

COLETTA A. YOUNGERS

# La “guerra contra las drogas” de EE UU y el debilitamiento de la democracia en América Latina

*El final de la Guerra Fría no ha cancelado la intervención militar estadounidense en América Latina. En el nuevo contexto EE UU despliega una política de lucha contra el narcotráfico que enfoca al “enemigo” fuera de sus territorios, perspectiva que le permite mantener su intromisión con el beneplácito de los gobiernos latinoamericanos. La encarnizada “guerra contra las drogas”, respaldada por el descomunal presupuesto que EE UU inyecta a militares y paramilitares en los países en los que libra su particular batalla, sirven sobre todo para validar la violencia y para desestabilizar, aún más, las frágiles democracias de los países en los que interviene. Que casi todos los defensores de los derechos humanos asesinados en Colombia hayan sido abatidos por paramilitares refleja bien una terrible situación donde la misma defensa de los derechos humanos se convierte en actividad peligrosa y punible. La corrupción y el poder ilimitado de los asesores militares que gobiernan el Perú detrás de la figura presidencial, también dibujan con precisión el tipo de guerra que se está librando.*

Para su “guerra contra las drogas” en América Latina, el Gobierno estadounidense cuenta con las fuerzas militares y policiales latinoamericanas, que desempeñan el papel principal en la lucha contra el tráfico ilegal de drogas y que reciben de éste importante ayuda militar y de formación. Los países latinoamericanos en su conjunto reciben millones de dólares para combatir la así

Coletta A. Youngers es asociada senior en la Oficina de Washington sobre América Latina (WOLA), organización sin ánimo de lucro dedicada a la investigación y a la defensa en el ámbito de la política. Es directora del Programa Andino y participa en un proyecto de investigación sobre el narcotráfico coordinado por el Instituto Transnacional de los Países Bajos y Acción Andina, con sede en Bolivia.

Traducción: Berna Wang

*Con su política antidroga, EE UU ha forjado nefastas alianzas con ejércitos que tienen un historial deplorable con respecto a los derechos humanos.*

llamada “guerra contra la droga”, y esta financiación aumenta. En la última década, el presupuesto estadounidense destinado a programas internacionales antinarcóticos se ha multiplicado por más de cinco, mientras que, en el mismo período, la ayuda para el desarrollo en América Latina se ha recortado en dos tercios.

En términos más generales, el papel dominante que se ha asignado a las fuerzas de seguridad locales amenaza con debilitar las frágiles transiciones hacia sociedades más democráticas que están teniendo lugar en la región, después de décadas de regímenes militares muchas veces brutales. La transición democrática en Sudamérica y el final de los conflictos civiles en Centroamérica conllevan un esfuerzo generalizado para reducir el poder de las fuerzas de seguridad locales, limitando su autoridad al control de las fronteras nacionales, y para ampliar el control de los gobiernos civiles democráticamente elegidos sobre los ejércitos y los servicios de información locales. El Gobierno estadounidense erosiona estos esfuerzos al proporcionar los recursos, la formación y la justificación doctrinal necesarios para que los ejércitos desempeñen un papel significativo en las operaciones antinarcóticos de ámbito nacional, una función de hacer cumplir la ley que en la mayoría de las democracias está reservada a la policía civil. Con esta actuación, el Gobierno estadounidense legitima a las fuerzas de seguridad latinoamericanas en un papel fundamental en la seguridad interna, que ahora se dirige contra “nuevos enemigos”, y los confirma como actores en la política nacional. La mayoría de las veces, este apoyo se proporciona antes de que se hayan realizado reformas institucionales significativas que garanticen un mayor control civil o el respeto a los derechos humanos.

Con su política antidroga, EE UU ha forjado nefastas alianzas con ejércitos que tienen un historial deplorable con respecto a los derechos humanos. En Colombia y en México, los esfuerzos internacionales de EE UU para controlar la droga —incluido el envío de material, formación y ayuda directa de carácter militar— contribuyen a campañas contrainsurgencia que se caracterizan por violaciones graves de derechos humanos. En Bolivia, la política antinarcóticos de EE UU enfrenta a los cultivadores de coca con la policía y el ejército bolivianos, lo que provoca conflictos, violencia y abusos sistemáticos. En Perú, el Gobierno estadounidense está facilitando ayuda antinarcóticos a los servicios de información (SIN), responsables de actividades que siguen el modelo de los escuadrones de la muerte, y de significativos reveses para la democracia en ese país desde el *autogolpe* de abril de 1992. En resumen, la guerra estadounidense contra las drogas debilita los esfuerzos destinados a promover los derechos humanos y la democracia en América Latina y el Caribe.

El coste de esta política es elevado, y los beneficios escasos. Más de una década después de que Washington comenzara a inyectar más y más dólares en la guerra contra la droga en América Latina, no se puede hallar ni un solo indicador de éxito a largo plazo en toda la región. Por el contrario, la producción de coca se ha extendido hasta Colombia, que se ha convertido en el mayor productor; las organizaciones y las rutas del narcotráfico han proliferado y, por primera vez en América Latina, ha surgido una importante producción de heroína.

## **Peligros para los derechos humanos**

Mediante la "guerra estadounidense contra las drogas", EE UU está apoyando a unas fuerzas que cometen abusos precisamente cuando el nivel general de violaciones de derechos humanos ha disminuido notablemente en toda la región y en la mayoría de los países ha mejorado de forma significativa la situación de éstos. Washington está fomentando, al menos indirectamente, las violaciones de derechos humanos y, en Colombia y México, está contribuyendo a las únicas campañas contrainsurgencia que se desarrollan actualmente en la región. En el caso de Colombia, ha optado por el resbaladizo camino de aumentar su intervención en la brutal guerra civil de ese país mediante la colaboración con las fuerzas del ejército, de la policía y de los servicios de información locales. Colombia recibe hoy más asistencia en materia de seguridad para ayudar a su policía y su ejército a combatir las "narcoguerrillas" de la que recibe el resto de la región en ayuda para el desarrollo. Es también el tercer país receptor del mundo de ayuda de seguridad estadounidense, sólo detrás de Israel y Egipto. Y este apoyo debilita los esfuerzos del Gobierno de Pastrana para promover una salida negociada al conflicto colombiano.

Los acuerdos internacionales antinarcóticos incluyen medidas destinadas a la protección de los derechos humanos. La Declaración de Cartagena, por ejemplo, exige que los partidos actúen dentro del marco de estos derechos y establece que "nada debilitaría más la guerra contra las drogas que el desprecio a los derechos humanos". Los acuerdos bilaterales entre EE UU y los países latinoamericanos incluyen a menudo cláusulas sobre derechos humanos, y documentos de la Administración, tales como el Informe sobre Estrategia Internacional de Control de Narcóticos, de carácter anual, subrayan la compatibilidad entre los programas antinarcóticos y el respeto a los derechos humanos. Sin embargo, tanto la Administración Bush como la de Clinton han restado importancia, en diferentes momentos, a la gravedad de la situación de los derechos humanos en países como Perú, Colombia y México a fin de obtener el apoyo del Congreso para la ayuda antinarcóticos.

En Colombia, la guerra estadounidense contra las drogas está estrechamente unida a la campaña contra la insurgencia más brutal que se ha librado en el hemisferio. Por término medio, cada día mueren diez personas víctimas de la violencia política; más del 70% de estas muertes se atribuyen a grupos paramilitares de derechas, que actúan a menudo aliados a las fuerzas de seguridad del país. Además, la violencia política ha expulsado a más de un millón de colombianos de sus casas, en su mayoría para huir de la destrucción causada por los paramilitares. Pese a las promesas que periódicamente hace el Gobierno de combatir la actividad paramilitar, las Fuerzas Armadas colombianas no han tomado medidas adecuadas para controlarla. Este año, y bajo una enorme presión estadounidense, el ejército colombiano destituyó a dos generales por sus lazos con los paramilitares. Pero no ha ido más allá para procesar y sancionar a los miembros implicados en estas actividades y en otras atrocidades y, en cambio, ha castigado sistemáticamente a quienes han denunciado su colaboración con los grupos paramilitares.

En México, la brutal matanza de 45 campesinos indígenas perpetrada en la ciudad de Acteal, en la región de Chiapas, en diciembre de 1997, atrajo la aten-

ción internacional sobre las violaciones de derechos humanos que se están cometiendo como consecuencia de los esfuerzos encaminados a acabar con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Las denuncias de torturas y abusos a manos del ejército mexicano son habituales, al mismo tiempo que, como ocurre en Colombia, la impunidad es la norma para los autores de dichas violaciones. Pero mientras la actuación del ejército mexicano respecto de los derechos humanos va empeorando, las relaciones militares entre EE UU y México se amplían de forma significativa. Como parte de su apoyo antinarcóticos al ejército mexicano, Washington contribuyó a crear, a financiar y a instruir a una unidad de elite de fuerzas especiales del ejército en tácticas antinarcóticos. Esta unidad ha intervenido posteriormente en campañas contrainsurgencia y está ampliamente implicada en la corrupción relacionada con el narcotráfico. El Departamento General de Controloría (General Accounting Office, GAO), brazo investigador del Congreso estadounidense, ha documentado cómo una parte de la ayuda antinarcóticos se desvió a campañas contra la insurgencia en Chiapas, donde se han utilizado helicópteros proporcionados por EE UU para transportar tropas empleadas para aplastar la rebelión.<sup>1</sup> En países como México, la línea que separa las operaciones antinarcóticos y contrainsurgencia es, en el mejor de los casos, borrosa.

Las unidades militares que cometen abusos no son las únicas que se han beneficiado de la generosidad estadounidense; también lo han hecho los servicios de información locales. Durante los años de dictadura militar, los servicios de información fueron a menudo la fuente de las peores expresiones del terrorismo de Estado, eludiendo en gran medida las reformas de los gobiernos civiles elegidos democráticamente. El carácter de la información y los usos que se le dan dependen de si quienes están al mando rinden cuentas a una autoridad civil democrática. Pero las fuerzas de seguridad andinas siguen actuando con una significativa autonomía, no rinden cuentas ante nadie y en muchas ocasiones continúan operando con la mentalidad de la guerra fría, sin distinguir la actividad política legal de la actividad insurgente o delictiva.

El caso más flagrante es el de Perú. El Gobierno estadounidense proporciona apoyo político y económico a los servicios de información, el SIN, pese a su implicación en actividades antidemocráticas y de los escuadrones de la muerte. EE UU afirma que el SIN desempeña un importante papel de coordinación en las operaciones antinarcóticos, que es eficaz, y que, por tanto, no tiene más alternativa que apoyarlo. Como consecuencia, autoridades estadounidenses se reúnen públicamente con funcionarios del SIN, alaban su trabajo en la prensa y le facilitan apoyo económico a través del presupuesto antinarcóticos del Departamento de Estado y de la Agencia Central de Inteligencia (CIA). Hace tiempo que se rumorea que el director *de facto* del SIN, Vladimiro Montesinos, máximo asesor de seguridad del presidente Fujimori, está en la nómina de la CIA.

Quizá no haya un lugar donde los daños colaterales de la guerra estadounidense contra las drogas sean más evidentes que Bolivia. En un país donde no

---

<sup>1</sup> U.S. General Accounting Office, "Long-Standing Problems Hinder U.S. International Efforts", GAO/NSIAD 97-95, February 1997.

actúan grupos guerrilleros, no existe una difusa línea que separe las operaciones contrainsurgencia y las antinarcóticos, y que haga borroso el cuadro como en Colombia y en México. En otras palabras, las violaciones de derechos humanos derivadas de las operaciones antinarcóticos no son más que eso. Aunque los abusos que se cometen actualmente parecen nimios en comparación con los homicidios y las desapariciones llevados a cabo durante el mandato de algunos dictadores militares bolivianos —incluido el general Hugo Bánzer, que ha vuelto al poder por medio de las elecciones— en el Chapare, la principal región productora de coca de Bolivia, predomina una inquietante pauta de detenciones, malos tratos y abusos contra la población local. Además, las principales víctimas no son narcotraficantes, sino campesinos pobres que obtienen los ingresos necesarios para subsistir mediante el cultivo de la coca.

Al tomar posesión de su cargo, el general Bánzer declaró que eliminaría toda la producción ilegal de coca en el plazo de cinco años y lanzó una agresiva política de erradicación de este cultivo. También introdujo al ejército en el conflictivo Chapare para apoyar a la policía antinarcóticos, una medida que las autoridades estadounidenses llevaban años exigiendo. Como consecuencia, las tensiones estallaron de forma espectacular y 1998 fue uno de los años más violentos de la historia reciente de la región. Al menos 14 personas perdieron la vida como resultado del conflicto entre cultivadores de coca y fuerzas militares y policiales, entre ellos dos agentes de la policía.<sup>2</sup> Ni las autoridades bolivianas ni la embajada estadounidense han investigado ninguno de estos casos.

## **Debilitar la democracia**

Muchos altos cargos del Pentágono consideran que el entrenamiento en materia de antinarcóticos, ya sea impartida en el propio país o en centros estadounidenses, es una oportunidad importante para estrechar los lazos con las Fuerzas Armadas de la región, que constituye una de las metas clave de la estrategia posguerra fría del Departamento de Defensa para el hemisferio sur. En una serie de entrevistas realizadas por la Oficina de Washington sobre América Latina (WOLA) en 1990 y 1991, varios mandos militares estadounidenses con responsabilidades en la política de seguridad de EE UU hacia América Latina subrayaron la necesidad no sólo de mantener, sino de ampliar, las relaciones con los ejércitos de todo el hemisferio. También hicieron hincapié en la necesidad de mejorar las capacidades militares, incluso en los países que cuentan con gobiernos elegidos democráticamente.<sup>3</sup> Con esta actuación, el Pentágono trata de consolidar las mismas fuerzas que muchos gobiernos locales están tratando de contener en los cuarteles, después de décadas de régimen militar.

Algunos funcionarios de la Administración afirman que, por el contrario, el apoyo militar es necesario para defender a las democracias incipientes de la ame-

*El Pentágono  
trata de  
consolidar las  
mismas  
fuerzas que  
muchos  
gobiernos  
locales están  
tratando de  
contener en  
los cuarteles,  
después de  
décadas de  
régimen  
militar.*

<sup>2</sup> Andean Information Network, Memorandum: “Violence Escalates in the Bolivian Chapare”, April-May, 1998, 22 June 1998, p. 1.

<sup>3</sup> Charles Call, *Clear and Present Dangers: The U.S. Military and the War on Drugs in the Andes* (Washington, D.C.: The Washington Office in Latin America, 1991), p. 41.

naza del narcotráfico y la insurgencia. Sin embargo, el Gobierno estadounidense, al pasar por encima de las instituciones civiles, podría estar debilitando la fe de la ciudadanía en esas instituciones civiles en un momento en que las conquistas democráticas se mantienen frágiles. Poner freno a la autonomía militar sigue siendo algo fundamental para la futura democratización, y en la región andina, el control de los gobiernos civiles sobre las fuerzas militares es, en el mejor de los casos, endeble. Por ejemplo, en Colombia —que no ha estado nunca bajo un régimen militar— los poderes del ejército se amplían sin cesar a medida que crecen los movimientos rebeldes, y los militares se han convertido en un obstáculo fundamental para los esfuerzos del Gobierno de Pastrana por conseguir una salida negociada a un conflicto que dura décadas.

Otro aspecto que viene al caso es la formación que actualmente se imparte al ejército mexicano, convocado para llenar el vacío creado en 1996 por la expulsión de unos ochocientos agentes de la policía federal por infracciones de carácter ético. Brian Sheridan, ex zar antidroga del Pentágono, afirma que antes de que el Pentágono comenzase a impartir formación antinarcóticos al ejército mexicano, “en esencia, no teníamos ninguna relación con ellos. La idea de entablar relaciones de ejército a ejército es muy importante”.<sup>4</sup>

Las autoridades estadounidenses insisten en que la corrupción existente en el seno de la policía mexicana requiere una respuesta militar. Pero al introducir su ejército, EE UU está aumentando la participación de los militares en asuntos de política interna en el único país de la región donde su papel estaba en gran parte limitado. El ejército mexicano está actualmente al mando de las fuerzas policiales en dos terceras partes de los estados de México, patrulla las calles de la capital, dirige el tráfico y se ocupa de los delitos de menor importancia. Según algunos funcionarios estadounidenses, no menos del 25% de los militares mexicanos participa en la erradicación de la marihuana durante la temporada de siembra, lo que les pone en contacto —y en conflicto— directo con los campesinos locales.<sup>5</sup>

Al propiciar la militarización de la sociedad mexicana con el fin de combatir las drogas ilegales, EE UU podría estar actuando en contra de su propio objetivo a largo plazo, es decir, conseguir que haya un régimen democrático civil estable en México. Tampoco hay indicios de que el ejército mexicano sea menos susceptible a la corrupción que la policía, como ilustra la detención, en febrero de 1997, del zar mexicano de la droga, el General Jesús Gutiérrez Rebollo, acusado de colaborar con los mismos carteles a los que se suponía que debía combatir. Pese a esta detención, el ejército sigue siendo menos transparente y rinde menos cuentas que sus homólogos policiales, lo que hace más difícil acabar con la corrupción. Algunos analistas y activistas de derechos humanos mexicanos afirman que la Admi-

---

<sup>4</sup> Brian Sheridan, entonces primer vicesecretario adjunto de Defensa para Operaciones Especiales y Conflictos de Baja Intensidad, entrevistado por el asesor de la WOLA Peter Zirnite, Washington. D.C., Abril 1997.

<sup>5</sup> Departamento de Estado de EE UU, documento del Congreso de exposición de los Programas Internacionales de Control de Narcóticos para el ejercicio fiscal 2000, primavera de 1999, p. 3.

nistración Clinton debe redirigir los recursos a la creación de instituciones judiciales civiles fuertes, tanto en México como en otros países.

## **El fracaso de una política**

Aunque las autoridades estadounidenses reconocen en algunas ocasiones los costes que supone esta guerra, afirman que son compensados por los beneficios logrados al poner freno al consumo interno de drogas ilegales. Sin embargo, todos los indicios señalan el fracaso de esta estrategia. Hasta la fecha, los contribuyentes estadounidenses han aportado 300.000 millones de dólares a la guerra contra las drogas. Pero, en las calles de Estados Unidos, la cocaína y la heroína son ahora más fáciles de conseguir y más baratas que nunca.

Los analistas especializados en el problema de la droga indican que los esfuerzos internacionales para controlarla se basan en supuestos viciados sobre los mercados de la coca y de la cocaína. En otras palabras, la estrategia no tiene ningún sentido desde el punto de vista económico. La política antinarcóticos está dirigida a reducir la oferta de drogas ilegales, para hacer subir los precios y desalentar su consumo o hacerlo prohibitivo debido a su coste. Pero el éxito en la subida de los precios hace que entren en el mercado nuevos productores y distribuidores, lo que garantiza un suministro constante que a su vez hace bajar los precios de nuevo. El resultado es un círculo vicioso: la producción y el tráfico de drogas se amplían, con lo que éstas son igual de baratas y fáciles de conseguir que antes. La continua demanda —y los inmensos beneficios que promete— garantiza que incluso en el caso de que se eliminen el cultivo de coca o de adormidera y la producción de cocaína y heroína en una zona, éstas surgirán en otra parte.

Las tendencias en el cultivo de la coca ofrecen un ejemplo muy gráfico. Colombia es el único país de la región andina que ha aceptado el uso de herbicidas químicos para erradicar la coca. Pero desde que se puso en marcha el programa, en 1995, la producción de coca en este país ha aumentado en más del 50%. Como sucintamente declaró el general Barry McCaffrey, el “zar anti-droga” estadounidense, en agosto de 1998: “El pasado año, EE UU concedió más de cien millones de dólares de ayuda a Colombia. Este país fue el principal destinatario de la ayuda antinarcóticos estadounidense de todo el planeta. Y en los últimos dos años, hemos visto que Colombia se ha convertido en el productor número uno [...] de coca y [...] más del 60 % de las incautaciones de heroína realizadas el pasado año en EE UU fueron de heroína colombiana”.<sup>6</sup>

El Gobierno estadounidense señala la existencia de significativos descensos en el cultivo de coca peruana en ese período, compensados no obstante por su aumento en Colombia, mientras que la producción de coca boliviana tiende a mantenerse constante, donde las nuevas plantaciones equivalen en número a las erradicadas. Este año, los precios de la coca en Perú están subiendo una vez más, y existe de nuevo una tendencia al aumento de la producción. En resumen, los resultados de los esfuerzos para la erradicación de la coca no ofrecen hasta la fecha mucha cabida al optimismo.

<sup>6</sup> Citado en Juanita Darling, “New Colombian Leader Facing Policy Conflict”, *The Los Angeles Time*.

Se podría comparar la producción de coca con un globo: si se lo aprieta por un lado, se hincha por el otro. En Perú, por ejemplo, la producción de coca solía estar limitada al valle del Alto Huallaga. La campaña contra su cultivo provocó la difusión de nuevas zonas de producción en el Bajo y el Medio Huallaga, en el valle del río Apurímac y en otras zonas. Precisamente cuando la Fuerza Aérea peruana y el SouthCom comenzaron a interceptar aviones que transportaban la pasta de coca desde Perú hasta Colombia para refinarla y convertirla en cocaína, la producción de coca en Colombia se disparó. La crisis económica propicia el auge de la coca, pues los agricultores pobres o los jóvenes desempleados recurren a su cultivo como único medio para obtener ingresos para la subsistencia y alimentar a sus familias. Sencillamente, hay demasiados pobres y demasiadas tierras adecuadas para cultivar coca como para acabar con su producción ilegal.

La producción y el tráfico de cocaína sigue una tendencia similar. En Colombia, tras la ofensiva contra el cartel de Medellín, éste fue sustituido rápidamente por el de Cali. Una vez que la mayor parte de los dirigentes del cartel de Cali estuvieron entre rejas, se produjo una “democratización” del narcotráfico en el país, cuando las bandas regionales, más pequeñas —en las que es mucho más difícil infiltrarse y resultan más arduas de dismantelar— echaron raíces en toda Colombia. Las mafias de la droga, que ya no se circunscriben a Colombia, proliferan en México, Bolivia, Perú, Venezuela y Brasil. Y desde que se inició la guerra contra las drogas en los años ochenta, el cultivo de adormidera para la producción de heroína, antes desconocido en América Latina, se ha disparado. Los traficantes son expertos en adaptarse con rapidez a las estrategias de control de la droga, y desarrollan nuevos métodos y rutas para evitar la detección. De ahí que no deba sorprender que todos los indicios apunten a un exceso de oferta de coca, cocaína y heroína en los mercados internacionales y estadounidenses.

En resumen, fortalecer los ejércitos latinoamericanos para que lleven a cabo funciones en la lucha antinarcóticos es una política arriesgada que pone en peligro unas instituciones civiles frágiles, confiere poderes a los ejércitos locales y fomenta las violaciones de derechos humanos, al mismo tiempo que no ofrece ninguna promesa de reducir el uso y la producción ilegales de drogas. Ya es hora de que los políticos estadounidenses examinen el problema, tan real, del abuso de estupefacientes y de la violencia relacionada con ellos en EE UU y comiencen a abordar estos problemas en su propio país. Washington debe trasladar recursos para destinarlos a programas de tratamiento y educación en el país y a programas de desarrollo económico en América Latina y el Caribe.