la

presencia de insurgencias guerrilleras (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, y Sendero Luminoso, entre otros) que obstaculizan las acciones gubernamentales contra las materias primas o incluso están vinculadas "funcionalmente" con los grupos de procesamiento y tráfico de drogas.⁵

En quinto lugar, aun cuando las operaciones antinarcoóticos in situ (erradicación, aplicación de la ley e interdicción) sean "exitosas" en tanto logren cortar -temporalmente- la oferta inicial, este éxito es relativo en cuanto no afecta sustancialmente sobre el precio que pagan los consumidores norteamericanos. En el caso de la cocaína (véase el cuadro 3.1) su precio de exportación, digamos en Medellín, Colombia, representa una ínfima parte del precio al menudeo en las calles de Estados Unidos, por ejemplo en Detroit. Así, para la cocaína este precio no es mayor del 3 por ciento, representa el 1 por ciento en lo que respecta a la marihuana y menos del 1 por ciento para el caso de la heroína.⁶ Paralelamente, el precio de producción y manufactura de las drogas asciende, en promedio, a la cuarta parte de su precio de exportación.

Por tanto, dado que la formación del precio final está determinado por la dinámica distributiva al interior del mercado

⁵ Véase Gilles Bataillon, "La droga en los países andinos", en Nexos, vol.13, n.156, diciembre de 1990, pp.38-39.

⁶ Ethan Nadelmann, "Drug Prohibition in the United States: Costs, Consequences and Alternatives", en Science, vol.245, 1 de septiembre de 1989, p.939.

norteamericano (es decir, la diferencia entre el precio al mayoreo y el precio al detalle), lo que se haga en los países fuente no causa ningún aumento significativo en los precios al menudeo. Y puesto que uno de los propósitos de la política internacional de control de drogas del gobierno norteamericano (y en general del conjunto de su política) es el de encarecer el precio de las drogas, incluso antes de que lleguen a su mercado, queda claro que no logra dicho efecto.

CUADRO 3.1	
FORMACION DEL PRECIO DE LA COCAINA (de un kilo, en dólares)	
Precio de producción (Chapare)	1200
Precio de exportación (Medellín)	7000
Precio de importación (Miami)	15000
Precio de mayoreo (Detroit)	40000
Precio de menudeo	250000

FUENTE: Adaptado de Morris Blackman y Kenneth Sharpe, "The War on Drugs: American Democracy under Assault", en World Policy Journal, vol.7, n.1, invierno de 1989-1990, p.159.

Nota: Los precios corresponden a 1987.

Pero al interior de estas naciones fuente se agudizan las tensiones políticas entre el gobierno central y los distintos participantes del fenómeno. La violencia, corrupción y otras manifestaciones anómicas en estas naciones, incluyendo la expansión del consumo de drogas en algunos sectores poblacionales, son los costos que deben soportar sus sistemas políticos y sociales por la "colaboración" con el gobierno estadounidense.

A lo anterior cabe señalar que con la creciente militarización

de la campaña internacional de control de drogas del gobierno de Estados Unidos, es factible suponer la "radicalización" de las manifestaciones y protestas antinorteamericanas de los sectores laborales, políticos y populares, entre muchos otros. Tal es el caso de Bolivia, principalmente. A diferencia de Estados Unidos, en estas naciones del sur existe una profunda herencia de sentimientos antimilitares.

Por último, para que la política internacional de control de drogas del gobierno norteamericano sea genuinamente exitosa debería producir absoluta escasez en su mercado nacional;⁷ situación de difícil logro tanto por el proceso de relocalización de cultivos y de lugares de refinamiento como por la demanda más o menos constante de los consumidores norteamericanos. En este sentido, un especialista en el tema ha resaltado que "el precio de una droga de algún país en particular no es principalmente determinado por el precio en éste, sino por la disponibilidad que crean las eficientes redes internacionales de tráfico".⁸

Dicha situación será examinada con los límites del programa de interdicción, en donde se observará que incluso aumentando el costo (y riesgo) para los traficantes, este incremento no afecta significativamente el precio que pagan los consumidores

⁷ Peter Reuter. "Eternal hope: America's quest for narcotics control". en The Public Interest, n.79, primavera de 1985, p.83.

⁸ Reuter (primavera de 1985), op.cit., p.88.

estadunidenses.

El programa de interdicción

El propósito del programa de interdicción consiste, esencialmente, en reducir la cantidad de drogas con destino al mercado norteamericano, interceptándolas en tránsito desde los países fuente hasta antes de que arriben a las fronteras de Estados Unidos. Es decir, interviniendo en las diferentes vías de transporte de los estupefacientes. Al mismo tiempo pretende crear un significativo riesgo de castigo a los contrabandistas y de pérdida económica a los grupos de las redes internacionales de tráfico. Aspira de ese modo incrementar los costos y riesgos del negocio del tráfico ilegal de enervantes.

De los programas destinados para la reducción de la oferta internacional, el de interdicción fue el privilegiado de la política norteamericana cuando menos hasta 1987, si se lo "mide" por la asignación presupuestal. En ese año recibió 1350 millones de dólares, es decir, el 46 por ciento de un total de 2919 millones destinados para reducir la oferta. Entre 1982 y 1988 dicho programa absorbió 5270 millones de dólares de una suma global que totalizó 12233 millones para combatir a los factores de la "cadena internacional" de los enervantes, incluyendo la distribución doméstica (aplicación de la ley contra ésta). Por tanto, en cuanto programa, el de interdicción fue el que más presupuesto percibió para la reducción de la oferta, durante el periodo mencionado.

La importancia asignada al programa de interdicción, sin embargo, no guarda relación alguna con los resultados, esto es, con los decomisos de estupefacientes que haya realizado. Veámos el caso de la cocaína, droga que fue identificada como la más alta prioridad de la estrategia estadounidense en la década de los ochenta. Pese a que las incautaciones de esta sustancia crecieron de 2 a 36 toneladas entre 1981 y 1987, se ha estimado que esas cifras representan menos del 10 por ciento de lo que ingresó al mercado norteamericano durante ese periodo.⁹ En cuanto al precio (véase el cuadro 3.1), que de acuerdo con lo previsto por la política antinarcóticos debería subir, éste bajó en los mismos años de 55000 a 15000 dólares el kilogramo a precios de importación, en tanto que su precio al detalle (al que compran los consumidores estadounidenses) descendió de 600000 a 250000 dólares el kilogramo. Y se ha estimado que su grado de pureza, en vez de disminuir, se elevó en un 60 por ciento.¹⁰

Los decomisos de cocaína, por tanto, no sólo fueron insignificantes sino que la gran disponibilidad de esta sustancia hizo que sus precios disminuyeran en unas dos terceras partes en

⁹ James Inciardi, "Editor's Introduction. Debating the Legalization of Drugs", en American Behavioral Scientist, vol. 32, n.3, enero-febrero de 1989, p.239.

¹⁰ Peter Reuter, "Can the borders be sealed?", en The Public Interest, n.92, verano de 1988, pp.52-53; Ethan Nadelmann (1 de septiembre de 1989), op.cit., p.940.

promedio, al tiempo que su nivel de pureza se incrementó. Un "eficiente" programa de interdicción tan sólo eleva el precio al por detalle de la cocaína en menos del tres por ciento,¹¹ debido a que la formación de su precio final (al menudeo) está determinado por el proceso de distribución al interior del mercado estadounidense. Si el objetivo de la interdicción es que el precio al menudeo de las drogas se encarezca a tal grado que los consumidores no puedan pagar por ellas, se observa que no se alcanza dicho objetivo. Por lo mismo, se ha sostenido que el "éxito" de la interdicción se traduce en una suerte de "impuesto" para los consumidores norteamericanos y un "premio al riesgo" de los traficantes.¹²

El caso de la heroína guarda un patrón semejante al de la cocaína. Posiblemente el único logro del programa de interdicción haya sido en lo que toca a la marihuana. Entre 1981 y 1987 se confiscaron 5.3 millones de kilogramos.¹³ Deben destacarse, no obstante, dos consecuencias del aparente éxito de la interdicción de la cannabis. De una parte, la relativa disminución de su oferta

¹¹ Reuter (verano de 1988), op. cit., p.57. Este autor realizó un modelo matemático simulado acerca de la relación entre un mayor incremento del programa de interdicción y su impacto sobre los costos del contrabando y el mismo mercado de drogas. Su conclusión es que una interdicción "perfecta" únicamente eleva el precio al menudeo de las drogas en menos del tres por ciento.

¹² John Moore, "Dissenters in the Drug War", en The Nation, 4 de noviembre de 1989, p.2694.

¹³ Inciardi (enero-febrero de 1989), op. cit., p.239.

hizo que la producción doméstica se elevara, al grado que la mitad de lo que consumen los norteamericanos se abastece con los cultivos locales (oficialmente es la cuarta parte). Además, la calidad del producto se ha mejorado con la producción de la variedad conocida como "sin semilla" y en la actualidad Estados Unidos es uno de los principales productores mundiales de esta sustancia. De otra, es muy probable que debido a las dificultades del transporte de la marihuana (cargas más voluminosas, más difíciles de esconder y más fáciles de detectar entre otras) y, con ello, de la mayor presión del programa de interdicción sobre su desplazamiento, algunos contrabandistas se hayan cambiado al tráfico de la cocaína.¹⁴

Los especialistas (y críticos) del programa de interdicción sostienen que aunque éste logre mayores decomisos, en último término sus diseñadores no han tomado en cuenta una consecuencia. Al crecer el tamaño del mercado de las drogas, en particular el de la cocaína, creció la experiencia de los contrabandistas y su cada vez más sofisticada capacidad de contrabando (que incluye tecnología, poderes de corrupción y experiencia) contribuyó a que los precios sigan descendiendo. Esta "especialización" fue en detrimento de los traficantes "novatos", por lo que se concentraron las actividades en los grupos mejor organizados de tráfico.

¹⁴ Nadelmann (1 de septiembre de 1989), op.cit., p.940.

Un eficiente programa de interdicción, en teoría, disuade el ingreso de traficantes potenciales al negocio, presiona a los actuales a desarrollar más caros y sofisticados métodos para evitar la detección e identificación, y los fuerza a usar más largas y difíciles rutas de contrabando. Sin embargo, las mismas dependencias especializadas del poder legislativo norteamericano en la evaluación de las políticas y programas de la rama ejecutiva, como la General Accounting Office (GAO), consideran que la incapacidad de la interdicción, en cuanto no logra reducir sensiblemente la disponibilidad de drogas y con ello su consumo se debe, además de lo antes expuesto, a varias limitaciones de la misma: las relevantes son las que siguen a continuación.¹⁵

Primero, el monto insuficiente de equipo y personal antinarcóticos provoca "vacíos" (gaps) en el cubrimiento del sistema de interdicción a lo largo de las fronteras norteamericanas. Por lo mismo, dicho sistema es incapaz de detectar e identificar a todos los cruces ilegales.

Segundo, las agencias de interdicción, básicamente el Servicio de Aduanas y la Guardia Costera, están limitadas en su acción por la carencia de "inteligencia táctica" (información) acerca de las

¹⁵ General Accounting Office (GAO), Drug Interdiction. Should the Customs Command and Control Program Be Continued as Currently Evolving?, (GAO/GGD-88-113), julio de 1988, p.9. General Accounting Office (GAO), Drug Control. Issues Surrounding Increased Use of the Military in Drug Interdiction, (GAO/NSIAD-88-156), abril de 1988, p.17.

operaciones de contrabando. Por tanto, no disponen suficiente información acerca de la identidad, tipo, tiempo, localización y métodos de las operaciones presentes y futuras de contrabando. Esta insuficiencia ha sido cubierta con la participación del sector militar norteamericano como "agencia líder" en materia de comunicaciones para la interdicción.

Tercero, la demanda de narcóticos de la sociedad norteamericana hace del tráfico de las mismas una actividad de enormes ganancias para los traficantes. De hecho son éstos los beneficiarios no proyectados del programa de interdicción de drogas.

Cuarto y lo más importante, los grupos e individuos traficantes se adaptan con gran velocidad a los esfuerzos de interdicción. No sólo cambian frecuentemente sus métodos de introducción de drogas sino también sus rutas de transporte. Ello implica desde el ocultamiento de las sustancias en los cuerpos de las "mulas" o en cargas de mercancías legales que ingresan por distintas vías de acceso, hasta su transporte en avionetas o lanchas de alta velocidad, por mencionar algunos métodos y rutas, que se combinan con casos de corrupción de funcionarios gubernamentales norteamericanos.

Las limitaciones señaladas del programa de interdicción y por ende la incapacidad de las agencias de interdicción para reducir

la oferta y la demanda a través de la intercepción de drogas han llevado a que los formuladores de política antinarcóticos del gobierno norteamericano reactualicen los programas domésticos de aplicación de la ley desde 1986. Pero con mayor virulencia a partir de 1988. No obstante, estos programas también se enfrentan con algunas limitaciones.

Los programas domésticos de aplicación de la ley

Estos programas tienen como objetivo reducir la oferta y demanda de drogas dentro de Estados Unidos. (En este país es que efectivamente se empalman ambas "curvas" del mercado ilegal de narcóticos). En sentido estricto, los programas que componen la aplicación de la ley son los de persecución, arresto, enjuiciamiento y encarcelamiento de quienes participan en el tráfico y distribución al mayoreo y menudeo de drogas, como asimismo de quienes las consumen (desde que se combate el mismo- uso). Pero éstos se dirigen también contra los individuos y grupos que se dedican al cultivo y producción local de marihuana y otros estupefacientes (como por ejemplo las "drogas de diseñador"), la desviación de precursores químicos y de drogas legales al mercado negro. Dichos programas son complementados por el de investigación, que ataca directamente el lavado de dinero. En suma, los programas de aplicación doméstica de la ley "intervienen" en la producción, comercio y consumo de drogas en el mercado ilegal norteamericano y las actividades vinculadas al mismo.

Entre 1988 y 1990 los programas federales de aplicación de la ley, incluyendo el de investigación, recibieron 9026 millones de dólares de un total de 14402 millones destinados para la reducción de la oferta y la demanda (sobre ésta por medios no terapéuticos o educativos sino a través del sistema de justicia criminal para los usuarios). Esa cifra representa el 63 por ciento del presupuesto antinarcoóticos contra la oferta y la demanda nacionales (sin incluir los programas internacionales y de interdicción, ni los programas de educación, prevención, tratamiento y rehabilitación), en un periodo en el que la aplicación doméstica de la ley pasa a predominar -al menos en términos de presupuesto- como elemento de política antinarcoóticos. En breve, cuando a nivel nacional el "sólo dile no a las drogas" es desplazado por los programas que se basan en la represión de productores, oferentes y demandantes norteamericanos.¹⁶

De la misma manera que los programas internacional y de interdicción, el de aplicación doméstica de la ley pretende elevar el precio al menudeo de las drogas a tal grado que sea inaccesible para los consumidores. Al mismo tiempo, aspira incrementar los costos y riesgos para los oferentes domésticos. Con ese razonamiento, espera que se logre desalentar y contraer la oferta

¹⁶ Este cambio de prioridades en la política antinarcoóticos, que implica la represión del mismo consumo y de los productores y oferentes domésticos, se da cuando las clases medias y altas tienden a consumir menos drogas, en tanto que los consumidores de los grupos socioeconómicos de menores ingresos tienden a aumentar. Véase el apartado El consumo de drogas ilegales en el capítulo 1.

interna como también inhibir la demanda.

La sola existencia de las leyes antinarcóticos y su aplicación en efecto, es suficiente para mantener el precio de los enervantes a un nivel más elevado que si no existieran, y para reducir la disponibilidad de drogas hasta el punto en que algunos consumidores dejan el hábito y otros usuarios potenciales son desalentados.¹⁷ Es más, la probabilidad de reducción de la oferta y demanda de drogas por parte de los programas de aplicación doméstica de la ley está -comparativamente- por encima de la probabilidad de los programas internacional y de interdicción. Sin embargo y pese a dicha probabilidad, existen tres límites básicos para estos programas domésticos.

En primer lugar, si bien las operaciones más "exitosas" para hacer cumplir la ley han sido aquellas que han logrado identificar, aprehender y desmembrar a la integridad de una organización de traficantes y distribuidores, la capacidad de abastecimiento de esta organización es cubierta por grupos ya existentes o por otros nuevos, organizados o no, que son atraídos por la esperanza de una ganancia económica. La principal motivación para los oferentes de distintas jerarquías son los elevados réditos económicos que produce el comercio ilícito de drogas y, paradójicamente, han sido los beneficiarios no proyectados de dichos programas domésticos.

¹⁷ Nadelmann (1 de septiembre de 1989). op.cit., p.940; Nadelmann (1989), op.cit., p.58.

Posiblemente el beneficio económico neto de la "inmovilización" de una organización es la incautación y decomiso de sus activos, los cuales posteriormente son reciclados en favor del gobierno norteamericano.

En segundo lugar y relacionado con el anterior, la diferencia entre el precio de importación de drogas y el de su venta al detalle compensa los costos y riesgos en que incurren los grupos e individuos de tráfico y distribución norteamericanos. En el caso de la cocaína, por ejemplo, su precio de importación representa el 6 por ciento del precio al menudeo y el 16 por ciento si se toma en cuenta su precio al mayoreo (véase el cuadro 3.1). Si al precio de menudeo se le suma el tres por ciento de encarecimiento como resultado del programa de interdicción, si es "exitoso", el costo final apenas llega al 19 por ciento. Por tanto, es en el precio que pagan los consumidores norteamericanos que ya están incluidos dichos costos y riesgos para los distribuidores y vendedores estadounidenses.

Y por último, muchos consumidores continúan con el hábito de usar drogas pese a la amenaza de castigo. La principal motivación que tienen es "alterar el estado de su mente" y, de hecho, para éstos los beneficios subjetivos de los enervantes compensan los

costos de las penalidades criminales.¹⁰ En breve, les importa más el placer, éxtasis o simplemente "sentirse bien", aun y a costa de que corran riesgos de arresto y encarcelamiento. Además, cabe preguntar si en un sistema democrático liberal, como el norteamericano, puede impedirse -por medios no violentos o la amenaza y/o uso de la fuerza- que una persona haga algo que está dispuesta a realizarlo.

Con las limitaciones expuestas de los programas domésticos de aplicación de la ley se puede concluir que en tanto subsista una demanda y, con ella, una oferta dispuesta a satisfacerla, dichas operaciones de represión tendrán tan sólo un impacto limitado para reducirlas, aunque -comparativamente- mayor que los programas internacionales y de interdicción. No obstante, muchas autoridades antinarcóticos norteamericanas consideran que "escalando" los programas de aplicación doméstica de la ley se puede, efectivamente, disminuir la oferta y la demanda de drogas.

La idea del escalamiento de los programas domésticos de aplicación de la ley proviene de los niveles más altos de la burocracia gubernamental antinarcóticos. En la Estrategia Nacional de septiembre de 1989, la Oficina de Política Nacional de Control

¹⁰ James Ostrowski "Thinking about drug legalization", Policy Analysis, n.122, 25 de mayo de 1989, p.33; Randy Barnett, "Curing the Drug-Law Addiction. The Harmful Effects of Legal Prohibition", en Ronald Hamony (ed.), Dealing with Drugs. Consequences of Government Control, Lexington, Mass.: Health and Company, 1987, p.78.

de Drogas (que como vimos está instalada en la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de Estados Unidos) dibujó su principal estrategia antinarcóticos -aplicación doméstica de la ley- al declarar explícitamente que "una masiva ola de arrestos es la más alta prioridad de la guerra contra las drogas".¹⁹

Pero lo que se abstuvo de mencionar esa Oficina es que el escalamiento de la "guerra contra las drogas" resulta altamente costoso y contraproducente en términos económicos, de criminalidad, salubridad, corrupción, derechos constitucionales y libertades individuales. Estos costos visibles y ocultos serán examinamos en el siguiente apartado, mediante la exposición de los argumentos básicos en el debate norteamericano acerca de la prohibición de las drogas.

El debate del problema de las drogas.
Análisis costo-beneficio de la política de prohibición

En distintos sectores de la sociedad y del gobierno estadounidense dedicados a debatir el problema de las drogas, han surgido diversas opiniones acerca de la utilidad y efectividad de la estrategia para enfrentar ese problema. Si bien este debate se caracteriza por una pluralidad de posiciones, parecen existir dos grupos que las aglutinan. Por un lado, en el que se concentra la mayoría, están quienes consideran que dicha estrategia, a pesar de

¹⁹ Citado en Blackman y Sharpe (invierno de 1989-1990), op.cit., p.135.

sus deficiencias y limitaciones, debe ser mantenida y que la atención debería concentrarse en qué políticas y programas o combinación de las mismas merecen mayor prioridad y qué cantidad del presupuesto federal se les asignaría.

Lo que podría diferenciar a las distintas variantes de esta perspectiva es si la estrategia de control de drogas del gobierno norteamericano debe hacer énfasis en políticas y programas para reducir la demanda: en educación-prevención y/o tratamiento-rehabilitación. O más bien, en políticas y programas para reducir la oferta: internacionales y/o interdicción y/o aplicación doméstica de la ley (que también impacta sobre la demanda a través del sistema de justicia criminal para los consumidores). Sin embargo, para el conjunto de éstos, implícita o explícitamente, se descarta la idea de abolir el régimen de prohibición de las drogas.

Por otra parte están quienes sostienen que esa estrategia es limitada, con fallas que la hacen costosa y contraproducente y que inevitablemente está destinada al fracaso. Esta minoría postula, por tanto, que la derogación del régimen de prohibición de drogas promete ser más benéfica, aunque admiten que no resolvería la enormidad de problemáticas, salvo aquellas que hacen de las leyes y políticas antinarcoóticos una situación costosa y contraproducente en términos de presupuesto, criminalidad, salubridad, corrupción, derechos constitucionales y libertades individuales.

Este mismo grupo plantea un arco de alternativas que va desde la legalización de las drogas hasta la descriminalización de la marihuana. (Teóricamente, dicho arco de posibilidades estaría compuesto de dos tipos ideales extremos, que serían el libre mercado y el monopolio gubernamental sobre este mercado). No obstante, sostiene que esta multifacética alternativa está sujeta a tres riesgos que podrían revertir la intención de encontrar alguna salida menos costosa y contraproducente que la prohibición. Dichos posibles riesgos serían: aumento de la disponibilidad de las drogas, disminución de sus precios, y remoción de las sanciones que "criminalizan" a los actores del fenómeno de las drogas y los disuaden de que se involucren en él. Por lo anterior argumenta que la alternativa de legalización, de ser prudente e inteligentemente llevada a cabo promete minimizar dichos riesgos.

Lo que queda claro en este debate es que ni la alternativa de la legalización ni la conservación de la política de control de drogas parecen proporcionar una "solución" integral al complejo asunto de los enervantes en el corto plazo, aunque ambos grupos reclaman tener razón de su posición en el largo plazo. Es decir, el grupo que se opone a la legalización considera que manteniendo el régimen de prohibición se lograría, con el tiempo, reducir la ecuación oferta y demanda de drogas, aunque con crecientes gastos económicos sobre todo. En cambio, quienes proponen la legalización creen que bajo este sistema se atacarían directamente los costos más graves de la prohibición antes mencionados (presupuesto, crimen,

salud, corrupción, derechos y libertades) y que probablemente se reduciría dicha ecuación.

Hay dificultades y estas se expresan, entre otras cosas, en el tono que tiene la discusión pública sobre el asunto. Sin embargo, el grueso de la sociedad estadounidense no está de acuerdo con la sola idea de la legalización. Esta oposición se basa en la creencia de que en esa situación estarían "infectados" por la gran disponibilidad de estupefacientes, "plagados" de gente dependiente de los mismos y "amenazados" por niveles más elevados de criminalidad. Por tales razones más bien apoya un creciente "escalamiento" de la "guerra contra las drogas" de su gobierno, aun y a costa de que puedan perder algunos de sus derechos constitucionales y libertades individuales. Dejando pendiente una apreciación más detallada de la posición del público para el siguiente apartado, pasamos ahora al debate propuesto.

La "nueva lectura" y los temas centrales del debate

En lo que sigue de este apartado se va a ver la alternativa que están proponiendo los "legalizacionistas". Vamos a revisar su discusión con los "prohibicionistas" alrededor de los siguientes temas:

1. el gasto gubernamental y social
2. los nexos drogas-crimen
3. la cuestión de la salud
4. derechos constitucionales y libertades individuales

5. el asunto de la corrupción gubernamental
6. moral y drogas ilegales
7. los programas de reducción de la demanda

El gasto gubernamental y social. De acuerdo con los críticos de la política de prohibición de drogas del gobierno norteamericano, como Ethan Nadelmann y James Ostrowski, esta política está destinada a ser más costosa y, en último término, a la ineffectividad y fracaso. Por lo mismo, afirman que lo máximo que podría lograr un escalamiento de la "guerra contra las drogas" es elevar los costos de la prohibición. Su argumento consiste en que mientras persista un mercado negro de sustancias ilegales, cualquier intento de disminuir, por medios represivos, la oferta y la demanda de que se compone, alentará costos crecientes y efectos contraproducentes.

Ambos autores sustentan que el escalamiento de los programas domésticos de aplicación de la ley eleva, aunque sea mínimamente, el precio de las drogas, incentivando a que más oferentes estadounidenses (productores, traficantes y distribuidores) ingresen al mercado, motivados por las elevadas ganancias. Al mismo tiempo, para poder hacer más efectivos dichos programas, el gobierno debe invertir mayor presupuesto, lo que repercute en el fortalecimiento del poder represivo y coercitivo del aparato gubernamental antinarcóticos. Para hacer cumplir la ley, concluyen, este aparato atenta sobre los derechos constitucionales y libertades individuales de los participantes en el mercado, especialmente de

los consumidores.²⁰

Una de las principales observaciones de esos especialistas es, por lo anterior, la que se refiere a los costos económicos. Señalan que los gastos en aplicación de la ley de los diferentes niveles del gobierno norteamericano (federal, estadual y local) ascienden a 10000 millones de dólares anuales; y que, debido a la ilegalidad del mercado, los precios de las sustancias ilícitas son unas 100 veces más caros que lo que costarían en un mercado legalizado. Aunque los cálculos del valor de las drogas en el mercado negro son polémicos, los datos más citados muestran que las ventas en éste alcanzan un valor de 80000 millones de dólares cada año. Por tanto, para Nadelmann y Ostrowski los costos económicos de la política de prohibición son los gastos gubernamentales en la aplicación de la ley y los gastos de los consumidores en la satisfacción de sus hábitos, costos o "subvenciones" que son recuperados por los oferentes norteamericanos.²¹ En este sentido, el primero ha escrito:

Los grandes beneficiarios de las leyes de drogas son los traficantes organizados y no organizados. La criminalización del mercado de las drogas impone un impuesto de facto al valor agregado de éstas, que ocasionalmente es aumentado por el establecimiento de aplicación de la ley y recuperado por los traficantes. Se cree que más de la mitad de los ingresos del crimen organizado derivan del negocio de las drogas ilícitas,

²⁰ James Ostrowski (25 de mayo de 1989), op.cit., p.6; Nadelmann (1989), op.cit., p.58.

²¹ Nadelmann (1 de septiembre de 1989), op.cit., p.941. Nadelmann (1989) op.cit., p.60; Ostrowski (25 de mayo de 1989), op.cit., p.16, y para lo del elevado precio de las drogas véase p.11.

estimados en un rango entre 10 y 50 billones de dólares anuales.²²

En el mismo orden, Ostrowski afirma que "la prohibición toma 10 billones de dólares de los pagadores de impuestos y los usa para elevar (el valor de las ventas en el mercado negro) a 80 billones, que se transfieren al crimen organizado y los vendedores de drogas".²³

Pese a que la prohibición provoca dichos costos, la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas persiste en que la prioridad de la "guerra" es elevar la "ola de arrestos", esto es, radicalizar los programas domésticos de aplicación de la ley. Nadelmann muestra que los departamentos policiales de los diferentes niveles del gobierno norteamericano han arrestado un promedio de 750000 personas cada año por violaciones a las leyes de drogas. De esa cantidad, más del 75 por ciento bajo sospecha de posesión de estupefacientes -sobre todo de marihuana- y no por manufacturarlas o venderlas.²⁴ Otro especialista en el debate, John Moore, acota que la población recluida en las prisiones federales por algún "delito de drogas" (sin contar las estatales y locales) aumentó de 329821 a 63562 entre 1981 y 1989, es decir, que creció

²² Nadelmann (1 de septiembre de 1989). op.cit., p.941.

²³ Ostrowski (25 de mayo de 1989), op.cit., p.16.

²⁴ Nadelmann (1 de septiembre de 1989). op.cit., p.941.

en más del 100 por ciento a lo largo de los ochenta.²⁵ (Con esas cifras puede esperarse que en pocos años el escalamiento de la aplicación doméstica de la ley derive en una "gran cárcel" norteamericana, principalmente para los consumidores).

Los nexos drogas-crimen. Los costos económicos provocados por la política de prohibición y la magnitud de "delitos relacionados con las drogas", dan lugar a un segundo tema en el debate: el espinoso vínculo entre las drogas y el crimen.²⁶ Al respecto existen diversas posiciones. Así, por ejemplo, para quienes apoyan la faceta represiva de la política de prohibición, se debe "detener el uso de drogas para contener el crimen relacionado con las drogas".²⁷ Una postura más matizada es la expuesta por Nadelmann, quien considera que "la conexión entre las drogas y el crimen se resiste a un

²⁵ John Moore, "Dissenters in the Drug War", en National Journal, vol 21, n.4, 4 de noviembre de 1989, p.2694.

²⁶ La definición del crimen varía de acuerdo a las corrientes de la disciplina de la criminología. Una relativamente consensual es la que define al fenómeno de la criminalidad como "la transgresión (violenta o no) de las leyes establecidas". Véase Norbert Lechner, Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y Política, Santiago: Fondo de Cultura Económica, 1990, p.89.

²⁷ Citado por Ostrowski (25 de mayo de 1989), op.cit., p.11. Elliot Currie, un especialista de la criminología, en su crítica a los criminólogos conservadores (corriente de gran influencia en la criminología norteamericana), señala que para éstos existe crimen porque no hay un "control adecuado" y porque el costo del crimen es "barato", por tanto, la solución del crimen, para los conservadores, radicaría en una "sobre-penalización" o incremento del costo. Véase Elliot Currie, "Crime and the Conservatives. How Their Analysis Miss the Problem", en Dissent, vol.32, n.4, otoño de 1985, pp.427-429.

análisis coherente debido a que, por un lado, es difícil distinguir entre causa y efecto y, por otro, al rol que tienen las leyes de prohibición en causar y etiquetar a los 'crímenes relacionados-con-drogas lo cual es frecuentemente ignorado".²⁸

Con el propósito de esclarecer acerca de ese complejo vínculo, Steven Jonas²⁹ elaboró una tipología compuesta de cuatro clases de nexos entre las drogas y el crimen. Esta tipología nos servirá de hilo conductor para reproducir la discusión de este tema:

1. el crimen que viola las leyes contra la manufactura, venta, compra, posesión y uso de drogas ilegales
2. el crimen violento que acompaña la importación, distribución, venta y posesión de drogas ilícitas
3. el crimen violento, no violento y de "cuello blanco" cometido por personas que requieren dinero para comprar drogas y
4. el crimen violento y no violento realizado bajo la influencia de alguna droga.

Existe consenso entre los que impugnan la política de prohibición (y silencio de los que la apoyan) en torno a que la prohibición de drogas es la causa del primer tipo de crimen. Dado que el fenómeno está proscrito, cada año ocurren millones de

²⁸ Nadelmann (1 de septiembre de 1989), op.cit., p.941.

²⁹ Steven Jonas, "Is the Drug Problem Soluble?", en American Behavioral Scientist, vol.32, n.2, enero-febrero de 1989, pp.303-304.

delitos que consisten en manufacturar, vender, comprar, poseer y usar drogas ilegales. Con la derogación de la criminalización del mercado, dichas actividades ya no serían crímenes, argumentan los especialistas antiprohibición; pero advierten que la venta de drogas a los niños seguiría siendo penalizado, al igual que las evasiones a la regulación gubernamental del mercado.³⁰ Asimismo, señalan que las actividades vinculadas al fenómeno, como el lavado de dinero y la desviación de drogas legales al mercado ilegal, también dejarían de ser delitos. En opinión de éstos, la consecuencia (beneficio) más importante de la descriminalización de tales actividades sería la reducción de los gastos gubernamentales en aplicación de la ley e implícitamente, la disminución de la corrupción de las policías antinarcóticos, quienes podrían dedicar su tiempo y recursos para otros asuntos no relacionados con drogas.³¹

³⁰ Nadelmann (1 de septiembre de 1989), op.cit., p.941; Nadelmann (1989), op.cit., p.60; Jonas (enero-febrero de 1989), op.cit., p.303.

³¹ Una nota periodística del 18 de octubre de 1990 acerca de una investigación realizada por el programa televisivo Frontline sobre la corrupción policial dice: "la corrupción en las grandes corporaciones policiacas de Estados Unidos asciende a más de 400 casos. (...) las pesquisas involucran a 54 agentes federales, 49 estatales y 327 locales en casos de distribución de drogas y robo de dinero o narcóticos producto de decomisos policiales. (...) 'Las millonarias sumas vinculadas al narcotráfico son una gran tentación y la principal amenaza a la integridad de los agentes'. reconocieron jefes policiales de las ciudades con mayores problemas de corrupción: Miami y Los Angeles. Los problemas abarcan virtualmente a todas las grandes corporaciones estadounidenses y comienzan desde el reclutamiento de los agentes. Una encuesta entre 32 mil aspirantes a policías reveló que 64 por ciento de los prospectos admitieron haber consumido marihuana o cocaína al menos una vez". En El Nacional, 18 de octubre de 1990, p.12.

Vinculado con el primer tipo de crimen se encuentra aquel que es cometido por personas que requieren dinero para comprar drogas: es el caso del crimen violento, no violento y de "cuello blanco". Los críticos de la prohibición argumentan que bajo este régimen los precios de las drogas son muy caros, unas 100 veces su precio "real", como se indicó más arriba. Debido a la ilegalidad del mercado y al consecuente encarecimiento del precio de las drogas, muchos usuarios y adictos cometen robos, robos con allanamiento de morada, asaltos, homicidios y otros "crímenes del vicio" como la prostitución y los juegos con apuestas, todo ello con el fin de obtener suficiente dinero para comprar estupefacientes. Un agudo crítico de la prohibición, Randy Barnett, sintetiza lo anterior del siguiente modo: "al incrementar los costos de las drogas, las leyes de drogas crean criminalidad. Esto induce a que algunos usuarios cometan crímenes contra otros".³² Algunos datos son ilustrativos: el 25 por ciento de los robos de automóviles, el 40 por ciento de los asaltos a transeuntes y el 50 por ciento de los robos y hurtos en domicilios particulares, son realizados por usuarios de drogas; estos "crímenes de propiedad" alcanzan un valor (costo) de 7500 millones de dólares y provocan 1600 muertes cada año.³³

En opinión de Nadelmann, Ostrowski, Barnett y Jonas, con la

³² Barnett (1987), op.cit., p.82.

³³ Ostrowski (25 de mayo de 1989), op.cit., p.11.

derogación de la prohibición se rebajaría el precio de las drogas y, por ello la consecuencia (beneficio) más importante sería la reducción de esta clase de crimen con un ahorro estimado en 7500 millones de dólares y evitando la muerte de 1600 personas. Sin embargo, quienes proponen la preservación de los aspectos represivos de la prohibición, como Morton Kondracke y James Wilson³⁴ e indirectamente Jonas (porque para él la causa nodal del consumo de drogas es la "cultura norteamericana de las drogas", por lo que la "solución" no se encuentra en la represión sino en la transformación de dicha cultura a través de una campaña de educación pública³⁵), argumentan que aunque disminuya este tipo de crimen pasaría algo más riesgoso: al ser las drogas más baratas probablemente aumentaría el número de consumidores y en concreto el de los adictos. Wilson argumenta su posición de la siguiente manera: "los adictos posiblemente ya no robarían. Sin embargo, este logro sería compensado por el gran aumento en el número de adictos".³⁶ Jonas es más categórico, al señalar que "si la meta es reducir el problema del crimen en Estados Unidos, la legalización es obvia y lógica. Si la meta es reducir el uso y abuso, la legalización no es el caso".³⁷ Este punto, de gran importancia en

³⁴ Morton Kondracke, "Por qué no funcionará la legalización", en Facetas, n.85, 1989, p.59; James Wilson, "Against the Legalization of Drugs", en Commentary, vol.89, n.2, febrero de 1990, p.25.

³⁵ Jonas (enero-febrero de 1989), op.cit., p.295.

³⁶ Wilson (febrero de 1990), op.cit., p.25.

³⁷ Jonas (enero-febrero de 1989), op.cit., p.306.

el debate. lo abordaremos más abajo cuando veamos el debate sobre el asunto de la salud.

En lo que concierne al caso del crimen violento y no violento bajo la influencia de alguna droga, los especialistas entran en gran polémica. El nudo de la discusión consiste en si los efectos de las drogas provocan que los usuarios cometan crímenes violentos como asesinatos y violaciones, y no violentos como la transgresión de los estatutos de transporte que provocan accidentes automovilísticos. Para mostrar la diversidad de opiniones en el debate frente a esta conexión drogas-crimen, se presentan tres posiciones.

Ostrowski sostiene que "se cree que las drogas ilegales causan crimen a través de sus efectos biomédicos en la mente. Sin embargo, ni la marihuana, ni la heroína, ni la cocaína, tienen propiedades sicofarmacológicas que causen crimen".³⁸

En cambio, a partir de una diferenciación de esta clase de

³⁸ Ostrowski (25 de mayo de 1989), op.cit., p.12. En su estudio acerca de la complejidad del fenómeno de las drogas y de su impacto costoso y contraproducente de la política de prohibición, este autor advierte que "uno de los principales mitos subyacentes en la política de prohibición es la creencia de que las drogas prohibidas son mucho más peligrosas que las drogas no-prohibidas. En realidad, el tabaco y el alcohol son más peligrosos (sic) que la heroína y la cocaína si fueran legalmente disponibles, e infinitamente más que la marihuana". En el apéndice de su trabajo se encuentra un estudio comparativo acerca de los distintos tipos de efectos de las drogas sobre los consumidores, bajo el título de la "Relativa nocividad del tabaco, alcohol, heroína y cocaína", véase pp.40-49.

crimen en tres modelos -el "sicofarmacológico", el "económicamente compulsivo" y el "sistémico"- . James Inciardi y Duane McBride apuntan que "si se legalizan la heroína, cocaína y mariguana, la violencia sistémica declinaría significativamente. Sin embargo, aunque decline la violencia sistémica aumentaría la violencia sicofarmacológica".³⁹

Con una posición que se ubica en medio de las anteriores, Nadelman considera que "es esta conexión la que parece estar más infectada por la imaginación popular. Claramente, algunas drogas 'ocasionan' que ciertas personas cometan crímenes porque reducen las inhibiciones normales, aflojan tendencias agresivas, asociales y el sentido de la responsabilidad. (...) Sin embargo, ninguna droga ilícita está tan fuertemente asociada con el comportamiento

³⁹ Según James Inciardi y Duane McBride el modelo sicofarmacológico de la violencia sugiere que "algunos individuos, como resultado del corto o largo plazo de ingerir sustancias específicas, pueden volverse excitables, irracionales y exhibir comportamiento violento. La paranoia y agresión asociada con la sicosis por cocaína, como la violencia relacionada con el alcohol, entran en este modelo". El modelo económicamente compulsivo de la violencia sería el que corresponde al crimen realizado por usuarios para comprar drogas caras, antes mencionado. El modelo sistémico de la violencia sostiene que "el crimen violento es intrínseco al involucramiento con drogas (sic). Se refiere a los patrones tradicionalmente agresivos de interacción dentro de los sistemas de tráfico y distribución de drogas ilegales". Este último modelo lo recuperamos más adelante. Véase James Inciardi y Duane McBride, "Legalization: A High Risk Alternative in the War of Drugs", en American Behavioral Scientist, vol. 32, n.3, enero-febrero de 1989, p.272.

violento como el alcohol".⁴⁰

Ante los divergentes argumentos recogidos, el efecto de la derogación de la política de prohibición de drogas sobre este tipo de crimen es incierto. En esta línea de argumentación, Nadelmann afirma que "el impacto de la legalización es difícil de predecir, dependerá de las proporciones generales del abuso de drogas y los cambios en la naturaleza del consumo".⁴¹ A lo que añade:

Es importante pensar en las drogas ilícitas de la misma manera que lo hacemos con el alcohol y el tabaco. Como en el caso de las sustancias legales, los efectos psicoactivos de las diversas drogas varían considerablemente de una persona a otra. A decir verdad, el aspecto farmacológico de la sustancia es importante, como lo son su pureza y la manera en que se ingiere. Pero también mucho depende no únicamente de la fisiología y psicología del consumidor, sino también de sus expectativas al acercarse a la droga, su entorno social y el ambiente cultural exterior (...). Estos factores podrían cambiar dramáticamente, aunque de maneras que no podemos prever, si las drogas ilícitas pudieran conseguirse en forma legal.⁴²

En lo que toca al crimen violento relacionado con la importación, distribución, venta y posesión de drogas ilícitas, que son los delitos que resultan a consecuencia de la ilegalidad del mercado, los especialistas que abogan por la derogación de la política de prohibición señalan que es esta clase de crimen el que ha sido identificado como el problema de las drogas. Estos crímenes

⁴⁰ Nadelmann (1 de septiembre de 1989), op.cit., p.941; también en Nadelmann (1989), op.cit., p.60. Sobre la "imaginación popular", véase el capítulo 1 de este trabajo.

⁴¹ Nadelmann (1989), op.cit., p.60.

⁴² Nadelman (1989), op.cit., p.63.

están caracterizados por la conducta violenta, intimidadora y corruptora de traficantes y distribuidores, y por las disputas entre éstos con el objeto de controlar y dominar el mercado. Para resolver sus diferencias, estos oferentes del mercado ilegal - quienes frecuentemente portan armas blancas y de fuego- acuden a métodos violentos e insospechados, como asesinatos para eliminar la competencia y delatores, balaceras, etcétera; en breve, la imagen de violencia que los medios de comunicación muestran al público acerca de lo que entienden como el problema de las drogas. Además, puesto que estas actividades han sido criminalizadas, en ocasiones los individuos y grupos de tráfico y distribución de estupefacientes reclutan adolescentes e incluso algunos niños para que desarrollen tales actividades. Ostrowski muestra que, a consecuencia de estas formas de crimen violento, cada año mueren 750 personas, incluyendo víctimas desafortunadas como los transeúntes de las calles y algunos oficiales encargados de hacer cumplir la ley.⁴³

Según Ostrowski, Nadelmann y Jonas, la consecuencia (beneficio) de la derogación de la política de prohibición sobre esta última conexión entre las drogas y el crimen sería la de sacar a los oferentes ilegales del mercado negro: es decir, al crimen organizado y a los vendedores. Y el efecto de esta expulsión sería

⁴³ Ostrowski (25 de mayo de 1989), op.cit., p.12; Nadelmann (1989), op.cit., p.60; Nadelmann (1 de septiembre de 1989), op.cit., p.941.

la reducción de tal forma de criminalidad. Así Nadelmann sostiene que "la legalización del mercado de las drogas sacaría la compra-venta de las calles y la pondría en tiendas legales, reglamentadas por el gobierno y con su respectivo impuesto fiscal. También expulsaría del negocio a muchos traficantes armados."⁴⁴ Aunque quienes defienden la política de prohibición están de acuerdo con esa consecuencia, no concuerdan con el efecto, ya que argumentan, como lo hace Kondracke, "bien podrían pasarse a otros campos - prostitución, pornografía, juego o asaltos, extorsión o asesinatos pagados- como sucedió después de la Prohibición del alcohol y el comienzo de la época de las drogas".⁴⁵

La cuestión de la salud. La cuestión de la salud es el tercer tema de debate. Este tópico se refiere, principalmente, a los daños que surgen de la naturaleza no regulada de la producción y venta de drogas ilegales; en otras palabras, los efectos nocivos para los consumidores a consecuencia de la inexistencia del control de calidad y de las especificaciones del contenido de las sustancias que están prohibidas. Ostrowski lo plantea claramente: "porque no ha control de calidad en el mercado negro, la Prohibición mata al hacer más peligroso el uso de drogas. Las drogas ilegales contienen venenos, son de potencia incierta e inyectadas con agujas sucias. Muchas otras muertes son causadas por infecciones, sobredosis

⁴⁴ Nadelmann (1989), op.cit., p.60.

⁴⁵ Kondracke (1989), op.cit., p.59.

accidentales y envenenamiento".⁴⁶

Tales argumentos son documentados por este especialista precisando que cada año mueren 3500 personas de SIDA, al contraer el síndrome por el uso de agujas infectadas. (La perspectiva del incremento de la mortalidad es más dramática, puesto que 250000 usuarios de drogas han contraído el síndrome). A esta cantidad de fallecimientos se suman las muertes por los factores de mercado negro ("venenos, potencia incierta") que, en opinión de Ostrowski, representa el 80 por ciento de los 3000 muertos anuales a consecuencia del abuso de drogas.⁴⁷ Según este crítico de la política de prohibición, su derogación implicaría una nueva modalidad de esos factores como dosis no letales, drogas no venenosas, agujas limpias y etiquetas de advertencia; en suma, la eliminación de las principales causas de mortalidad por abuso de drogas ilegales.⁴⁸

Frente a ese razonamiento, los que respaldan la política de prohibición acuden a su argumento más fuerte: que con independencia del cambio de los factores mencionados, la derogación de la

⁴⁶ Ostrowski (25 de mayo de 1989), op.cit., p.14.

⁴⁷ Ostrowski (25 de mayo de 1989), op.cit., p.14. El 20 por ciento restante se debería a las "infecciones, sobredosis accidentales y envenenamiento". Nadelmann estima en 3562 las muertes ocasionadas por abuso de drogas, véase: Nadelmann (1 de septiembre de 1989), op.cit., p.943; también en Nadelmann (primavera de 1988), op.cit., p.92.

⁴⁸ Ostrowski (25 de mayo de 1989), op.cit., p.23.

prohibición podría aumentar el número de usuarios, en especial de adictos (es este el punto del debate que habíamos dejado pendiente más arriba). Así, para citar tan sólo un par de ejemplos, Kondracke afirma que "el uso de las drogas por lo menos se duplicará, y posiblemente se triplicará, si el precio se reduce, si la oferta se vuelve libre y si se suprimen las sanciones de la sociedad".⁴⁹ Por otra parte, James Inciardi y Duane McBride consideran que "el uso ilegal de drogas tiende a concentrarse en los 'barrios populares' (inner cities) de Norteamérica. (...) Es esta razón quizás la principal justificación para rechazar todas las propuestas de legalización".⁵⁰

En este nivel del debate, los críticos de la política de prohibición de drogas exponen una serie de argumentos con el propósito de justificar la validez de su impugnación. Como punto de partida Nadelmann advierte que "es imposible predecir si la legalización aumentará o no los niveles de abuso de drogas".⁵¹ Y se apoya en evidencias históricas para respaldar su posición:

⁴⁹ Kondracke (1989), op.cit., p.59.

⁵⁰ Inciardi y McBride (enero-febrero de 1989), pp.276-278. Estos especialistas respaldan su justificación señalando que la pobreza aparece en todas las áreas metropolitanas y que se concentra en los 'barrios populares' o ghettos urbanos de Norteamérica. Además, hacen notar que en estos lugares hay muchas maneras de adaptarse a la vida del ghetto, siendo una de las más comunes el uso de drogas, sobre lo que advierten: "quizás la principal causa de las altas tasas de uso de drogas en los barrios populares". Y concluyen que "es por esta razón que la legalización de drogas sería una pesadilla".

⁵¹ Nadelmann (1 de septiembre de 1989), op.cit., p.945.

Las lecciones que pueden extraerse de otras sociedades son mixtas. La experiencia China del siglo XIX con el opio británico, cuando millones de personas se volvieron adictas, ofrece el peor de los escenarios. La devastación de muchas tribus nativas de Norteamérica por el alcohol es otro caso. Por otro lado, la descriminalización de la marihuana en 11 estados de Estados Unidos a mediados de los 1970's no parece haber llevado a un incremento del consumo de la marihuana. En Holanda, que fue más allá al descriminalizar la cannabis durante la década de los setentas, su consumo declinó significativamente. (...) Finalmente, los últimos años del siglo XIX en Norteamérica es otro ejemplo de una sociedad en donde casi no existían leyes de drogas o regulaciones gubernamentales, pero los niveles de uso de drogas eran semejantes a los de hoy. El abuso de drogas fue considerado como un relativo serio problema, pero el sistema de justicia criminal no fue considerado como una parte de la solución.⁵²

A las evidencias de carácter histórico, Nadelmann agrega razones provenientes de la esfera cultural al sostener que, a diferencia del alcohol y el tabaco, ninguna de las sustancias ilícitas serían tan populares en Estados Unidos como dichas sustancias legales, aun si fueran legalizadas.⁵³ Señala, asimismo, que la mayoría de los estadounidenses que consumen drogas ilegales lo hacen con moderación, por lo que no se puede predecir con certeza que pasaría si fueran legales.⁵⁴ Y en relación con el efecto de la legalización de las drogas en los barrios populares argumenta que:

la legalización alcanzará sus mayores beneficios en los ghettos, donde cortará muchas de las conexiones drogas-crimen, retirará el mercado del poder de los criminales, desglorificará el involucramiento en negocios ilícitos de drogas, reorientará la ética de trabajo de oportunidades

⁵² Ibid. op.cit., Véase el capítulo 1 para la descripción de esos puntos.

⁵³ Nadelmann (1989), op.cit., p.63; Nadelmann (1 de septiembre de 1989), op.cit., p.945.

⁵⁴ Nadelmann (1989), op.cit., p.63.

ilegítimas a oportunidades legítimas de empleo, ayudará a frenar la transmisión del SIDA por usuarios contagiados, y mejorará significativamente la seguridad, salud y bienestar de quienes usan y abusan drogas. En otras palabras, la legalización de la cocaína, heroína y otras drogas relativamente peligrosas podría ser la única manera de revertir el impacto destructivo de las drogas y de las políticas para ellas en los ghettos.⁵⁵

El argumento que, en opinión de Nadelmann, pretende ser el más persuasivo es el que tiene que ver con lo que los norteamericanos han aprendido de su propia experiencia en relación con el abuso del alcohol y el tabaco. Menciona algunos mecanismos tales como el uso de sistemas impositivos para limitar las tasas de consumo, las advertencias en los rótulos de los empaques, las restricciones de lugares y horarios de venta, políticas de seguro para casos de drogas, sanciones para quienes conducen vehículos bajo la influencia de éstas y, sobre todo, los programas educativos acerca de los peligros de las sustancias -particularmente de fumar cigarros- cuya finalidad es la de desalentar el consumo. Contrapesando la capacidad de tales mecanismos, sin embargo, advierte que "debemos reconocer los grandes daños que pueden resultar cuando las políticas de control de drogas son minadas por poderosos lobbies, como los que ahora neutralizan los esfuerzos para reducir los daños causados por el abuso del alcohol y el tabaco".⁵⁶ Con todo, Nadelmann arriba a la siguiente conclusión:

Actualmente el alcohol es consumido por 140 millones de norteamericanos y el tabaco por 50 millones. Todos los costos de salud asociados con el abuso de drogas ilegales empalidecen

⁵⁵ Nadelmann (1 de septiembre de 1989), op.cit., pp.945-946. Véase también Ostrowski (25 de mayo de 1989), op.cit., p.23.

⁵⁶ Nadelmann (1 de septiembre de 1989), op.cit., p.945.

en comparación con los que resultan del abuso del alcohol y el tabaco. En 1986, por ejemplo, el alcohol fue identificado como el factor que contribuyó en el 10% de los accidentes relacionadas con el trabajo y en el 40% de los intentos de suicidio, y en cerca del 40% de los 46000 muertos por accidentes de transporte. Cerca de 18 millones de norteamericanos son alcohólicos o abusan de su consumo. El costo total del abuso de alcohol para la sociedad norteamericana se estima en 100 billones de dólares anualmente. Las estimaciones del número de muertos ligados directa o indirectamente al uso de alcohol varía de un mínimo de 50000 a un máximo de 200000 por año. Los costos de salud por el uso de tabaco son diferentes pero de magnitud similar. Sólo en Estados Unidos mueren prematuramente 320000 personas a consecuencia del consumo de tabaco. En comparación, el Consejo Nacional sobre Alcoholismo reportó que sólo 3562 personas murieron en 1985 por el uso de todas las drogas ilegales. Aun si asumiéramos que miles más de muertes se relacionaran en una u otra manera con el uso de drogas ilícitas pero no reportadas como tal, llegamos a la conclusión que todos los costos de salud por consumo de marihuana, cocaína y heroína combinadas representan sólo una pequeña fracción de aquellos costos causados por cualquiera de las dos sustancias lícitas.⁵⁷

Ostrowski va aun más lejos que Nadelmann en la línea de argumentación contra la política de prohibición. Señala que aunque bajo la legalización pueda presentarse un aumento de la cantidad de usuarios, dicho incremento no se compararía con las tasas (costos) de mortalidad causados por la política de prohibición. La construcción de su razonamiento es la que sigue:

Una cantidad dada de uso legal de drogas podría causar menos muertes y enfermedades que la misma cantidad de uso ilegal de drogas. Una estimación realista es que el uso ilegal de drogas es cinco veces más peligroso que el uso legal. Entonces, aunque bajo la legalización ocurra un improbable aumento del uso de drogas en cinco veces, no aumentaría el actual número de muertes por sobredosis de drogas. El número de muertes por cocaína y heroína juntas es de 3000 por año. El 80 por ciento, o 2400, es causado por factores del mercado negro; el 20 por ciento, o 600, es causado por los efectos intrínsecos a las drogas. Si, bajo la legalización, el uso legal continuara al mismo nivel que el actual uso ilegal, habrían sólo 600 muertes

⁵⁷ Nadelmann (1 de septiembre de 1989). op.cit., p.943.

anuales. Sólo un aumento del 500 por ciento en el uso de drogas podría igualar el número actual de muertos por factores de mercado negro.

Además, tendría que darse un incremento de 1275 por ciento en el uso legal de drogas para producir tantas muertes como la prohibición de drogas está causando -a través de asesinatos, SIDA y drogas venenosas. Hoy la Prohibición provoca 8250 muertes, mientras que 600 de ese total son el resultado de las drogas por si mismas. Entonces, para que el uso legalizado de drogas iguale el número global de muertos por la prohibición, tendría que aumentar en 13 veces.⁵⁸

Derechos constitucionales y libertades individuales. El asunto de la violación de los derechos constitucionales y libertades individuales de los participantes en el fenómeno de las drogas, especialmente de los consumidores, es el cuarto tema de debate. Este asunto da cuenta de la dimensión oculta, o los costos "invisibles", de la política de prohibición. En el artículo titulado "La guerra contra las drogas: la democracia norteamericana bajo asalto"; Morris Blackman y Kenneth Sharpe afirman que dicha "guerra" atenta ciertas libertades básicas -estipuladas y protegidas por la Constitución norteamericana- como el derecho a la privacidad, la protección contra búsquedas y decomisos irrazonables, y otros derechos constitucionales como el principio de presunta inocencia, el derecho a un abogado defensor y la protección contra castigos crueles.⁵⁹ En opinión de estos especialistas, la potencial violación de esas salvaguardias

⁵⁸ Ostrowski (25 de mayo 1989), op.cit., p.24.

⁵⁹ Estos derechos están garantizados por las Enmiendas IV, V, VI y VIII de la Constitución de los Estados Unidos. El texto de las mismas puede consultarse en Richard Watson, Democracia Americana. Logros y perspectivas, México, D.F.: Editorial Limusa, 1989, p.639.

constitucionales no es un problema de funcionarios gubernamentales abusivos o leyes mal diseñadas, sino algo inmanente a la naturaleza del enfoque legal para luchar contra el fenómeno de las drogas, que se sustenta en una aplicación de la ley esencialmente punitiva.⁶⁰

En este sentido hacen notar que:

para inhibir la conducta que las leyes de drogas proscriben, se hace tentador y, a decir verdad, se hace necesario para quienes están involucrados en su represión -legisladores, agentes antinarcóticos, fiscales y jueces- realizar acciones que lenta y crecientemente minan los derechos constitucionales y amenazan la libertad individual y la privacidad. (...) Además, la naturaleza del crimen por sí misma invita a tales acciones. En el caso del uso o tráfico de drogas, en tanto opuestos al robo, no existe víctima con un interés en reportar el crimen, o apoyar a los oficiales de aplicación de la ley. Consecuentemente, el detectar y reportar los crímenes de drogas tiende a requerir de un esfuerzo más intrusivo por parte de la policía -la vigilancia sistemática de los lugares públicos (esto es, calles, transportes, parques) y privados (por ejemplo, domicilios y tiendas). El deseo de secreto por parte del usuario, comprador y abastecedor hace más difícil la detección, creando un mayor incentivo para técnicas de investigación más intrusivas.⁶¹

En la misma tónica de argumentación acerca de la naturaleza del enfoque legal para hacer frente al problema de las drogas, Barnett sostiene que hay dos características principales de las leyes de drogas que, combinadas, provocan los costos ocultos de la política de prohibición. Por un lado, el fin o propósito de tales leyes, es decir, la supresión de las actividades que comprenden el fenómeno de las drogas. Y por otro, los medios por los cuales estas leyes intentan lograr dicho fin, esto es, la coacción o el uso de la fuerza sobre los participantes en el fenómeno. En relación con

⁶⁰ Blackman y Sharpe (invierno de 1989-1990), op.cit., p.138.

⁶¹ Blackman y Sharpe (invierno de 1989-1990), op.cit., p.138.

esas características, este especialista precisa:

El fin de las leyes de drogas es desalentar a la gente de que se involucren en actividades (riesgosas) que éstos desean, ya sea porque desean los efectos intoxicantes que asocian con el consumo de drogas o porque desean las ganancias que se obtienen al abastecerlas a otros. Los medios que emplean las leyes de drogas para lograr dicho fin son el uso de la fuerza contra aquellos que desean meterse en tales actividades, como también para prevenir de que no lo hagan o castigar a quienes no acatan la prevención.⁶²

En opinión de Nadelmann, Ostrowski, Blachman y Sharpe⁶³, el derecho a la privacidad y libertad individual es minado por los oficiales de la ley mediante técnicas de investigación intrusivas, como las operaciones encubiertas, la vigilancia electrónica, la intercepción de llamadas telefónicas, las pruebas antidoping, la contratación de estudiantes "espías" en las instituciones educativas, etcétera, con el objeto de que puedan obtener información y evidencia en casos de drogas, es decir, alguna constatación de culpabilidad. Barnett lo plantea muy claro cuando escribe que "el hecho de que el uso de drogas ocurra en privado y que los usuarios y vendedores realicen sus actividades 'sin interferencias de la policía', significa que la vigilancia tiene que ser penetrante para ser efectiva. Esto implica mayor acceso a las áreas privadas para ver la actividad".⁶⁴

⁶² Barnett (1987), op.cit., pp.79-80.

⁶³ Ostrowski (25 de mayo de 1989), op.cit., pp.21-22; Nadelmann (1 de septiembre de 1989), op.cit., p.943; Blachman y Sharpe (invierno 1989-1990), op.cit., p.140.

⁶⁴ Barnett (1987), op.cit., p.92.

Entre las técnicas de investigación y arresto más recurridas por las autoridades policiales, pero que atentan directamente sobre la Cuarta Enmienda (protección contra búsquedas y decomisos irrazonables) a menos que exista una orden de cateo o arresto, está la de conducir registro físico y obtención de evidencia (decomisos) para llevar a juicio a los sospechosos. Sin embargo y como se ha venido mostrando a lo largo del debate, las actividades del fenómeno son consensuales y los participantes del mercado no tienen interés en notificar a las autoridades. Por lo mismo, Blachman y Sharpe son incisivos al mostrar que "un policía puede hacer un arresto sin suficientes evidencias que constituyan una causa probable, conducir una investigación, y luego tergiversar en la corte acerca de las circunstancias para establecer una causa probable. La policía, en otras palabras, está alentada por las presiones de la guerra contra las drogas a seguir acciones ilegales y mentir".⁶⁵

Además de que las técnicas policiales pueden provocar la violación de la Cuarta Enmienda si es que no existe la correspondiente orden legal para el arresto o cateo, Blachman y Sharpe destacan que en la "guerra contra las drogas" también se atenta sobre la Quinta Enmienda. Esta establece los lineamientos de la presunta inocencia y protege la vida, libertad y bienes de los individuos en proceso judicial. Dado que el combate a las

⁶⁵ Blachman y Sharpe (invierno 1989-1990), op.cit., pp.140-141.

drogas ha adquirido el estatus de una cruzada. los derechos de los presuntos culpables se "diluyen" durante el juicio, puesto que, en sus palabras, "cuestionar la guerra contra las drogas es casi subversivo". Del mismo modo, sostienen que se atenta sobre la Séxta Enmienda, la cual busca garantizar la justicia de los procesos judiciales; argumentan que los derechos de los enjuiciados son violados, entre otras razones, por la táctica del Departamento de Justicia de "apropiarse" de su dinero para que éstos no puedan pagar un abogado competente y así tener un defensor que alcance a demostrar su inocencia, en el caso de que así lo sean.⁶⁶

En el mismo orden, ambos especialistas muestran que la "guerra contra las drogas" también afecta a la Octava Enmienda. Esta garantiza que "no se exijan fianzas excesivas ni se impongan multas excesivas, ni castigos crueles ni inusitados".⁶⁷ Las rigurosas sanciones y castigos, tales como las sentencias mandatorias mínimas, las condenas carcelarias de largo plazo (como la cadena perpetua para los reincidentes por tercera vez) e incluso la posibilidad de pena de muerte para algunos narcotraficantes, son algunos de los ejemplos que, para estos expertos, no hacen otra cosa más que atentar contra la democracia norteamericana sin que se logre el principal objetivo de la política de prohibición: la reducción, hasta su virtual extinción,

⁶⁶ Blachman y Sharpe (invierno de 1989-1990). op.cit., p.141.

⁶⁷ Watson (1989), op.cit., p.639.

de la oferta y la demanda de drogas. Por las razones señaladas, concluyen que "mientras es claro que el enfoque de aplicación de la ley para el problema de las drogas tiene peligrosas repercusiones para la democracia, hay poca evidencia que este enfoque pueda lograr el objetivo de frenar su oferta y demanda. Esto significa, entonces, que la democracia está siendo sacrificada sin ninguna ganancia real".⁶⁸

Ante los argumentos desarrollados por quienes impugnan la política de prohibición en relación con la violación de los derechos constitucionales y libertades individuales, los que la apoyan consideran que dicha política debe insistir, a la par de las medidas para reducir la demanda por medios educativos y terapéuticos, en los aspectos represivos y compulsivos de la campaña antinarcoóticos. Dicho en otras palabras, mantener la potencial violación de los derechos constitucionales y libertades individuales. Morton Kondracke, por ejemplo, cree que las pruebas de orina al azar, los arrestos de usuarios, el retiro de las licencias que autorizan la conducción de vehículos y la imposición del tratamiento médico, entre muchas otras medidas, "no son intrusiones moralistas y abusivas que coarten los derechos individuales, sino intentos de la sociedad por protegerse contra

⁶⁸ Blachman y Sharpe (invierno de 1989-1990), op.cit., p.153.

un peligro".⁶⁹

El asunto de la corrupción gubernamental. El asunto de la corrupción de los funcionarios gubernamentales del área de aplicación de la ley, en particular los policías, e íntimamente vinculado con ello, el abuso del poder oficial, es el quinto tema de debate. De acuerdo con Barnett, el nudo del problema de la corrupción radica no tanto en el grado de honestidad de los funcionarios públicos encargados de hacer cumplir las leyes, sino en el efecto de la política de prohibición sobre el comportamiento de tales autoridades. Para este especialista, al tiempo de transferir a las corporaciones policiales la autoridad para el uso de la fuerza en la prevención de actividades voluntarias -como lo son las del fenómeno de las drogas-, las leyes para su control les otorga también el poder de "conceder permisos para la manufactura

⁶⁹ Kondracke (1989). op.cit., p.62. En respuesta a la noción de "protegerse contra un peligro" y desde una perspectiva filosófica, Thomas Szasz sostiene que "considerando tan sólo las determinantes histórico-culturales y las propiedades farmacológicas de las 'drogas peligrosas' un hecho permanece: nadie ingiere, se inyecta o fuma estas sustancias a menos que quiera hacerlo así. El argumento oficial, por el contrario, sostiene que las 'drogas peligrosas' representan una amenaza 'externa' para la gente. De ahí infieren lógicamente que el deber del estado moderno es proteger a los ciudadanos de tales peligros y que es deber de los ciudadanos someterse a las protecciones del estado para el beneficio de la comunidad como un todo"; a lo que agrega, "en cuanto al control que asume el estado sobre este tipo de asuntos sólo puede tener un objetivo: someter a los ciudadanos, protegerlos de la tentación e impedir que asuman la autodeterminación sobre sus propias vidas". Véase Thomas Szasz, "The Morality of Drug Controls", en Ronald Hamony, Dealing with Drugs. Consequences of Government Control, Lexington, Mass: D.C. Health and Company, 1987, pp.340-344.

y venta de drogas a cambio del 'pago por el permiso'".⁷⁰ Dicho en otros términos, que la probabilidad de corrupción, o soborno, está a discreción de los mismos policías, ya que éstos, además de no tener ningún otro estímulo económico más que el aumento de salario y alguna condecoración, están a cargo del "control" de las relaciones que establecen los participantes del mercado negro de las drogas.

Para Ostrowski el problema de la corrupción se debe principalmente a la enorme cantidad de dinero en "juego" en el combate a las drogas. Por lo mismo considera que la razón que explica la corrupción de algunos policías es el "cálculo" o consideración costo-beneficio que éstos realizan: "el beneficio monetario es mayor que el costo moral y el riesgo legal".⁷¹ Y concluye que si se desea abatir esta anomalía, ello dependerá o de una vigorosa campaña de moralización de las autoridades policiales o de la eliminación del mercado negro. Con una opinión que integra las reflexiones anteriores, Blachman y Sharpe sostienen que, dado que en el fenómeno de las drogas no existen víctimas interesadas en delatar los delitos a la policía, algunos agentes pueden extorsionar a los compradores, ignorar a los vendedores y proporcionarles protección a cambio de un "precio", revender las drogas incautadas o simplemente apropiarse de los activos

⁷⁰ Barnett (1987), op.cit., p.95.

⁷¹ Ostrowski (25 de mayo de 1989), op.cit., p.35.

decomisados.⁷²

Además del riesgo de esas formas de corrupción para los policías, Blachman y Sharpe señalan que la política de prohibición alienta el abuso del poder oficial. Su argumento radica en que así como las actividades del fenómeno de las drogas se desenvuelven en secreto y con el consentimiento de los participantes, así también las autoridades gubernamentales operan en el "control" de tales actividades: "la estructura de la represión de la droga premia el secreto y crea mecanismos institucionales que permiten a los que aplican la ley operar al margen del escrutinio público".⁷³ Por tanto, para estos críticos de la política de prohibición, el combate a las drogas por medio del enfoque represivo, o la aplicación de la ley punitiva, es el caldo de cultivo para diversas arbitrariedades o abusos del poder público. Y estos "excesos" del poder oficial no se limitan a la acción de los cuerpos policiales, sino que también se extiende a otras instancias de la represión del fenómeno de las drogas: "después del arresto existe también la potencialidad de arbitrariedades por parte de los fiscales y los jueces, dada la discreción que ellos tienen en numerosas decisiones que tienen que tomarse: si rechazar o proseguir el cargo, si establecer la fianza, qué cargos acusar, si se establece la culpabilidad o inocencia del acusado, y finalmente la elección de

⁷² Blachman y Sharpe (invierno de 1989-1990). op.cit.

⁷³ Blachman y Sharpe (invierno de 1989-1990). op.cit., p.143.

la sentencia".⁷⁴

Los que respaldan la política de prohibición visualizan el asunto de la corrupción no como un problema causado por las mismas leyes de drogas, sino como una parte de las debilidades humanas. Es decir, que la corrupción de funcionarios gubernamentales dependerá de la moral de cada uno de ellos. Al mismo tiempo, la cuestión del abuso del poder oficial es, para estos especialistas, una parte integrante de la misma lógica de la "guerra contra las drogas", ya que lo asumen como una consecuencia inevitable ("externalidad") del ser "duros" contra las sustancias prohibidas. En cambio, para Lewis Lapham, un crítico de la política de prohibición "la guerra contra las drogas sirve a los intereses del Estado, el cual bajo el pretexto de rescatar a la gente de un mal incalculable reclama para sí enormes poderes de represión y control".⁷⁵

De acuerdo con los críticos de la política de prohibición, como Nadelmann, entre los costos de difícil evaluación provocados por las leyes de drogas se encuentra el de etiquetar como criminales a los 70 millones de usuarios ocasionales de estupefacientes. Esta dimensión escondida de la política de prohibición, le permite hacer notar que dichos usuarios, para poder

⁷⁴ Blachman y Sharpe (invierno de 1989-1990), op.cit., p.144.

⁷⁵ Lapham (12 de enero de 1990), op.cit., p.10.

satisfacer sus deseos, están expuestos al riesgo de ser víctimas de penas legales si son sorprendidos comprando, poseyendo o usando narcóticos, e incluso de ser víctimas involuntarias de algunos actos de violencia en el mercado negro, sobre todo si sus tratos se realizan con criminales. No obstante, advierte que lo más grave para la democracia norteamericana es el rencor y desprecio que muchos consumidores de drogas les tienen a las autoridades gubernamentales, en particular la policía, que están al frente de las batallas de la "guerra contra las drogas" y que, como se vio, pueden abusar del poder oficial.⁷⁶

Moral y drogas ilegales. Las implicaciones éticas y morales tanto del prohibicionismo como de la legalización constituye el sexto tema de debate. Para quienes respaldan la política de prohibición, como Kondracke, las actividades del fenómeno de las drogas son actos en si mismos amorales y, en caso extremo, inmorales. Al respaldar el mantenimiento de la política de prohibición, este especialista sostiene que "en nombre de la salud, la economía y la moral, parece no haber alternativa: hay que seguir considerando ilegales las drogas y combatiendo a los delincuentes que trafican con ellas (...) ésta es, en la actualidad, la abrumadora opinión pública norteamericana".⁷⁷ Por el contrario, Nadelmann argumenta que "dado el hecho de que no hay nada inmoral en beber alcohol o fumar

⁷⁶ Nadelmann (1 de septiembre de 1989), op.cit., p.942.

⁷⁷ Kondracke (1989), op.cit., p.59. El subrayado es nuestro.

cigarros por razones no médicas, se hace difícil condenar sobre bases morales el consumo de marihuana, cocaína y otras sustancias. La condena 'moral' de algunas sustancias y no de otras se revela como un prejuicio en favor de algunas drogas y en contra de otras".⁷⁸

Para responder ante la mayoría del público norteamericano, y de algunos especialistas en favor de la política de prohibición, que piensan que el problema de las drogas es un asunto moral y, con base en esta consideración, distinguen entre las sustancias legales (y "morales") y las sustancias ilegales (e "inmorales"). Nadelmann replica que:

si los grados de inmoralidad fueran medidos por los niveles de daño causados por los productos de los oferentes, los "traficantes" de tabaco y alcohol deberían ser vilificados como los más diablos de todos los que proporcionan sustancias. En vez de ello, son percibidos como miembros respetables, y aún importantes, de la comunidad, mientras que los abastecedores de sustancias ilícitas no más peligrosas son castigados con largas sentencias de prisión, lo que dice mucho acerca de los prejuicios de muchos norteamericanos en relación con las sustancias psicoactivas pero poco acerca de la moralidad o inmoralidad de sus actividades.

Dado que no se puede establecer una distinción entre drogas legales y drogas ilegales sobre bases morales, Nadelmann cree que el apoyo de los especialistas antilegalizacionistas y del público a la "guerra contra las drogas" se basa en la justificación moral de las leyes de drogas porque expresan la obligación paternalista de proteger a quienes se hallan en peligro de ceder ante los

⁷⁸ Nadelmann (primavera de 1988). op.cit., p.96.

riesgos de éstas, sobre todo cuando los niños forman parte de las personas bajo ese riesgo. Sin embargo y no obstante las humanitarias intenciones de dichas leyes, este especialista considera que "cuando las leyes que pretenden cumplir un fin moral infringen un daño considerable en sujetos inocentes, entonces se debe replantear la posición moral".⁷⁹

Los programas de reducción de la demanda. Un último tema presente en el debate sobre la política de prohibición es el que se refiere a los programas para la reducción de la demanda de drogas. En la discusión sobre este tema no se encuentran diferencias sustantivas, ya que tanto quienes proponen la derogación de dicha política como los que la respaldan están de acuerdo con la importancia de estos programas. Más todavía, los antiprohibicionistas creen que en el momento que se derogue la prohibición, los programas para la demanda tomarían primacía dentro del conjunto de la política gubernamental sobre drogas. Sin embargo, hay que destacar algunas diferencias.

En primer lugar, quienes critican la política de prohibición consideran que la cantidad de presupuesto asignado a este rubro es insuficiente porque la mayor parte del total se lo dedica al combate de los factores de oferta. En segundo lugar, estos mismos sostienen que los programas de reducción de demanda deben enfatizar

⁷⁹ Nadelmann (primavera de 1988). op.cit., p.97. Véase también la posición de Thomas Szasz más arriba.

en los aspectos educativos (educación-prevención) y médico-terapéuticos (tratamiento-rehabilitación) y no en los elementos coercitivos, como la compulsión legal para el tratamiento médico sugerido por James Wilson, por ejemplo.⁸⁰

En tercer lugar, Blachman y Sharpe piensan que la misma política de prohibición genera ciertas incongruencias en materia de programas de control de la demanda, puesto que "para iniciar el tratamiento los que lo necesitan deben ser primero identificados; pero si el uso de drogas es visto como un crimen, el miedo al castigo disuade de tomarlo a quienes lo necesitan".⁸¹ Por último, estos especialistas afirman que dicha política oscurece las condiciones que han llevado al uso y abuso de estupefacientes, en particular en los segmentos socioeconómicos de menores ingresos, y que "el problema de la droga surge de las condiciones que atraviesan las líneas de clase, etnia y raza".⁸² Con el mismo razonamiento, Lapham opina que:

la guerra contra las drogas les ofrece (a sus promotores) algo que decir sin ofender a nadie, no les exige realizar algo difícil y les permite posponer, posiblemente por tiempo indefinido, los asuntos más urgentes y específicos como el estado de las escuelas, la vivienda, las oportunidades de empleo para los jóvenes negros; es decir, las condiciones en las que la drogadicción se manifiesta como un síntoma trágico y no como la causa".⁸³

⁸⁰ Wilson (febrero de 1990), op.cit.

⁸¹ Blachman y Sharpe (invierno de 1989-1990), op.cit., p.153.

⁸² Blachman y Sharpe (invierno de 1989-1990), op.cit., p.157.

⁸³ Lapham (12 de enero de 1990), op.cit., p.10.

Hasta aquí se ha expuesto una serie de argumentos de los expertos norteamericanos en relación con ciertos aspectos fundamentales del problema de las drogas y de posibles avenidas de solución. En lo que sigue se presenta la posición del público estadounidense respecto a la idea de la legalización de las drogas y en general de cómo abordar dicho problema.

Perspectivas de aplicación de la "nueva lectura"

Hemos visto un conjunto de argumentos que lo hemos llamado la "nueva lectura" frente al problema de las drogas y a las políticas antinarcóticos actuales. Ahora lo que interesa es ver qué posibilidad hay de que dicha lectura sea llevada a la práctica; dicho de otra manera, nos interesa percibir el estado de la opinión pública norteamericana y las posibilidades para que las propuestas de "nueva lectura" puedan convertirse en política pública. Estas actitudes no han variado en lo fundamental, como lo demuestra la opinión que tiene el público de ese país acerca de lo que ha hecho la administración Bush.

De acuerdo con los sondeos efectuados por Gallup, empresa dedicada al estudio y seguimiento de la opinión pública de Estados Unidos y de otros países, puede destacarse lo siguiente.

En cuanto a la idea de la legalización de la marihuana, heroína y cocaína como respuesta a la ineffectividad de las leyes

y políticas de drogas y al reemplazo de éstas por un régimen impositivo y la regulación gubernamental del mercado legalizado, la mayoría de la opinión pública norteamericana la rechaza, de conformidad con la encuesta nacional efectuada en enero de 1990.⁶⁴ En efecto, ocho de cada diez estadounidenses (80 por ciento) manifestaron que es una mala idea, el 14 por ciento opinó que es una buena idea, el 2 por ciento dijo que algunas drogas deberían legalizarse y otras no, y el 4 por ciento no opinó al respecto.

En una encuesta realizada en septiembre de 1989 (unos días después de que el presidente Bush presentara oficialmente su primera estrategia nacional de control de drogas), los indicadores de opinión fueron 74 por ciento en contra de la idea, 16 por ciento a favor, 4 por ciento apoyó la legalización de algunas drogas y no de otras, y el 6 por ciento no opinó. En esa ocasión el 63 por ciento del público identificó al tema de las drogas como el problema más importante para Estados Unidos. Sin embargo, en mayo del mismo año el 27 por ciento lo identificaba con esa prioridad.⁶⁵ Estos porcentajes hacen cuenta de la gran importancia de los mensajes y la posición presidencial a este respecto.

⁶⁴ Diane Colasanto, "Widespread Public Opposition to Drug Legalization", en The Gallup Poll Monthly, n.292, enero de 1990. El levantamiento de la encuesta se realizó del 4 al 7 de enero de 1990.

⁶⁵ Andrew Kohut y Larry Hugick, "Colombians Question Worth of Drug War; Americans Skeptical It Can Be Won", en The Gallup Report, n.288, septiembre de 1989. Los datos fueron obtenidos del 7 al 10 de septiembre de 1989.

La oposición del público estadounidense a la legalización de las drogas se basa en lo que percibe como potenciales consecuencias negativas. La mayoría cree que el uso de drogas se incrementaría como resultado de la legalización. Mientras que las dos terceras partes (65 por ciento) de la población adulta piensa que el uso de drogas en las escuelas públicas se elevaría, la quinta parte (20 por ciento) opina que permanecería igual que bajo la prohibición y el 12 por ciento cree que disminuiría.

En relación con la idea de la explosión del número de adictos a raíz de la legalización, 67 por ciento lo cree así, 23 por ciento estima que no habría cambio y 7 por ciento opina que disminuiría. Por lo que toca a la idea de un aumento de la cantidad de sobredosis por consumo de drogas, 63 por ciento opina que así sería con la legalización, el 23 por ciento piensa que no habrían cambios y el 10 por ciento dice que rebajaría. Además, el público de Estados Unidos no está tan convencido de que la legalización eliminaría el "crimen relacionado con drogas", ya que la mitad (52 por ciento) cree que más bien aumentaría, la quinta parte (20 por ciento) opina que permanecería igual y la cuarta parte (25 por ciento) estima que disminuiría.⁶⁶

Los norteamericanos apoyan el estilo del trabajo que el

⁶⁶ Cabe aclarar que en las encuestas no se hace distinción de los tipos de crimen y su relación con las drogas.

presidente Bush ha realizado frente al problema de las drogas de su nación. El 69 por ciento de los consultados aprobó la manera como su mandatario maneja el problema, la cuarta parte (24 por ciento) la desaprobó y no opinó el 7 por ciento. Dicho apoyo es levemente inferior al que obtuvo cuando presentó la primera estrategia nacional en septiembre de 1989, en el que recibió el respaldo del 72 por ciento de la ciudadanía. Adicionalmente, seis de cada diez norteamericanos (63 por ciento) opinan que la administración Bush ha hecho bastante o algún progreso en la lucha contra las drogas y que están dispuestos a pagar más impuestos para financiarla.

En lo que toca a los programas gubernamentales para hacer frente al problema de las drogas y, al mismo tiempo, cuál de ellos merece la mayor cantidad de presupuesto y esfuerzo, cuatro de diez norteamericanos (40 por ciento) opinan que educar a la gente joven acerca de los peligros de las drogas es la mejor manera de resolver dicho problema (programas de prevención-educación). Tres de diez estadounidenses (28 por ciento) piensan que es mejor trabajar con los gobiernos extranjeros para detener el flujo de narcóticos (programas internacional y de interdicción). En cambio, dos de cada diez (19 por ciento) creen que es preferible arrestar a los vendedores de drogas (programa de aplicación de la ley para reducir la oferta doméstica). El 5 por ciento de los encuestados manifiesta que el mejor programa antinarcóticos es el tratamiento para los adictos (programas de tratamiento-rehabilitación) y el 4 por ciento

se inclina por arrestarlos y enviarlos a la cárcel (programa de aplicación de la ley para reducir la demanda). Además, casi la mitad (47 por ciento) de los encuestados piensa que, si se legalizan las drogas, sería difícil que los farmacodependientes ingresen en programas de tratamiento y rehabilitación, dos de cada diez (19 por ciento) opinan lo contrario y tres de cada diez (29 por ciento) consideran que no habría ningún cambio en comparación con la situación imperante bajo la prohibición.

De las instituciones gubernamentales al frente de la "guerra contra las drogas", el público norteamericano deposita su mayor confianza en la efectividad de los agentes federales antinarcóticos, si se mide la efectividad en términos de la percepción del público de un buen manejo de los recursos y la capacidad de acción. En efecto, la mitad (52 por ciento) de los norteamericanos informó tener alguna confianza a la efectividad de estos agentes, uno de cada cinco (22 por ciento) dijo tenerles gran confianza y uno de cada cinco manifestó no tenerles mucha o ninguna confianza. Otras instituciones que inspiran alguna o gran confianza en términos de efectividad son la policía (19 y 54 por ciento), las escuelas públicas (19 y 47 por ciento) y los centros de tratamiento médico (19 y 49 por ciento). Entre las instituciones que reciben una confianza comparativamente menor que las anteriores se encuentran la patrulla fronteriza, 33 por ciento de los entrevistados dijo tenerles poca o ninguna confianza, y las cortes, casi la mitad del público -47 por ciento- les tiene poca o ninguna confianza.

El público norteamericano manifiesta haber seguido la cobertura informativa acerca del debate sobre la legalización de las drogas. Uno de cada cinco estadounidenses (19 por ciento) reportó haber seguido muy de cerca dicha cobertura, en tanto que la mitad de la población adulta (53 por ciento) informó haber estado bastante interesada por las noticias de los medios de comunicación. En suma, siete de diez norteamericanos muestran atención al debate. No obstante, la "modelación" de la percepción pública acerca del problema de las drogas depende, en buena medida, del papel de los medios de comunicación.

Un ejemplo puede ilustrar ese punto. En las seis semanas que precedieron a la presentación de la primera estrategia antinarcóticos de la administración Bush, las tres principales cadenas televisivas, el Washington Post y el New York Times difundieron 347 artículos y reportes (8 por día) con el propósito de mostrar lo "negativo" de las drogas a partir del "profundo" conocimiento de los periodistas sobre el tema y de condenar su legalización.⁶⁷

⁶⁷ Véase Lapham (12 de enero de 1990), op. cit., p.9.

Conclusión

En este capítulo se ha intentado indagar tres cosas. En primer lugar, cuáles son los límites para los tres niveles en los que se expresa la política de control de la oferta. En segundo lugar, cuáles son los costos y beneficios de la política de prohibición, que se observaron en el debate norteamericano acerca de dicha política. Y tercero, cuál es la opinión del público estadounidense respecto a la alternativa de la "nueva lectura", de la forma como actualmente se maneja la política gubernamental antidrogas y del contenido de ésta.

En relación con el primer punto, se ha visto que las políticas de control de oferta internacional carecen de utilidad para reducir la demanda norteamericana y que más bien han generado incongruencias en las relaciones internacionales de Estados Unidos, principalmente con América Latina. Estas políticas son costosas y contraproducentes. Se hace necesario, por tanto, que las autoridades gubernamentales norteamericanas reconsideren sus prioridades de política antinarcóticos y la manera de cómo abordar un problema común, que afecta a ambos lados del continente, aunque de distintas maneras. No se trata de que América Latina no quiera luchar contra un problema común, sino que la forma como se la lleva a cabo es perniciosa para los pueblos y gobiernos latinoamericanos. Baste con señalar dos elementos de esa forma perniciosa: el "proceso de certificación" y la militarización de la la lucha

antinarcóticos.

Por lo que toca al segundo punto, hemos visto que el debate norteamericano acerca de la política de prohibición, si bien arroja información sumamente relevante para una mejor comprensión de los costos y beneficios de las políticas actuales y de las propuestas alternativas, no deja de ser una discusión restringida a núcleos reducidos de especialistas y políticos. Sin embargo, el solo hecho de que esta discusión esté permeando ámbitos influyentes, como son los centros de investigación de las principales universidades norteamericanas, o que comience a circular en importantes revistas especializadas, o que algunos exfuncionarios gubernamentales hablen favorablemente de las propuestas alternativas, o que empiece a llamar la atención (positiva) de los medios de comunicación de masas, todo ello parece ser el primer paso para que esta discusión sea más estudiada, analizada y reflexionada. En suma, los argumentos a favor y en contra de una u otra política parecen ser el inicio de una discusión más racional.

En lo que hace al tercer punto, los datos de las encuestas muestran que en un ambiente conservador como el que actualmente domina el escenario político y público norteamericano las propuestas alternativas a las políticas antidrogas vigentes no tienen acogida. El rechazo a dichas propuestas se basa en tres consideraciones. Primero, porque en dicho ambiente las propuestas alternativas no parecen ser una buena política, puesto que ningún

político ganaría votos si en su programa electoral o de gobierno apoya la legalización. Segundo, porque dado el fuerte consenso público y gubernamental y como lo ha señalado Carlos Rico, "los 'perdedores internos' de la política norteamericana no se expresan abiertamente. Esto limita el papel de los desacuerdos internos y transforma prácticamente cualquier cuestión asociada con la lucha contra el tráfico de drogas no sólo en un reflejo sino en el generador de consenso"⁸⁸ Y tercero, por lo que el público percibe como potenciales consecuencias negativas de la legalización, aun y a pesar de lo dicho por los expertos que la apoyan.

A contrapelo de esas consideraciones, sin embargo, la misma opinión pública norteamericana y los expertos están reclamando mayor atención para los programas de reducción de la demanda y por ende una recomposición de las prioridades de la política antidrogas. El 40 por ciento de los norteamericanos apoya los programas educativos y preventivos, cuando el presupuesto gubernamental para estos programas es apenas del 14 por ciento. En cambio, el gobierno dedica el 43 por ciento del presupuesto para la represión de consumidores y vendedores, cuando apenas el 23 por ciento del público lo respalda. En suma, casi la mitad (45%) del público estadounidense apoya el conjunto de los programas para la reducción de la demanda, cuando únicamente la cuarta parte (25%) del presupuesto federal se dedica a este renglón.

⁸⁸ Carlos Rico, "Relaciones Estados Unidos-América Latina después de la invasión a Panamá", en Quehacer, n.63, 1990, p.82.

De acuerdo con el público y los expertos estadounidenses, en la prioridad de las políticas de reducción de la demanda podrían encontrarse las alternativas. No obstante, queda pendiente para el debate si esas políticas deben enfatizar en los programas educativos, preventivos y terapéuticos o, más bien, en los programas represivos de la aplicación de la ley. Dicho en otras palabras, si se rompe o no con la política predominantemente represiva.

CONCLUSION

El propósito de esta investigación ha sido el de describir los antecedentes y limitaciones de la política de control de drogas del gobierno norteamericano, con el fin de evaluar las posibilidades que las políticas alternativas a ésta puedan tener. Con esa finalidad, se formularon dos interrogantes: ¿por qué no ha funcionado adecuadamente la política represiva? y ¿cuáles han sido las consecuencias principales de esa falta de éxito en términos del debate interno? Para dar respuesta a esas preguntas, en la hipótesis, se planteó que ante las limitaciones de una serie de políticas aplicadas bajo distintas formas desde principios de este siglo, que no habían producido resultados esperados y más bien habían provocado problemáticas adicionales, en la segunda mitad de los ochenta surge una "nueva lectura" de lo que debe ser la política antinarcoóticos. En apoyo de la hipótesis se sostuvo que la política de control de drogas no haya funcionado efectivamente se debía también a cuando menos a una de las siguientes consideraciones: a) la falta de voluntad política; b) un diagnóstico insuficiente del problema de las drogas; c) las dificultades de coordinación y supervisión; y d) la renuencia del público norteamericano a la posibilidad de exploración de otras alternativas de política.

En lo que sigue de la conclusión se recuperan los argumentos fundamentales expuestos en el trabajo y se los contrasta con las ideas que contiene la hipótesis. Al tiempo de realizar la

contrastación se discute la pertinencia de esas ideas. Al final se presentan algunas sugerencias a los latinoamericanos sobre cuáles deberían ser los puntos centrales de nuestra comunicación con los norteamericanos sobre el tema.

En lo que toca a los antecedentes del problema en Estados Unidos se puede concluir que el consumo de drogas en este país tiene profundas raíces por lo que las acusaciones de que son víctimas de una "invasión" foránea carece, cuando menos, de sustento histórico. Algunos norteamericanos no deberían olvidar su pasado en relación con este hábito y, con ello, las causas domésticas históricamente comprobables del uso de drogas. Como se demuestra en el capítulo uno, lo cierto es que hasta finales del siglo XIX en esta nación no existía ni prohibición ni control gubernamental sobre el consumo y más bien, sí había un libre mercado de productores, vendedores y compradores de drogas.¹

De la revisión de los documentos explorados a lo largo de estas páginas, no queda del todo claro por qué surge la prohibición de las drogas, aunque se pudo constatar -entre otras cosas- que los primeros años de este siglo son de gran importancia para la constitución del movimiento norteamericano e internacional y de sus políticas nacionales contra los estupefacientes. Puesto que para

1. En este sentido es ilustrativo, por ejemplo, que al principiar este siglo la cantidad de consumidores de morfina era -guardando las proporciones- semejante al número de usuarios de cocaína de la segunda mitad de los ochenta. La diferencia consiste en que con prohibición y control la cantidad de consumidores de cocaína es -en proporción al total de la población- semejante a la cantidad de usuarios de morfina bajo un sistema de libre mercado.

el nacimiento de la política de prohibición de narcóticos en Estados Unidos se dio una combinación de factores internos e internacionales. vamos a exponer las conclusiones sobre éstos en ese orden.

Domésticamente, esa crucial disposición estuvo precedida por la evolución de factores "reales" y "míticos". Por lo que hace a los reales, se observó que en el fermento de la prohibición confluyeron la preocupación por los efectos de las drogas sobre la salud de los usuarios, las creencias religiosas acerca del individuo y la sociedad, y los valores éticos y morales tradicionales. En conjunto, esos factores contribuyeron en que la intolerancia pública hacia los enervantes fuera ganando terreno y sirvieron para la argumentación antinarcóticos (y en general contra otros hábitos y costumbres) de los grupos de reformadores.

Tales elementos, sin embargo, no fueron la única razón para el surgimiento de la prohibición. También gravitó la progresiva aceptación del mito del "demonio de las drogas", esto es, la explicación que se construyó acerca de los efectos de los narcóticos sobre ciertos grupos sociales. ¿Pueden las drogas provocar diferentes efectos en los individuos que las consumen si se los clasifica por su pertenencia socioeconómica y racial? El "demonio de las drogas" permitió justificar dos posiciones. Por un lado, la relativa tolerancia con los consumidores blancos de clase media y alta, quienes no eran mal vistos por usarlas; eran enfermos y no "desviados". Por el otro, la facilidad de encontrar algún

culpable -en sectores periféricos del tejido social- por el uso de narcóticos en esa nación (que también se vinculó con otros conflictos profundos). Por ello que los chinos y negros (y dos décadas después los mexicanos) fueron identificados con dicho demonio y se les atribuyó los peores comportamientos. Nótese que en esta etapa todavía no se inculpa del problema al exterior sino a las minorías étnicas dentro de Estados Unidos, como también ya se manifiesta la perenne dificultad por asumir las fuentes internas del problema.

Internacionalmente, la actividad diplomática de la representación norteamericana consiguió, desde 1909, la gradual aceptación -aunque conflictiva- de la política de prohibición por otros gobiernos y de la internacionalización de sus políticas nacionales. Desde entonces Estados Unidos juega un rol hegemónico en el tema de las drogas y busca la construcción de un consenso internacional paralelo al consenso endógeno. Un argumento que lo comprueba es la interacción en la aprobación de legislaciones estadounidenses e internacionales, que se reforzaban mutuamente.

Los factores domésticos e internacionales señalados dieron lugar a la Ley Harrison en 1914. Esta legislación fue de suma importancia por cuanto estableció un régimen de prohibición de drogas (ilegales desde entonces en Estados Unidos). Entre las consecuencias más importantes de esta medida se pueden mencionar: el establecimiento de un diagnóstico insuficiente del problema de las drogas y, por ello, una definición sesgada de la política

antinarcóticos: y la aparición de un sistema de oferta ilegal.

Por lo que se refiere al diagnóstico, éste partía de las siguientes consideraciones. De una parte, asumió que el consumo de drogas era un hábito marginal en la sociedad norteamericana, asociado con los actos reprochados por la mayoría. Y de la otra, consideró que la causa del consumo se encontraba en una oferta ilícita (el "narcotráfico"), radicada predominantemente en el extranjero. En consecuencia, la prescripción de la política antinarcóticos priorizó la aplicación de las disposiciones de la ley criminal, esto es, la represión y el castigo de los infractores (compradores-vendedores) puesto que eran sectores no "visibles" (segregados) del tejido social y, simultáneamente, el combate del sistema de oferta, con las mismas disposiciones. Esta definición de política duró más de 50 años y, en algunos momentos, alcanzó una radicalidad inusitada, como con la legislación aprobada durante la década de los cincuenta. En suma, se elabora una política parcializada e insuficiente a partir de una errónea conceptualización del problema y, por ello, el sistema de oferta ilegal permanece latente, dependiendo del comportamiento de la demanda norteamericana.

El primer cuestionamiento de la política represiva llegó en la década de los sesenta. Así como ciertas movilizaciones en Estados Unidos contribuyeron en la formación de una actitud intolerante contra los narcóticos y los usuarios, así también se produjeron las primeras fisuras del enfoque represivo durante esa

década y la siguiente. Aunque el cuestionamiento (incluso proveniente de comisiones gubernamentales) derivó en una reconceptualización del problema de las drogas, no desaparece el carácter represivo de la política sino que pasa a compartir su lugar con otros elementos no coercitivos, como los programas educativo-preventivos y terapéuticos para la reducción de la demanda.

No fue fortuito que la atención pública y gubernamental hacia las políticas de reducción de la demanda cobraran importancia en el periodo mencionado. Como se mostró en el primer capítulo, desde los sesenta se produce un proceso de masificación del consumo de enervantes y, con él se acelera el fenómeno de "narcotización de la cultura norteamericana".² Adviértase que la política represiva o, lo que es lo mismo, el uso de la fuerza contra los participantes en el fenómeno, no pudo evitar la explosión del uso de drogas desde esa década. Que amplios sectores poblacionales, sobre todo de las clases medias, ingirieran, fumaran o se inyectaran distintos tipos

2. El concepto fue acuñado por Samuel del Villar; véase Samuel I. del Villar, "La narcotización de la cultura en Estados Unidos y su impacto en México", en Gabriel Székely (comp.), México-Estados Unidos, 1985, México, D.F: El Colegio de México, 1986. Quizás porque la cultura norteamericana está narcotizada Lewis Lapham ha hecho notar que "debido a los incesantes rituales de purificación, la nación gasta en jabón y cosméticos tanto como en armas nucleares, siendo el objetivo de ambos gastos la protección del ser norteamericano contra la contaminación de sustancias foráneas"; véase Lewis Lapham, "The War on Drugs is Hypocritical", en Julie S. Back (ed.), Drug Abuse, Opposing Viewpoints, St. Paul, Minnesota: Greenhaven Press, 1988, p.25. El subrayado es nuestro.

de drogas ilegales era un hecho innegable.³

Hay que reconocer que el mayor esfuerzo por incorporar los programas de reducción de la demanda en la política antidrogas norteamericana se dio durante los setenta: en la segunda mitad de esa década el gasto para los programas de reducción de la oferta y la demanda se distribuye en partes iguales. Pero también hay que advertir que desde finales de los sesenta (y hasta hoy), la política internacional de control de drogas pasa a jugar un importante papel. La lógica que caracteriza la política antinarcóticos en esa década es la relativa tolerancia con los consumidores (en 11 estados se descriminalizó el uso de la marihuana) aunque se castiga a los oferentes nacionales, y la represión en el ámbito internacional. Eran los pueblos y gobiernos de otras naciones los que debían contribuir significativamente en el control del consumo de drogas en Estados Unidos; y para ello se emplearon diversos programas contra la oferta internacional (y doméstica), incluyendo medidas que buscaban afectar las actividades vinculadas al mercado de drogas ilegales, como el lavado de dinero.

Antes de pasar a la conclusión respecto al consumo de narcóticos en los ochentas conviene recordar que, debido a la naturaleza ilegal del fenómeno de las drogas, los datos son de por sí polémicos: su (buen o mal) uso dependerá de los propósitos que

3. Es por ello que debido a que en determinados periodos se presentó un relativo predominio del uso de algún estupefaciente, en términos de la percepción pública frente al problema de las drogas, los años setenta fueron identificados como la década de la marihuana y los ochenta como la década de la cocaína.

persiguen quienes los manejan.⁴ En esa década se dieron dos tendencias generales: una relativa estabilidad del uso ocasional y una disminución del uso regular.⁵ Se observó, además, que mientras los consumidores de los sectores medios y altos han tendido a disminuir, los usuarios de menores ingresos han propendido a aumentar. Integrando la información señalada se puede concluir, primero, que el consumo ocasional sigue siendo estable y elevado, y segundo, que aunque la tendencia del consumo regular es hacia la disminución, esta tendencia no hace cuenta de los usuarios que se incrementan: minorías étnicas, desempleados y otros grupos sociales vulnerables. ¿Qué implicaciones tuvieron las tendencias mencionadas para la política de control de drogas?

Del estudio de la política de control de drogas en el periodo 1981-1990, realizado en el segundo capítulo, parece válido concluir que estuvo diferenciada en dos etapas. En la primera la política fue ofertista, con una atención residual a los programas de reducción de la demanda. En los documentos ejecutivos y legislativos estudiados se precisa que la lucha antidrogas debe enfatizar la contención de las drogas antes de que lleguen a territorio norteamericano y la represión de individuos y grupos de abastecimiento; un par de ejemplos lo acreditan. Primero, el gasto

4. Para una discusión acerca de la manipulación de la información estadística del fenómeno de las drogas véase Peter Reuter, "The (continued) vitality of mythical numbers", en The Public Interest, n.75, primavera de 1984.

5. En relación con la primera, es ilustrativo que mientras en 1985 un poco más de 70 millones de personas (37% de la población mayor de 12 años) informaron haber consumido alguna vez cualquier droga ilegal, tres años después 72.5 millones de norteamericanos (36.6%) reportaron la misma información. En cambio, por lo que concierne a la segunda tendencia, en los mismos años los usuarios regulares disminuyeron de 24 a 14.5 millones.

en los programas internacionales y de interdicción es relativamente mayor que en los programas de aplicación doméstica de la ley: en conjunto estos programas recibieron cerca de 90 por ciento del presupuesto. Por tanto, este ofertismo priorizaba la represión en la dimensión internacional. Segundo, el vicepresidente Bush encabeza el Sistema Nacional de Interdicción de Narcóticos en la Frontera (NNBIS); este órgano de coordinación del programa de interdicción estaba dirigido desde el más alto nivel de gobierno.

En la segunda etapa el ofertismo de política es parcialmente compensado con la revalorización de los programas de reducción de la demanda, puesto que pasaron a recibir alrededor de la cuarta parte del presupuesto federal. Sin embargo, el carácter represivo de la política se radicaliza en un doble sentido. Por un lado, para el conjunto de actores de la cadena de oferta nacional e internacional de drogas se establece un abanico de sanciones y severos castigos criminales. Por el otro, se acrecienta la represión del mismo uso de drogas (precisamente cuando los consumidores de los grupos sociales menos favorecidos tienden a aumentar). La radicalización de la política consiste en elevar el riesgo de castigo gubernamental para cualquier actividad relacionada con las drogas ilegales. Es por ello que a partir de 1988 la aplicación doméstica de la ley concentra más presupuesto que los programas de interdicción e internacional juntos.

Si la política de control de drogas fue concebida para provocar una significativa reducción de la oferta y la demanda y,

al mismo tiempo, afectar sensiblemente a las actividades involucradas en el mercado ilegal, entonces ¿por qué en Estados Unidos se la discute e incluso se la cuestiona en la segunda mitad de los ochentas? La respuesta hace cuenta de las limitaciones de y para esta política, y de los costos y consecuencias que provoca.

En el trabajo se mostró que las limitaciones para la política se relacionan con el proceso de implementación. En cambio, las limitaciones de la política se refieren a las limitantes para una determinada definición de la política, esto es, para una política básicamente represiva, doméstica e internacionalmente.

Esa distinción es muy importante porque, como se señaló en el segundo capítulo, para muchas autoridades del gobierno norteamericano, en particular para las del Congreso, las dificultades para su política se explican en buena medida por una ineficiente implementación. Para ellos se trata de un problema de operatividad y en menor grado de su contenido. El corolario de esta posición es que no es la política antidrogas la que contiene limitaciones sino la manera como se la lleva a la práctica. En consecuencia, si existe algún culpable de que dicha política no funcione eficientemente, ese culpable es el complejo aparato burocrático que la implementa. Es por ello que entre el Congreso y la Casa Blanca se han dado pugnas por el control de la burocracia antinarcóticos, como también el primero ha acusado a la segunda de que, al nivel de la participación de las agencias de gobierno, existen dificultades de coordinación y supervisión. Y estas

dificultades se arrastran desde que el presidente Nixon inició la primera "guerra contra las drogas".

Para intentar resolver los problemas de coordinación y supervisión se mencionó que desde 1966 se realizaron no menos de 16 procesos de reorganización y que la creación de la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (ONDCP) es el más reciente. Si bien estos intentos organizativos responden a un interés de la Casa Blanca por controlar a la pléyade de agencias burocráticas, también se puede concluir que se deben a los reclamos del público, el Congreso y los medios de comunicación a lo que perciben como una ineficiente campaña de la rama ejecutiva. Por encima de esas razones quedó claro que el propósito de las reestructuraciones ha sido el de crear un mecanismo central, el "zar de las drogas", con amplios poderes y capacidad para resolver los problemas administrativos, políticos y burocráticos, y así elevar la efectividad de la política.⁶

Existen cuando menos dos condicionantes que, sin embargo, podrían contrarrestar el último proceso reorganizativo (como ocurrió con los anteriores procesos) y, a su vez, la efectividad de la política. Primero, en este tema y dado el énfasis represivo puede pensarse que a mayor atención y respuesta del gobierno norteamericano, mayor podría ser la participación del aparato

6. El director de la Oficina, por ejemplo, tiene las siguientes potestades: determinar la política, objetivos y prioridades; promulgar, coordinar y supervisar la estrategia antinarcoóticos; y proponer el presupuesto.

burocrático.⁷ Segundo, los intereses de cada agencia que se manifiestan en la rivalidad, conflicto y disputas jurisdiccionales entre ellas, ya que compiten entre sí para obtener mayores recursos y credibilidad de sus superiores;⁸ y en concreto, los particulares intereses de las agencias que dominan en los programas de oferta. De algún modo son estas agencias, mencionadas por su nombre en el capítulo dos, las que alientan la permanencia de una política represiva y ofertista.⁹

En lo que corresponde a las limitaciones de la política, en el capítulo tercero se apuntó que son tres los niveles en que se expresan los programas dominantes de la política de control de drogas: programas internacionales, de interdicción y de aplicación doméstica de la ley. De acuerdo con la información reunida en ese capítulo, una de las conclusiones más importantes es que los dos primeros programas no funcionan eficazmente por cuanto no logran

7. Mientras que en 1984 participaron 11 departamentos y 37 agencias, en 1989 intervinieron el mismo número de departamentos y 44 agencias, además de 6 órganos especiales.

8. Y con mayor razón si cada agencia busca defender su posición burocrática, la forma como entiende se debe luchar contra las drogas y su relativa autonomía en la formulación e implementación de sus propios programas. Si bien no fueron estudiados y por ello constituyen una agenda de investigación para el futuro, estos factores podrían repercutir en la efectividad de la política, sobre todo si se trata de un sistema de gobierno relativamente descentralizado como el norteamericano.

9. Además de esas dos condicionantes, otra de gran importancia podría ser el asunto de los equilibrios entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y locales. Baste con recordar que el gobierno federal "monopoliza" los distintos aspectos que tienen que ver con el control de la oferta, mientras que los gobiernos en los otros niveles se encargan del control de la oferta y, junto con la sociedad civil, de la demanda. Cualquier modificación de las responsabilidades de los gobiernos en el caso de las drogas podría redundar en una modificación de los equilibrios entre los diferentes niveles de gobierno.

-en particular para los casos de la cocaína y la heroína- los efectos que se proponen sobre el mercado norteamericano de drogas ilegales (aumento de sus precios, reducción de su pureza, disminución de su disponibilidad) y, por tanto, no son útiles para la reducción del consumo en ese país. El caso de la marihuana parece haber sido el más "exitoso": sin embargo, entre las consecuencias imprevistas y contraproducentes de la erradicación e intercepción de este vegetal se puede mencionar que Estados Unidos es en la actualidad uno de los mayores productores de la cannabis e incluso la ha "perfeccionado" con el desarrollo de la variedad "sin semilla".¹⁰ Y como acertadamente lo ha señalado Gregory Treverton: "ni siquiera si fuera posible sellar las fronteras estadounidenses al tráfico de drogas se lograría ganar la guerra contra el narcotráfico: sólo se transferiría el consumo del producto extranjero a las llamadas 'drogas artificiales', fabricadas en Estados Unidos con ingredientes químicos".¹¹

Las limitaciones de los programas contra la oferta internacional fueron una de las razones que condujeron a la reactualización de los programas domésticos de aplicación de la ley a partir de 1986, pero con radicalidad desde 1988. (Sin

10. Según estimaciones no oficiales, de la Organización Nacional para la Reforma de la Legislación sobre la Marihuana (NORML), la producción doméstica de la marihuana satisface un poco más de la mitad de la demanda norteamericana, véase Samuel I. del Villar, "El mercado ilegal de narcóticos en México y Estados Unidos: El fracaso de una política y una alternativa", en Riordan Roett (comp.), México y Estados Unidos. El manejo de la relación, México, D.F.: Siglo XXI, 1989, p.263.

11. Gregory F. Treverton, "Los narcóticos en la relación de México y Estados Unidos", en Riordan Roett (comp.), (1989), op.cit., p.284. El subrayado es nuestro.

embargo, como se vio, la erradicación en la fuente y la intercepción en tránsito y en las fronteras no desaparecen). Aunque estos programas domésticos son comparativamente más eficaces que los programas internacionales y de interdicción, también se han enfrentado con algunos obstáculos. Han sido tres los más importantes: en primer lugar, en cuanto a los efectos de los programas sobre el mercado, éstos no logran de modo suficiente los efectos mencionados más arriba como para reducir dramáticamente el uso de drogas; el saldo entre el precio de importación y el precio al mayoreo/menudeo compensa los costos y riesgos de los grupos e individuos de tráfico y distribución doméstica. En segundo lugar, en cuanto a las organizaciones delincuenciales dedicadas al negocio de las drogas, aunque las operaciones de cumplimiento legal más "exitosas" logren disolver íntegramente a una o varias de ellas, otras ya existentes o que se formen ocuparán el vacío, motivadas por las altas ganancias. Y tercero, en cuanto a los consumidores, a pesar de la amenaza de castigo civil o penal, muchos continúan con el hábito de usar drogas, por distintos motivos.

Por encima de esos límites de los programas domésticos de aplicación de la ley, hay dos razones cruciales para que la política represiva -doméstica e internacional- del gobierno norteamericano esté condenada a la ineffectividad crónica:

- En cuanto a la naturaleza de las actividades del fenómeno de drogas ilegales, se trata de actividades consensuales, secretas y ocultas, y "sin víctimas" interesadas en denunciarlas a las

autoridades gubernamentales.

- En cuanto programa específico, la aplicación de la ley (nacional e internacional) no soluciona las causas de la farmacodependencia ni los móviles y condiciones que impulsan a los actores del fenómeno a participar en él: tan sólo produce una postergación del problema del consumo y el fortalecimiento-enriquecimiento de los oferentes mejor organizados.

Con base en las anteriores consideraciones, en el capítulo tercero se presentaron los argumentos a favor y en contra de la política de prohibición, sus costos y beneficios, y las consecuencias que genera al permitir la existencia de un mercado negro. A partir de esa información nos interesa exponer ahora las conclusiones acerca de las consecuencias principales, sobre el debate interno, de la falta de éxito de la política represiva.

La principal consecuencia es que surge una propuesta que plantea desde la descriminalización del consumo de la marihuana hasta la legalización, parcial o total. Por primera vez se presenta un cuestionamiento a fondo de la política represiva y, a cambio, se propone un sistema de alternativas diametralmente opuesto. Ante la falta de éxito de la política represiva, la "nueva lectura" viene a ser como un documento no oficial de una nueva política de drogas.

Una segunda consecuencia es el acuerdo entre los expertos norteamericanos respecto a la efectividad de los programas de reducción de la demanda, como también el hecho de que comiencen a insinuar la necesidad de un liderazgo y voluntad política más realista, capaz de priorizar dichos programas. Para estos especialistas, una política de reducción de la demanda es la alternativa que podría tener mayores posibilidades de éxito. Sin embargo, ese acuerdo se fragmenta cuando discuten si la reducción de la demanda debe realizarse con disposiciones represivas (aplicación de la ley) o, más bien, con medidas no coercitivas (educación, prevención, tratamiento y rehabilitación). Este es uno de los principales nudos de la polémica en Estados Unidos.

Durante décadas el gobierno norteamericano prefirió transferir los costos de la lucha antinarcóticos al extranjero, evitando así las dificultades internas que podría acarrearle si ese esfuerzo se realizaba en su territorio. Incluso hasta ahora en América Latina se ha sostenido que el énfasis norteamericano en la represión externa no resuelve el problema y hemos insistido en la necesidad de que incorporen la dimensión demanda. Como se mostró en el trabajo, esta dimensión fue introducida en la segunda mitad de los ochenta; no obstante, el problema es la prioridad en una serie de medidas de carácter represivo, ahora también hacia adentro.

De acuerdo con los críticos de ese país, la falta de éxito de la política antidrogas no es sólo el énfasis en la represión de la oferta, sino en las medidas coercitivas dirigidas hacia la demanda

y en concreto, contra las víctimas no proyectadas de la política. Lo que están sugiriendo es que una política represiva contra ciertos consumidores comienza a introducir a su propio terreno los costos antes asumidos por el extranjero, entre ellos la corrupción y la violación de los derechos humanos. Dicho en otras palabras, que los costos que preferiblemente se los dejaba afuera van a seguir afuera y ahora además dentro de Estados Unidos. Para América Latina esa agudización de la represión doméstica e internacional significa que el problema de las drogas no va a ser resuelto satisfactoriamente y que éste va a seguir existiendo. De aquí que América Latina debería insistir, así como lo hacen los críticos de la política norteamericana, en que paralelamente a los programas no coercitivos de reducción de demanda, resuelvan las condiciones en las que la farmacodependencia se presenta como un síntoma y no como la causa.

La tercera consecuencia, que también es una de las razones que explican el surgimiento de la "nueva lectura" y de la impugnación de la política represiva, es que en el debate sale a relucir una dimensión provocada por esta política: la corrupción gubernamental y el abuso del poder oficial.

Por mucho tiempo ha sido un lugar común en el debate político norteamericano la acusación de que en América Latina (y en otras partes) no se coopera en la lucha contra las drogas, entre otras cosas, porque sus gobiernos están coludidos con las organizaciones de narcotráfico. Incluso desarrollaron un esquema de "premios" y

"castigos", basado en varios criterios de "certificación" a los grados de cooperación de los gobiernos extranjeros, entre los cuales un criterio era si hubo o no actos de corrupción. De acuerdo con la información presentada en la investigación se puede concluir que la corrupción ha invadido a su propio sistema político y que se está acrecentando. Mientras que entre 1983 y 1985 se consignaron y/o procesaron 288 casos de corrupción de funcionarios públicos de las instituciones de su sistema político,¹² para 1990 se registraron más de 400 casos tan sólo en las policías de los distintos niveles de su gobierno. Entonces no parece real que se trate de una falta de cooperación, con una política limitada y contraproducente, sino de los efectos negativos que provoca la política an idrogas actual al transferir al mercado negro y a las organizaciones que dominan en él la regulación de las normas, procedimientos y prácticas.

Esa política ha tenido también como efecto contraproducente el alentar el abuso "selectivo" del poder oficial por los funcionarios de su aparato de impartición de justicia: desde los policías que efectúan el arresto hasta los jueces que determinan la suerte de los enjuiciados. Recuérdese que más del 75 por ciento de las personas detenidas y procesadas lo han sido bajo la sospecha de posesión de estupefacientes, principalmente marihuana, y no por producirlos o venderlos.¹³ Si el objetivo del sistema de justicia criminal norteamericano es el de castigar a las víctimas proyectadas (traficantes y distribuidores mayoristas y al detalle).

12. del Villar (1986), op.cit., p.67.

13. Véase el segundo apartado del capítulos dos.

entonces no está logrando su objetivo puesto que en realidad son éstos -en particular los protegidos por el crimen organizado- los principales beneficiarios no proyectados de la política. Y en cambio, los 'perdedores internos' de la política son en verdad las víctimas no proyectadas. Posiblemente esto explique que, en el debate político sobre este tema, lo que importa es el ser "duros" contra las drogas y en especial si se trata de ganar los votos de los electores.

La cuarta consecuencia, que se vincula con el abuso del poder oficial, es que quienes impugnan la política de prohibición sacan a la luz pública los costos ocultos de la política represiva: la violación de las libertades individuales y los derechos constitucionales. No sólo hacen uso de un texto fundamental para esta nación, su Constitución, para defender a las principales víctimas no proyectadas de los métodos coercitivos (los usuarios menos pudientes y los sospechosos de estar involucrados en un "crimen por drogas"), sino también la utilizan para garantizar sus derechos y libertades. En este orden llama la atención la observación hecha por Thomas Szasz, para quien el argumento oficial de que las drogas peligrosas son una amenaza externa para la gente y que por ello el deber del estado es protegerlos y de los ciudadanos someterse a esa protección, no pareciera ser más que una forma de dominarles, privarles de la tentación e impedirles su derecho a la autodeterminación. En este tema parece muy difícil para los norteamericanos que se oponen a las drogas el conciliar su máxima de libertad individual con su mínima de control

gubernamental.

El hecho de que la política norteamericana de control de drogas se encuentre bajo escrutinio público es una señal de que se enfrenta con dificultades. Como se mostró en el capítulo tres, los expertos que se oponen a su dimensión represiva han argumentado que está destinada a ser cada vez más costosa y contraproducente, y en su lugar han propuesto la alternativa de la "nueva lectura". Sin embargo, no parece realista que en el corto o mediano plazo esa alternativa sea aceptada consensualmente. De acuerdo con los estudios de opinión, el 80 por ciento de la población norteamericana se opone a la legalización como alternativa ante la ineffectividad de la política actual. La oposición a la nueva propuesta se sustenta en lo que los norteamericanos perciben como potenciales consecuencias negativas: el 65 por ciento cree que aumentaría el consumo de drogas; el 67 por ciento considera que aumentaría la farmacodependencia; el 63 por ciento opina que aumentaría la cantidad de sobredosis; y el 52 por ciento estima que aumentaría el crimen relacionado con drogas. Por tales razones el público de ese país apoya la política antidrogas de su gobierno.

A pesar de que la opinión pública ha estado atenta al debate acerca de la legalización y se le opone en cuanto alternativa, hay una compleja interacción en la que la misma opinión pública, los informes que da el gobierno norteamericano y los medios de difusión masiva refuerzan este clima en el que se hace muy difícil esa alternativa. En lo que hace a los medios, baste con recordar

que en las seis semanas anteriores a que el presidente Bush presentara su primera estrategia antidrogas, difundieron 8 artículos o reportajes por día con la finalidad de mostrar lo "negativo" de las drogas y condenar su legalización. Los congresistas, por su parte, con el afán de ganar las preferencias ciudadanas en los periodos electorales, compiten entre sí por quien se muestra más radical ante las drogas. Por tanto, no sólo se trata de lo que el público percibe como potenciales consecuencias negativas de la alternativa, sino también de lo que los medios les informan y sus líderes les inculcan

La alternativa que parece estar ganando terreno entre los expertos y el público es el de los programas no coercitivos de reducción de la demanda. Ya se vio que mientras el 45 por ciento de los norteamericanos apoya estos programas, tan sólo el 25 por ciento del presupuesto federal se destina a este rubro. No basta que los especialistas y la sociedad norteamericana estén reclamando una recomposición de las prioridades gubernamentales en materia de drogas, como lo ha señalado Samuel del Villar también se requiere un liderazgo político veraz y fuerte.¹⁴ ¿Será posible? Por lo antes expuesto no parece plausible principalmente porque, a pesar de que el diagnóstico es más complejo la política antidrogas está en su momento del "escalamiento". Domésticamente, la aplicación de la ley es la prioridad de política. En la dimensión internacional el complemento es la "norteamericanización" de las operaciones antinarcóticos en el área andina: la militarización-criminalización

14. del Villar (1989). op.cit., pp.270-271.

del combate a las drogas. Sin embargo, también sabemos que estas estrategias coercitivas, además de costosas y contraproducentes, están condenadas a la ineffectividad endémica.

Independientemente de las dificultades que la "nueva lectura" norteamericana tiene y tendrá para llevarse a la práctica, hay una serie de elementos que surgen del cuerpo de esta investigación, sin los cuales difícilmente puede concebirse una política antidrogas exitosa:

- Una reasignación sustantiva de recursos, desplazándolos de los programas que han demostrado ser ineficientes (internacional y de interdicción) hacia los programas no coercitivos de reducción de la demanda (educación, prevención, tratamiento y rehabilitación), puesto que está claro que el consumo es el núcleo del problema de las drogas.
- La atención de las condiciones socioeconómicas de la población que consume la mayor parte de las drogas, para que así se logre un mejor efecto de lo anterior.
- El combate de los traficantes y distribuidores, en especial los protegidos por el crimen organizado de este país, que hasta ahora han sido los principales beneficiarios de la política antinarcóticos.

- Una despolitización del proceso político interno en relación con el problema de las drogas, para que de ese modo se formulen e implementen, sobre bases reales, las políticas antidrogas.

- La eliminación del proceso político que "certifica" la lucha antidrogas de los gobiernos extranjeros. Simultáneamente, la desmilitarización del combate de la oferta internacional.

Llevar estos temas al debate político norteamericano será una responsabilidad de los gobiernos y observadores latinoamericanos en los próximos años.

BIBLIOGRAFIA

- Abbott, Michael M., "El ejército y la guerra contra el narcotráfico: ¿materia política o de seguridad nacional?", en Military Review, vol.48, n.9-10, septiembre-octubre de 1989.
- Alvarez, Connie M., "Drugs, Guns and Money: The Death of Enrique Camarena Salazar and Its Effects on US-Mexican Cooperation in Drug Law Enforcement", mimeografiado, junio de 1988.
- Anti-Drug Abuse Act of 1986, Public Law 99-570, (H.R.5484).
- Anti-drug Abuse Act of 1988, Public Law 100-690, (H.R.5210).
- Barnett, Randy, "Curing the Drug-Law Addiction. The Harmful Effects of Legal Prohibition", en Ronald Hamony (ed.), Dealing with Drugs. Consequences of Government Control, Lexington, Mass: D.C. Heath and Company, 1987.
- Bataillon, Gilles, "La droga en los países andinos", en Nexos, vol.13, n.156, diciembre de 1990.
- Becker, Howard S., Outsiders. Studies in the Sociology of Deviance, New York: The Free Press, 1973.
- Bennett, Barbara, et.al., "El problema de las drogas ilícitas en Estados Unidos", en Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, vol.10, n.14, abril de 1985.
- Bermudez, Lilia, Guerra de Baja Intensidad. Reagan contra Centroamérica, México, D.F.: Editorial Siglo XXI, 1989.
- Blackman, Mprris y Kenneth sharpe, "The War on Drugs: American Democracy under Assault", en World Policy Journal, vol.7, n.1, invierno de 1989-1990.
- Blanken, Ann J., "La pautas cambiantes del consumo de estupefacientes en Estados Unidos", en Guadalupe González y María Tienda (coords.), México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Bruun, Kettil, Lynn Pan e Ingemar Rexed, The Gentleman's Club. International Control of Drugs and Alcohol, Chicago: The University of Chicago Press, 1975.
- Bureau of the Census, Statistical Abstract of the United States, Washington, D.C.: US Government Printing Office, varios años.

- Carlisle, Cynthia, "Confronting Narcotics: U.S. International Policy", en Policy Focus, n.2, 1989.
- Cloyd, Jerald W., Drogas y control de la información. El rol del hombre en la manipulación y el control del tráfico de drogas, Buenos Aires: Ediciones Tres Tiempos, 1985.
- Colasanto, Diane, "Widespread Public Opposition to Drug Legalization", en The Gallup Poll Monthly, n.292, enero de 1990.
- Currie, Elliot, "Crime and the Conservatives. How Their Analysis Miss the Problem", en Dissent, vol.32, n.4, otoño de 1985.
- Deustúa, Alejandro, "El narcotráfico como problema de seguridad", en Centro Peruano de Estudios Internacionales, Relaciones de Perú con Chile y Bolivia, Lima: Eduardo Ferrero Costa, 1989.
- Drug Abuse Policy Office, The White House, 1984 National Strategy For Prevention of Drug Abuse and Drug Trafficking, Washington, D.C: US Government Printing Office, 1984.
- Duster, Troy, "Drugs and Drug Control", en Jack D. Douglas (ed.), Crime and Justice in American society, Indianapolis: The Bobbs-Merrill Company, 1971.
- Falco, Mathea, "La próxima crisis de la droga", en Política, n.47, 29 de marzo de 1990. (Suplemento semanal de El Nacional).
- Fort, Joel, "Perspectives on Marijuana", en Leon Brill y Earnest Harms (eds.), Yearbook of Drug Abuse, New York: Behavioral Publications, 1973.
- General Accounting Office, Controlling Drug Abuse: A Status Report, (GAO/GGD-88-39), 1988.
- General Accounting Office, Drug Control. Issues Surrounding Increased Use of the Military in Drug Interdiction, (GAO/NSIAD-88-156), abril de 1988.
- General Accounting Office, Drug Interdiction. Should the Customs Command and Control Program Be Continued Currently Evolving, (GAO/GGD-88-113), julio de 1988.
- González, Guadalupe, El narcotráfico como un problema de seguridad regional, Documento de Trabajo n.2, Santiago: Comisión Sudamericana de Paz, 1989.
- Goode, Erich, Deviant Behavior, New Jersey: Prentice Hall Inc., 1984.

- Gorman, General Paul F., "Illegal Drugs and U.S. Security", en President's Commission on Organizaed Crime, AMERICA'S HABIT: Drug Abuse, Drug Trafficking, and Organized Crime, Washington, D.C:US Gogernment Printing Office, marzo de 1986, (Apéndice G).
- Gusfield, Joseph R., "The (F)Utility of Knowledge: The Relation of Social Science to Public Policy toward Drugs", en The Annals of The American Academy of Political and Social Science, vol. 417, enero de 1975.
- Hogan, Harry y Charles Doyle, "The Federal Response: A Growing Role. The Drug Problem", en Congressional Research Service Review, noviembre-diciembre de 1989.
- Inciardi, James, The War on Drugs. Heroin, Cocaine, and Public Policy, Palo Alto: Mayfield Publishing Company, 1986.
- Inciardi, James, "Editor's Introduction. Debating the Legalization of Drugs", en American Behavioral Scientist, vol.32, n.3, enero-febrero de 1989.
- Inciardi, James y Duane McBride, "Legalization: AHigh Risk Alternative in the War of Drugs", en American Behavioral Scientist, vol.32, n.3, enero-febrero de 1989.
- Jonas, Steven, "Is the Drug Problem Soluble?", en American Behavioral Scientist, vol.32, n.2, enero-febrero de 1989.
- Klare, Michael T., "Scenario for a Quagmire: Fighting Drugs With the Military", en The Nation, vol.250, n.1, 1 de enero de 1990.
- Klare, Michael T., "El impetu intervencionista: La doctrina militar estadounidense de la Guerra de Baja Intensidad", en Michael T. Klare y Peter Kornbluh (comps.), Contrainsurgencia, proinsurgencia y antiterrorismo en los 80. El arte de la guerra de baja intensidad, México, D.F.: Grijalbo, 1990.
- Klebe, Edward R., "Demand Reduction throughTreatment and Prevention. The Drug Problem", en Congressional Reserach Service Review, noviembre-diciembre de 1989.
- Kohut, Andrew y Larry Hugick, "Colombians Questions Worth of Drug War; Americans Skeptical It Can Be Won", en The Gallup Report, n.288, septiembre de 1989.
- Kondracke, Morton, "Por qué no funcionará la legalización", en Facetas, n.85, 1989.

- Kramer, John C., "A Perspective on Heroin: The Genesis of the American System of Narcotics Control", en John Brill y Ernest Harms (eds.), Yearbook of Drug Abuse, New York: Behavioral Publications, 1973.
- Krasner, Stephen, "Structural causes and regime consequences as intervening variables", en International Organization, vol.36, n.2, primavera de 1982.
- Kryzaneck, Michael J. Las estrategias políticas de Estados Unidos en América Latina, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987.
- Lapham, Lewis, "The War on Drugs is Hypocritical", en Julie S. Back (ed.), Drug Abuse. Opposing Viewpoints, St. Paul, Minnesota: Greenhaven Press, 1988.
- Lapham, Lewis, "La farsa de Bush contra las drogas", en El Nacional, 12 de enero de 1990.
- Lechner, Norbert, Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y Política, Santiago: Fondo de Cultura Económica, 1990.
- Leepson, Marc, "Cocaine: Drug of the Eighties", en Editorial Research Reports, vol.2, n.8, 27 de agosto de 1982.
- Mabry, Donald, "The US Military and the War on Drugs in Latin America", en Journal of Interamerican Studies and World Affairs, vol.30, n.2-3, verano-otoño de 1988.
- Mena, Carlos Eduardo, Toma de decisiones y políticas. Algunas aplicaciones a la política exterior, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1989.
- Molefsky, Barry, "Economics of Drug Trafficking. The Drug Problem", en Congressional Research Service Review, noviembre-diciembre de 1989.
- Moore, John, "Dissenters in the Drug War", en The Nation, 4 de noviembre de 1989.
- Moore, John, "Nixing the Cash Injection", en National Journal, vol.21, n.40, 2 de diciembre de 1989.
- Morgan, H. Wayne, Drugs in America. A Social History, 1800-1980, Syracuse: Syracuse University Press, 1981.
- Morley, Jefferson, "Contradictions of Cocaine Capitalism", en The Nation, vol.249, n.10, 2 de octubre de 1989.

- Murphy, Cait, "Por qué no funciona la política antidrogas de Estados Unidos", en Ciencia Política, n.9, cuarto trimestre de 1987.
- Musto, David F. The American Disease. Origins of Narcotic Control, New Haven: Yale University Press, 1973.
- Musto, David F., "The History of Legislative Control over Opium, Cocaine, and Their Derivatives", en Ronald Hamony (ed.), Dealing with Drugs. Consequences of Government Control, Lexington: D.C. Health and Company, 1987.
- Musto, David F., "America's First Cocaine Epidemic", en The Wilson Quarterly, verano de 1989, p.60.
- Nadelmann, Ethan, "International Drug Trafficking and U.S. Foreign Policy", en The Washington Quarterly, vol.8, otoño d e 1985.
- Nadelmann, Ethan, "The International Drug problem and U.S. Government Policies", mimeografiado, enero de 1987, (Report to the Ford Foundation, Program in Criminal Justice Policy and Management, John F. Kennedy School of Government, Harvard University).
- Nadelmann, Ethan, "U.S. Drug Policy: A Bad Export" en Foreign Policy, n.70, primavera de 1988.
- Nadelmann, Ethan, "Drug Prohibition in the United States: Costs, Consequences and Alternatives", en Science, vol.245, 1 de septiembre de 1989.
- Nadelmann, Ethan, "Evidencias para su legalización", en Facetas, n.85, 1989.
- National Drug Policy Board, Toward a Drug-Free America. The National Drug Strategy and Implementation Plans, Washington, D.C: US Government Printing Office, 1988.
- National Drug Policy Board, Progress Report 1987, Washington, D.C: US Government Printing Office, julio de 1988.
- National Institute on Drug Abuse, National Survey on Drug Abuse: Main Findings 1982, Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1983.
- National Institute on Drug Abuse, National Household Survey on Drug Abuse: 1988 Population Estimates, Washington, D.C: US Governmnet Printing Office, 1989.

- Núñez, Georgina, "Propuesta para el diseño de un mapa de toma de decisiones de Estados Unidos hacia México: Migración y Narcotráfico", en Cuadernos Semestrales. Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, n.20, segundo semestre de 1986.
- Núñez, Georgina, "El plan antidrogas de Bush: reasignación de recursos para una vieja propuesta", en Cono Sur, vol.8, n.6, 1989.
- Office of National Drug Control Policy, The White House, National Drug Control Strategy, Washington, D.C.: US Government Printing Office, septiembre de 1989.
- Office of National Drug Control Policy, The White House, National Drug Control Strategy, Washington, D.C.: US Government Printing Office, enero de 1990.
- Olmo, Rosa del, "Drogas: distorsiones y realidades", en Nueva Sociedad, n.102, julio-agosto de 1989.
- Ostrowski, James, "Thinking about drug legalization", en Policy Analysis, n.122, 25 de mayo de 1989.
- Perl, Raphael F., "Narcopolítica: la ley norteamericana contra el abuso de drogas y las relaciones Estados Unidos-México", en Cuadernos Semestrales. Estados Unidos: Perspectiva latinoamericana, n.20, segundo semestra de 1986.
- Perl, Raphael F., "Congress, International Narcotics Policy, and the Anti-Drug Abuse Act of the 1988", en Journal of Interamerican Studies and World Affairs, vol.30, n.2-3, verano-otoño de 1988.
- Perl, Raphael F., "International Aspects of US Drug Control Efforts. The Drug Problem", en Congressional Research Service Review, noviembre-diciembre de 1989.
- Permanent Subcommittee on Investigations, Committee on Government Operations, Senate, Federal Narcotics Enforcement, (Report n.94-1039, 94th Congress, 2nd. ssession), Washington, D.C.: US Government Printing Office, 19 de julio de 1976.
- Peterson, Robert C., Cocaine: A Second Look, New York: The American Council on Marijuana and Other Psychoactives Drugs, 1983.
- President's Commission on Organized Crime, AMERICA'S HABIT: Drug Abuse, Drug Trafficking, and Organized Crime, Washington, D.C.: US Government Printing Office, marzo de 1986.
- Queiser Morales, Waltraud, "The war on drugs: a new US National security doctrine?", en Third World Quarterly, vol.11, n.3, julio de 1989.

- Reuter, Peter, "The (continued) vitality of mythical numbers", en The Public Interest, n.75, primavera de 1984.
- Reuter, Peter, "Eternal hope: America's quest for narcotics control", en The Public Interest, n.79, primavera de 1985.
- Reuter, Peter, "Can the borders be sealed", en The Public Interest, n.92, verano de 1988.
- Rico, Carlos, "Relaciones Estados Unidos-América Latina después de la invasión a Panamá", en Quehacer, n.63, 1990.
- Rocabado Sánchez, José F., "El asunto de las drogas en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina", en Estudios Latinoamericanos, vol.4, n.6-7, enero-diciembre de 1989.
- Rocabado Sánchez, José F., "Economía y política de la coca y la cocaína en Sudamérica", en Facetas, 15 de abril de 1990, (Suplemento dominical del periódico Los Tiempos).
- Ruiz Cabañas, Miguel, "Algunos aspectos sobre el problema del narcotráfico en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina", en Cuadernos IMRED, México, D.F: Instituto Matias Romero de Estudios Diplomáticos, n.19, noviembre de 1986.
- Saper, Anthony, "The making of policy through myth, fantasy and historical accident: The making of American narcotics laws", en British Journal of Addiction, n.69, 1974, resumido en Thomas Glynn y Jack Nelson (eds.), Public Health Issues and Drug Abuse Research, Rockville, MD: National Institute on Drug Abuse, (Research Issues 30). 1982.
- Schroeder, Richard C., El mundo de las drogas, México, D.F.: Edamex, 1982.
- Susman, Ralph M., "Drug Abuse, Congress and the Facts-Finding Process", en The Annals of the American Academy of Political and Social Science, vol.147, enero de 1975.
- Szasz, Thomas, "The Morality of Drug Controls", en Ronald Hamony (ed.), Dealing with Drugs. Consequences of Government Control, Lexington, Mass: D.C. Health and Company, 1987.
- Teasley, David L., "Extent of The Problem. The Drug Problem", en Congressional Research Service Review, noviembre-diciembre de 1989.
- The Economist, "Does this war make sense?", vol.310, n,7586, 21 de enero de 1989.

- Toro, María Celia, "Acuerdos de cooperación fallidos: México y Estados Unidos frente al narcotráfico", Ponencia presentada en la Conferencia El Colegio de México-Harvard sobre Un Nuevo Enfoque a la Estrategia Antinarcóticos México-Estados Unidos, México, D.F., 28-29 de abril de 1988, mimeografiado.
- Toro, María Celia, "El control del narcotráfico: ¿podemos cooperar?", en Blanca Torres (coord.), Interdependencia ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?, México, D.F.: El Colegio de México, 1990.
- Treback, Arnold, The Great Drug War. And Radical Proposals That Could Make America Save Again, New York: Macmillan Publishing Company, 1987.
- Treberton, Gregory F., "Los narcóticos en la relación de México y Estados Unidos", en Riordan Roett (comp.), México y Estados Unidos. El manejo de la relación, México, D.F.: Siglo XXI, 1989.
- Tsai, Shih-Shan Henry, The Chinese Experience in America, Bloomington: Indiana University Press, 1986.
- Van Wert, James, "The US State Department's Narcotics Control Policy in the Americas", en Journal of Interamerican Studies and World Affairs, vol.30, n.2-3, verano-otoño de 1988.
- Villar, Samuel I. del, "La narcotización de la cultura en Estados Unidos y su impacto en México", en Gabriel Szekely (comp.), México-Estados Unidos, 1985, México, D.F.: El Colegio de México, 1986.
- Villar, Samuel I. del "Drogas: El nudo gordiano", en Nexos, vol.11, n.126, junio de 1988.
- Villar, Samuel I. del, "El mercado ilegal de narcóticos en México y Estados Unidos: El fracaso de una política y una alternativa", en Riordan Roett (comp.), México y Estados Unidos. El manejo de la relación, México, D.F.: Siglo XXI, 1989.
- Walker, William, Drug Control in the Americas, Albuquerque: University of New Mexico Press, 1981.
- Walker, William, "Drug Control and the Issue of Culture in American Foreign Relations", en Diplomatic History, vol.12, n.4, otoño de 1988.
- Watson, Richard, Democracia Americana. Logros y perspectivas, México, D.F.: Editorial Limusa, 1989.

Wilson, James, Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It, New York: Basic Books Inc. Publishers, 1989.

Wilson, James, "Against the Legalization of Drugs", en Commentary, vol.89, n.2, febrero de 1990.

Yolles, Stanley, "General Perspectives on Drug Abuse", en Leon Brill y Earnest Harms (eds.), Yearbook of Drug Abuse, New York: Behavioral Publications, 1973.