

NARCOTRÁFICO: AMENAZA A LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA*

GUSTAVO CUEVAS FARREN**

1. RAZONES DE UN ENFOQUE ACADÉMICO DESDE LA PERSPECTIVA CHILENA

Antes de entrar en consideraciones sobre la incidencia del narcotráfico en la gobernabilidad de la democracia, nos parece oportuno formular una breve precisión acerca del sentido que tiene para Chile el examinar una problemática como la señalada.

En relación a este aspecto, tengamos presente que Chile es frecuentemente mencionado en diversos niveles internacionales, como un país que se incorpora al circuito del tráfico de drogas. No es país productor ni procesador. Pero sí está comenzando a ser usado como puente para la introducción de la droga en el mercado norteamericano y europeo. También se le menciona como un país en que se estarían “lavando” narcodólares, por cuanto reúne las condiciones de estabilidad institucional y económica que toda inversión requiere. Inquietarnos por el perfil que estamos adquiriendo como país en relación a esta problemática nos parece, por lo tanto, de la más clara urgencia. Asimismo, dentro de nuestra línea académica de estudiar las claves del desarrollo institucional, este factor emergente que puede afectar a la gobernabilidad futura del sistema, como ocurre en otras experiencias, nos interesa profundamente.

Estábamos acostumbrados a observar esto como un problema externo a nosotros. Aun ahora vemos el drama de Colombia cuyo Estado sufre la

*Ponencia presentada en el Seminario Internacional “Narcotráfico: la amenaza emergente”, organizado por la Fundación Integración de Argentina y el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, realizado en Buenos Aires y Santiago entre el 4 y el 8 de noviembre de 1991.

**Abogado, Profesor Titular en la Universidad de Chile, Director del Instituto de Ciencia Política de esta Universidad.

más seria crisis de gobernabilidad de su historia, con la actitud de espectadores. Podemos añadir que Colombia no es, ni mucho menos, el mayor productor de coca.

Ese hecho, así como la estabilidad que ofrecía su naciente sistema democrático —en los inicios de la década del sesenta— hicieron que fuera escogido como país óptimo para el procesamiento de la droga.

Si Chile se ve afectado por el lavado de los narcodólares, no cabe duda alguna que afrontará problemas sociales serios, verá incrementados sus niveles de violencia, lesionada la seguridad de sus habitantes y con ello la autoridad será colocada ante graves desafíos. El tema del narcotráfico no nos es lejano, entonces, toda vez que estamos en una etapa donde estos problemas que se ven venir pueden ser detenidos en su desarrollo.

2. EL NARCOTRÁFICO COMO PROBLEMA SOCIETAL

Si el narcotráfico se presenta hoy como uno de los factores con capacidad de lesionar los climas de gobernabilidad de las democracias, es porque constituye un problema que amenaza al conjunto del tejido social y no sólo a determinados aspectos de la estructura gubernamental de un Estado. Hay varios indicadores que respaldan nuestra proposición:

- a) La proliferación de diferentes drogas en el mercado mundial ha crecido vertiginosamente. Esto hace que los actores involucrados en el proceso de comercialización de los narcóticos hayan aumentado, así como también los niveles de consumo. No hay sociedad, prácticamente, que pueda sentirse ajena a este problema.
- b) La calidad y la potencia de las drogas han aumentado significativamente. Los niveles de consumo se han masificado y se internalizan cada vez más en los segmentos juveniles de la sociedad.
- c) Los niveles de violencia y criminalidad relacionados con el negocio de la droga se han incrementado ostensiblemente. Este es un aspecto que no repercute todavía en Chile, pero que acompaña invariablemente al proceso de involucramiento de un país en el negocio de la droga, en cualquiera de sus facetas.

- d) Se ha hecho presente que los carteles de la droga necesitan de nuevos países “puentes” para hacer transitar grandes cantidades de droga hacia Estados Unidos de América y/o Europa. Claramente es el caso de nuestro país. De otra parte, el negocio del narco plantea la necesidad de invertir los dineros que genera en países no directamente involucrados en el proceso de producción y que, a la vez, ofrezcan señales de estabilidad económica. También en este aspecto ofrecemos una perspectiva favorable para el lavado del dinero proveniente del narcotráfico.
- e) Los sistemas legales, en general, muestran rasgos anacrónicos frente a la cuestión y, particularmente, no aseguran eficiencia en la capacidad de ejecución de la ley. En el caso chileno, el gobierno ha anunciado recientemente el estudio de una nueva legislación sobre la materia; al respecto, el Subsecretario del Interior, Belisario Velasco, indicó que ella se fundamenta en que la normativa vigente “es absolutamente insuficiente para hacer frente al flagelo que puede llevar a nuestra juventud y a nuestro país a situaciones que el gobierno no desea y que va a impedir a cualquier costo” (1).

Caracterizando globalmente el problema del narcotráfico, un investigador de nuestro Instituto ha precisado que éste “es un problema multidimensional; por lo tanto, su abordamiento debe apuntar tanto a las causas que lo generan como a sus efectos. Es un problema de salud, pero también es un problema de orden público y de seguridad nacional, con implicancias socioeconómicas y vasta proyección internacional. Si bien es una cuestión delictiva, los agentes y actores que intervienen en él presentan perfiles de interés muy distintos y no es posible concebir el fenómeno como la suma de actos puramente criminales” (2).

Por nuestra parte, agregamos que siendo un fenómeno que se universaliza aceleradamente, se caracteriza por seguir un padrón de impactos diferenciados y fluctuantes en los países que ocupan posiciones distintas en el mercado de producción y de consumo de la droga, además de aquellos que sirven de tránsito y/o de lavado de las utilidades que se derivan. Esto requiere comprender las diferenciaciones que existen a nivel nacional entre los países que enfrentan el problema de manera directa o indirecta. Es, por ende, un problema crucial que tiene implicancia política porque afecta no sólo a la

(1) Véase diario “La Época” de Santiago, Chile, del 9 de octubre de 1991, pág. 17.

(2) Jaraquemada R., Jorge: *Identificación de factores de gobernabilidad y estabilidad en los sistemas democráticos latinoamericanos*, Tesis de Magister en Ciencia Política, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, 1991, pág. 220.

seguridad nacional, sino que incide en las condiciones internas de estabilidad política y económica de un país.

El Comité Nacional de Información sobre el Consumo de Narcóticos del gobierno de Estados Unidos, de acuerdo a lo sostenido por Rensselaer Lee en un estudio sobre la conexión latinoamericana del narcotráfico, estima que los países latinoamericanos suministran una tercera parte de la heroína consumida en ese país, casi un 80% de la marihuana y toda la cocaína. Estos datos no sólo nos revelan la magnitud del problema a nivel de elaboración y comercialización, sino además cuán minados por el narcotráfico están algunos Estados de nuestro continente, como es el caso de Colombia, Perú y Bolivia. Estos países, más Jamaica y México, suministran el grueso de la exportación ilegal de narcóticos a los EE.UU. La marihuana jamaicana representó el 14% del mercado norteamericano de la yerba de 1989. México produce marihuana y heroína. Perú y Bolivia son las principales fuentes de la hoja de coca, materia prima para el procesamiento de la cocaína. Colombia es el eslabón maestro del comercio latinoamericano de la droga. Este país no sólo es productor de coca, sino también el procesador y distribuidor de cocaína más grande de la región. El problema parece extenderse: los cultivos de la hoja de coca han aumentado en Ecuador, Panamá y la Amazonia brasileña. La cocaína se refina en menor escala en Brasil y Ecuador, y se está produciendo marihuana en Belice. Otros países juegan papeles importantes en la cadena del narcotráfico: Bahamas, Cuba y Panamá son puntos claves de transbordo y reabastecimiento de combustible para los cargamentos sudamericanos con destino a EE.UU.(3).

Los ingresos estimados del narcotráfico latinoamericano son impresionantes. Representan cantidades mayores que los ingresos debidos a productos de exportación lícita de los países productores y elaboradores. La mayor parte de los ingresos de la droga se invierten en otros países y sólo parte de las ganancias regresa al país de origen. El caso de Chile se puede insertar en este último aspecto, así como también en el tránsito de la droga hacia los grandes mercados de consumo.

La industria de la droga parece haber transformado la vida económica de localidades y comunidades específicas que son centros de cultivo, de procesamiento, de mercadeo o están cerca de ellos. El Cartel de Medellín tiene la reputación de ganar entre dos mil y cuatro mil millones de dólares al año,

(3) Los datos han sido tomados de Lee, Renseelaer: *La conexión latinoamericana de Narcotráfico*, Revista "Ciencia Política", N° 4, Bogotá, Tercer Trimestre de 1986.

rivalizando con las más opulentas compañías universales por su alcance global. En Colombia los narcóticos han superado las ventas del café.

Que la temática es particularmente compleja lo evidencia el que en algunos países, una hipotética e imaginaria desaparición repentina del negocio de la droga implicaría problemas de tipo económico que, en lo inmediato, podrían generar tensiones sociales, las cuales a su turno, gravitarían en la gobernabilidad del sistema político. Demos dos ejemplos ilustrativos al respecto:

1. El proceso del narco se relaciona con la generación de empleos que incluyen a campesinos cultivadores, trabajadores temporeros para la siembra y la recolección, y diversos intermediarios en el engranaje de producción y distribución. Así, el control del narcotráfico amenazaría con aumentar el desempleo rural e incentivar masivas migraciones hacia los cinturones de miseria urbanos.
2. También se vincula con la generación de aumentos sustanciales en el empleo indirecto al incrementar la demanda de bienes y servicios. Sectores como los bienes raíces, la construcción, la banca y la recreación, han tenido bonanzas aparentemente relacionadas con el influjo de los narcodólares.

Los problemas sociales que genera la droga para los diversos gobiernos no pueden ser ignorados por ninguna posición política. Los cubanos castristas, respecto de quienes se formulan reiteradas inculpaciones en el tránsito de la droga hacia Estados Unidos y Europa, no pueden eludir el asunto, pero lo desvirtúan en sus implicancias de tipo social. Así, el politólogo de esa nacionalidad, Luis Suárez, Director del Centro de Estudios sobre América —CEA— sostiene: “No se trata de desconocer la gravedad que el problema del uso y, sobre todo, el abuso de las drogas tiene para amplios sectores de la humanidad, específicamente en los países capitalistas desarrollados, sino de impedir que tras el mismo se oculten otros problemas tan o más importantes para el hombre, la sociedad, el mundo: los problemas de la guerra y la paz, la solución política de los conflictos regionales, el subdesarrollo con sus secuelas de injusticias, la miseria física y moral, a las que el capitalismo condena a las dos terceras partes de la humanidad” (4). He aquí, en definitiva, una justificación oblicua del narcotráfico.

(4) Suárez, Luis: *Conflictos sociales y políticos generados por la droga*, en Revista “Nueva Sociedad”, N° 102, Caracas, julio-agosto de 1989.

3. EL NARCOTRÁFICO COMO PROBLEMA POLÍTICO

Una primera incidencia política del narcotráfico que podemos anotar, si bien ella será tratada en detalle en otra ponencia, es su vinculación con los grupos insurreccionales. En efecto, hay Estados en que los narcotraficantes constituyen “zonas de soberanía” estableciendo alianzas de conveniencia mutua con las guerrillas izquierdistas locales, minando el poder de la autoridad por medio del soborno y del asesinato, y acumulando suficiente poder armado para poner en jaque a los gobiernos.

Un segundo rasgo, que se ha dado en algunas experiencias, es su gravitación sobre el escenario político legal buscando establecer allí determinados niveles de influencia. En algunas experiencias, los traficantes de la droga también han buscado participar en el juego político local, unificando esfuerzos para presionar políticos, designar candidatos a cargos públicos y ocasionalmente negociar con dirigentes de aquellos Estados casi en un estatus de igualdad. En 1982, por ejemplo, un reconocido narcotraficante, Pablo Escobar Gaviria, fue elegido en Medellín como Concejal debido a que invirtió fuertes sumas de dinero en la construcción de complejos habitacionales y en proyectos de renovación urbana bajo la consigna “Medellín sin tugurios”. En este aspecto también se puede mencionar la figuración política que llegó a tener el narcotraficante Carlos Lehder, quién fundó el Movimiento Latino Nacional, con pretensiones de llegar al Senado por elección popular y que editaba públicamente el periódico “Quindío Libre”, que llegó a tener una circulación certificada de sesenta mil ejemplares. En un estudio de la Universidad de los Andes se puede leer sobre el particular: “El MLN hacía planteamientos programáticos de corte nacionalsocialista y tercermundista, con matiz católico. Igualmente, propugnaba la depuración de la actividad política en el país y una gestión pública eficiente. Además, respaldaba a los grupos de justicia privada. Según sus voceros, el movimiento surge como respuesta política al Tratado de Extradición” (5). En 1983, los Estados Unidos solicitan la extradición de Lehder, pasando éste a la clandestinidad, siendo luego detenido y extraditado. El movimiento muere, pero la experiencia quedó.

(5) Arrieta, Carlos y otros: *Narcotráfico en Colombia*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 1990, pág. 228.

Un tercer impacto del narcotráfico sobre la gobernabilidad del sistema democrático apunta a su capacidad de corromper e intimidar a los agentes del Estado. Los intereses que hay detrás de la droga funcionan en la sombra, constituyendo una fuerza política capaz de operar abiertamente en algunas zonas y de afectar el consenso nacional sobre las políticas de represión a la droga, como se aprecia en el caso colombiano. Los sobornos, los pagos dolosos y las donaciones a campañas políticas son una fuente primaria de influencia política. A eso se debe agregar el chantaje, la coerción, la intimidación e incluso el asesinato de funcionarios que no cooperan o que condenan las actividades del narcotráfico. El ejemplo más importante en esta materia es el homicidio del Ministro de Justicia de Colombia, Rodrigo Lara Bonilla, en 1984, artífice del primer esfuerzo serio en ese país para desarraigar la influencia de la industria de la droga.

También Perú nos ofrece ejemplos claros de cómo puede llegar el narco a corromper a las autoridades del Estado, encargadas, precisamente, de combatirlo. Se puede mencionar al narcotraficante Carlos Langberg, quien financió en parte significativa la campaña presidencial del APRA en 1980. Pero existe, como lo relata Gustavo Gorriti, un caso más revelador aún: "Reinaldo Rodríguez López, quien de oscuro contador público había pasado a ser la cabeza visible de la organización de narcotráfico peruano más importante que se haya descubierto, fue nombrado asesor de la Policía de Investigaciones" (6). Hoy Langberg y Rodríguez están siendo procesados.

La repercusión negativa de estos problemas sobre la gobernabilidad de la democracia es categórica. Hay casos en que los gobiernos se han sentido tan poco capacitados para hacer frente al narcotráfico que han optado por dialogar con sus personeros más significativos. En 1983, por ejemplo, el Consejero sobre la droga del Presidente Boliviano, Hernán Siles Suazo, se entrevistó con Roberto Suárez (líder de la coca), y fue allí donde éste ofreció al gobierno un préstamo equivalente al pago de la deuda externa "para fortalecer el proceso democrático", a cambio lógicamente de cierta libertad para proseguir con sus negocios. Por otra parte, en 1984 el ex Presidente de Colombia, Alfonso López Michelsen, se reunió en Panamá con altos jefes del narcotráfico colombiano. Los narcotraficantes ofrecieron aumentar las reservas internacionales del país en dos mil millones de dólares a cambio de

(6) Gorriti, Gustavo: *Democracia, Narcotráfico y la Insurrección de Sendero Luminoso*, en Pasara, Luis, compilador: "Democracia, Sociedad y Gobierno en el Perú", Lima, DESCO, 1988, pág. 198.

una amnistía. No se llegó a acuerdo en ninguno de los dos casos. El solo hecho, empero, de que se sostuvieran las reuniones sugiere que existe a un alto nivel político el sentimiento de compromiso o coexistencia con los narcotraficantes.

Cualquier estrategia para enfrentar el problema del narcotráfico, importa necesariamente la adopción de decisiones políticas al más alto nivel. Lo que ocurre es que los factores políticos son predominantes, más allá de los aspectos técnicos, de salud, o de mero enfoque policial delictual. En efecto, los gobiernos deben estar en capacidad de imponer su autoridad en las regiones de siembra y procesamiento. Deben ofrecer fuentes alternativas de ingreso para los cultivadores, así como para los empleados rurales. En los países de tránsito y de potencial lavado de narcodólares deben demostrar que tienen la capacidad para controlar la amenaza.

Corresponde también a la autoridad diseñar políticas preventivas. Mereciendo una especial atención el nivel educacional donde el objetivo debe ser convertir la utilización de las drogas en una actividad socialmente indeseable, para que los jóvenes nunca las prueben. Ya que es casi imposible detener la oferta, resulta sensato detener la demanda.

4. ESTADO DEMOCRÁTICO Y ESTRATEGIAS CONTRA EL NARCOTRÁFICO

Un autor especializado en la materia, Bruce Bagley, destaca, descriptivamente, cuatro opciones para combatir el problema del narcotráfico (7):

La primera de ellas dice relación con que E.E.U.U. financiara el apertrechamiento de todas las capacidades que tengan los gobiernos latinoamericanos para luchar contra la droga.

Esta estrategia implicaría el suministro de más armamentos, helicópteros, sistemas de comunicación y apoyo a los servicios de inteligencia. Esta estrategia importaría hacer uso efectivo de la ayuda otorgada, para lo cual en algunos casos se haría necesario impulsar determinadas reformas a los sistemas legales locales.

(7) Véase. Bagley, Bruce: *Cuatro posibles soluciones al problema del Narcotráfico*, en Revista "Ciencia Política", N° 14, Bogotá, Primer Trimestre de 1989.

El problema de la extradición tiene inconvenientes, por cuanto la mafia del narco puede inmovilizar a todo el sistema judicial, como lo ha hecho en Colombia, mediante la violencia y la intimidación. Por lo tanto, esta opción involucra altos riesgos.

Una segunda opción es llamada por el autor la “norteamericanización” de las operaciones antidroga en América Latina. Este enfoque implicaría que el gobierno de EE.UU. asumiera las funciones que las naciones fuente del problema no realizan o no están en capacidad de realizar en lo que respecta a la aplicación de la ley, siempre y cuando tales naciones dieran su previo consentimiento. Ejemplos de esto son las extradiciones de los narcotraficantes para ser juzgados por tribunales estadounidenses o la operación Alto Horno llevada a cabo por el Ejército Norteamericano contra los laboratorios de cocaína en Bolivia en el verano de 1986.

Sin embargo, en este caso, hay que considerar que la llegada de fuerzas militares norteamericanas a Bolivia significó un socavamiento de la popularidad del Presidente Paz Estenssoro, y fue condenada por casi todo el espectro político nacional, además del rechazo al método como alternativa viable por casi todos los países latinoamericanos.

Una tercera opción es respaldar las iniciativas de los gobiernos latinoamericanos en el sentido de ofrecer alternativas económicas viables al comercio de narcóticos. Se podría ayudar a crear programas de sustitución de cultivos para los agricultores de la droga; se podrían disminuir las barreras para las exportaciones de productos legítimos como el café o el azúcar, extendiendo el sistema de comercio preferencial. En este plano también se puede insertar una medida tendiente a mitigar la carga de la deuda externa. En consecuencia, un renovado desarrollo regional es componente indispensable en todo esfuerzo a largo plazo destinado a luchar con éxito contra el narcotráfico.

Una cuarta opción sería desistir totalmente de la guerra antidrogas y legalizar su consumo o, por lo menos, suprimir su carácter delictivo. Quienes propician esta opción comparan las políticas actuales de EE.UU. con las medidas de décadas atrás para prohibir el consumo del alcohol. Argumentan que hay que distinguir entre el problema de salud pública que representa el abuso de las drogas y la violencia y criminalidad que van asociadas con su comercio porque es ilegal. Postulan que la mejor manera de reducir el tráfico de drogas consiste en tratarlas como un asunto de salud y no como un problema delictivo. Al legalizar su producción y su venta sería posible eliminar las ganancias clandestinas y también los incentivos económicos que atraen a las bandas

delictuales a involucrarse en él. Señalan además que el Estado podría crear impuestos sobre la venta de drogas con lo que recaudaría miles de millones de dólares que podría destinar en programas de educación, prevención y rehabilitación de adictos.

Contra esta última opción se opone el argumento ético que considera que permitir el uso de la droga es algo que repugna a la conciencia moral. Además de que el consumo y las tasas de adicción podrían elevarse a cantidades no controlables por los servicios de salud.

En suma, de las opciones neutrales que este autor ofrece, una combinación de la primera con la tercera pareciera ofrecer mayor viabilidad. Se hace necesario, en todo caso, desarrollar una estrategia de largo plazo, tanto del lado de Estados Unidos como país de elevado consumo, así como de los países proveedores. Ello produciría niveles significativos de recursos por parte del primero, y una clara voluntad política de cooperación de parte de los segundos.

Sin embargo, la guerra contra las drogas no será ganada implementando sólo medidas coercitivas. En efecto, no ha habido nunca una actividad ilegal que haya sido reducida o acabada por la sola aplicación de las leyes si la opinión pública no decide condenarla con firmeza. La sociedad es la única que puede terminar con ellas, cambiando sus actitudes y retirándoles su apoyo. Así va a suceder con el tráfico de drogas. Sólo cuando la población esté realmente harta del problema actual que provocan y diga "basta", sólo entonces el tráfico de drogas se verá seriamente afectado.

En Mar del Plata, Argentina, en noviembre de 1987, la XVII Conferencia de Ejércitos Americanos abordó el tema del narcotráfico. Allí se adoptó una resolución que creemos vigente y nos interpreta plenamente en su respuesta al problema: "La drogadicción se ha convertido en el instrumento actual que mayor envilecimiento moral produce, minando los espíritus y condicionando las voluntades de los adictos...(por lo tanto) se deben adoptar medidas preventivas y activas en todos los ámbitos del quehacer nacional de los diferentes países americanos, para contrarrestar y/o anular la drogadicción y el comercio de la droga (8).

(8) *El Ejército frente a la droga*, transcripción de la resolución sobre Narcotráfico de la XVII Conferencia de Ejércitos Americanos, en Revista "Nueva Sociedad" citada.