

SANDRA BORDA GUZMÁN

Profesora, Facultades de Relaciones Internacionales
y Ciencia Política y Gobierno, Universidad del Rosario

CUMBRE DE LAS AMÉRICAS, DROGAS Y SOCIEDAD CIVIL: ¿HACIA UN VERDADERO ESQUEMA DE PARTICIPACION HEMISFÉRICO?

Resumen

Se aborda el tema tomando en consideración los avances de las dos primeras cumbres de las Américas (Miami y Santiago). En primer lugar, se identifica el problema del protagonismo casi exclusivo del sector estatal en el tema, y la poca participación de otros sectores en su tratamiento, a diferencia de lo que sucede con otros puntos de la agenda hemisférica. La autora asume que, además, el problema ha sido tratado de preferencia, de manera bilateral, mencionando los problemas que este hecho conlleva, incluyendo el énfasis en la tensión más que en la cooperación. El efecto de la asimetría internacional en relación con el tema es también mencionado. Se hace referencia al hecho de que no se hubiera producido un acuerdo anti-narcóticos en la Cumbre de Miami, y a que los acuerdos de la siguiente Cumbre en Santiago, también hayan sido parciales. Finaliza el artículo con algunas consideraciones conceptuales sobre las relaciones entre las tendencias internacionales y las políticas internas en la materia.

Abstract

Summit of the Americas, Drugs, and Civil Society: Towards a True Model of Hemispheric Participation?

Based on the progress made during the first two summits of the Americas (Miami and Santiago), the article suggests that, on the question of drug trade, FTAA negotiations have been marked by the States protagonism and reduced participation on behalf of other actors, in contrast with other topics on the hemispheric agenda. The author suggests that the topic of drugs has been dealt with on a bilateral basis, leading to problems such as an emphasis on tension rather than on cooperation. The article also mentions the effect of international asymmetry on how the topic is dealt with, as shown by the fact that the Santiago Summit produced only a partial anti-drug agreement while the Miami Summit failed to produce an agreement altogether. The article ends with several conceptual remarks on the relationship between international trends and domestic policy on this topic.

El asunto que intentará abordar este ensayo es cuál ha sido el impacto, la influencia o la relación entre las diversas manifestaciones de la sociedad civil estadounidense en el tratamiento que se le ha dado al tema de las drogas, y en general, al narcotráfico, en las dos versiones de la Cumbre de las Américas — Miami y Santiago—. Igualmente, se intentará una aproximación a las causas que han determinado el manejo que se le ha dado a este tema y el perfil que ha asumido la sociedad civil frente al mismo.

En otros espacios temáticos a nivel hemisférico como el proceso de integración, y concretamente la creación del Área de Libre Comercio de las Américas —ALCA—, se ha reconocido la participación adicional de actores no gubernamentales y no estatales, principalmente gremios de empresarios y ONG. Estos grupos han actuado intensamente alrededor de los temas de la integración, al menos en su acepción económica, y sus percepciones y aportes han sido tenidos en cuenta y en algunos casos aceptados y asumidos a la hora de elaborar los planes de acción y las declaraciones finales resultado de la Cumbre de las Américas en ambas versiones, Miami y Santiago.

Igualmente ha ocurrido con temas específicos como el desarrollo sostenible o el papel de la mujer en la superación de la

pobreza y el subdesarrollo, así como en otros tantos. La pregunta es, entonces, ¿ha ocurrido o no de la misma forma, o se ha desarrollado una actividad paralela tan intensa como las anteriormente descritas, alrededor del tema del narcotráfico?

Al parecer, la participación de la sociedad civil en la formulación de los lineamientos generales establecidos en las dos versiones de la Cumbre de las Américas en lo relativo al tema del narcotráfico, ha sido débil y precaria; ésta no ha logrado constituirse en un actor alternativo e independiente a los gobiernos hemisféricos y con capacidad de acción e influencia propias. Ello puede ser un problema que encuentre su origen en varias explicaciones que se intentarán abordar en este ensayo.

Las Américas y el problema de las drogas

El tema se ha tornado, con insistencia, en uno de los más importantes de la agenda internacional después de la Guerra Fría. Al lado de asuntos de gran relevancia como los derechos humanos, la conservación del medio ambiente, el tráfico ilícito de armas y otros, ha pasado a ocupar uno de los primeros lugares en las agendas de las discusiones bilaterales y multilaterales en todo el mundo.

Esta tendencia se ha evidenciado con mucha más claridad y agudeza en el continente americano. Aquí convergen países que se han destacado por su participación decisiva en este fenómeno, ya sea como consumidores, productores, traficantes o lavadores de dinero. El tema ha cobrado, con el tiempo, una relevancia insoslayable en el marco de entendimiento entre Estados Unidos y los países de América Latina. Como lo señala un analista:

The US National Narcotics Intelligence Consumer Committee (NNICC) estimates that Latin American countries supply one-third of the heroin, perhaps 80% of the marijuana, and all of the cocaine currently used in the United States, representing more than three-fourths of the US drug market which is estimated to exceed \$100 billion annually. These statistics clearly illustrate why narcotics control has become an important foreign policy issue in our relationships with drug source countries, particularly in this hemisphere¹.

El tema es, pues, uno de los más álgidos a los que se ha visto enfrentado el sistema interamericano en la actual coyuntura. En primer lugar, el incremento en el consumo de cocaína y el impacto negativo en términos

económicos y sociales que ello ha tenido en todas las sociedades, ha forzado a los tomadores de decisiones gubernamentales a ocuparse de este tema; y en segundo lugar, éste es un asunto que se encuentra en abierta contraposición con otras iniciativas positivas para el hemisferio como el libre comercio, el fortalecimiento de la democracia o el mantenimiento de la estabilidad política, y que ven amenazado su avance por el potencial desestabilizador de este fenómeno, especialmente en los países productores².

A pesar de la importancia que reviste el tema y a pesar, también, de la gran cantidad de sectores sociales no gubernamentales que se ven involucrados directamente no sólo en el problema mismo, sino en la posibilidad de una eventual solución, el tratamiento y discusión sobre el tema parece haber pertenecido, por lo menos en el continente, casi que exclusivamente a la esfera de acción de los Estados americanos.

Las razones que han determinado la "estatización" y la ausencia de participación de sectores alternos en el tratamiento del tema en las Américas tienen que ver con varios aspectos. El primero de ellos es la naturaleza

misma de la política americana o las características propias de la estrategia continental que han enmarcado la lucha contra las drogas en la región.

El problema de las drogas en América Latina ha sido tratado más frecuente e insistentemente bajo esquemas de carácter bilateral, mientras las aproximaciones multilaterales y conjuntas han permanecido relativamente marginales. La actividad y el proceso de toma de decisiones a nivel multilateral-regional alrededor del tópico de las drogas pueden resultar secundarios en comparación con el predominio de los entendimientos bilaterales. De la misma manera, el diseño y puesta en práctica por parte de Washington de una política antidrogas *case by case*, que hace uso de lo multilateral más desde la retórica que desde la implementación real de medidas para frenar el aumento y consolidación de esta actividad delictiva, contribuye a acentuar esta tendencia.

Sin embargo, según Abraham Lowenthal la perspectiva para la cooperación en la lucha antidrogas a nivel interamericano ha mejorado ostensiblemente gracias a cuatro razones fundamentales:

First, the schism between drug-producing nations and the Uni-

ted States, which widened in the early and mid-1980s as it became clear that Latin America nations themselves would be hurt increasingly by the drug trade and as parallel recognition grew in the United States that supply-side solutions alone would never work. [...]

Second, significant decreases since the mid-1980's in the number of people consuming drugs in the United States have provided a basis for some hope. [...]

Third, the United States and several countries in Latin America have begun to show that they are ready to devote substantial priority, including expanded financial and political resources, to drug control efforts. [...]

Fourth, the region can count on some functioning institutional frameworks to structure and reinforce the incipient impulse toward multilateral cooperation³.

A pesar de lo anterior, el tratamiento multilateral dado al tema aún continua rezagado y además determinado por el resultado de los acuerdos logrados de manera bilateral. Ello limita, en buena medida, el desempeño de sectores no gubernamentales que eventualmente se encuentren en capacidad de incidir en la región. Si la adopción e implementación de medidas tiene lugar en medio de acuerdos restringidos entre los gobiernos de dos países, el espacio para la acción de sectores

¹ James M. Van Wert, "The US State Department's Narcotics Control Policy in the Americas", en: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* vol. 30 No. 2 y 3, verano/otoño de 1988, p. 4.

² *Ibid.*, p. 5.

³ Abraham F. Lowenthal, "The Organization of the American States and Control of Dangerous Drugs", en: Peter H. Smith (ed.), *Drug Policy in the Americas*, Westview Press, 1992, pp. 306-307.

distintos a los estatales se limita ostensiblemente.

Este aspecto se ha visto fuertemente reforzado gracias a que con el escalamiento de la violencia resultado del narcotráfico, la corrupción, la adicción masiva a las drogas y la creciente amenaza de las organizaciones delictivas transnacionales a los sistemas políticos regionales, los países del hemisferio han optado por apoyar —explícita o implícitamente— la posición que Estados Unidos ha mantenido por años frente al asunto. Muchos de los ítems en los acuerdos logrados en el continente han sido parte de la agenda estadounidense antinarcóticos por mucho tiempo. "No es sorprendente que muchas de las políticas sobre producción de drogas y países traficantes sean no solo inspiradas sino también diseñadas por Estados Unidos"⁴.

No se dice entonces nada nuevo cuando se afirma que la política hemisférica antinarcóticos, además de haberse desenvuelto en el marco de entendimientos bilaterales, ha sido también notablemente liderada por el gobierno estadounidense. Ello ha dado lugar a la definición, durante la pasada década y a comienzos de la actual, de lo

que según Juan Tokatlian fueron las tres características más importantes de la estrategia antinarcóticos del hemisferio, liderada, nuevamente, por Washington: la *cocainización* de la guerra contra las drogas, la *andinización* de la misma —es decir, la concentración de la guerra en la región andina— y la *militarización* de la estrategia para la eliminación del problema de las drogas.

La lucha contra las drogas en el hemisferio, en resumen y según el mismo Tokatlian, se ha caracterizado más por la tensión que por la cooperación; ha primado la contención sobre el acuerdo; ha habido más distancia que aproximación en el hemisferio. Ha predominado, en síntesis, una estrategia enfocada en una perspectiva *dogmatic-repressive-supply-side*. Las políticas no son cooperacionistas ni coordinadas, y sí son, por el contrario, unilaterales y pragmáticas en constante actitud de "sálvese quien pueda":

This possibility—that a self-centered, unenlightened utilitarianism, more rethorical than practical, may emerge—makes the chance of obtaining some sort of active, coherent, and effective inter-state cooperation even more difficult⁵.

Otras características han definido en forma paralela la lucha contra las drogas en el continente:

First, the enormous burden imposed by the US anti-drug strategy's use of force and its specific effect upon government behavior in Latin America and the Caribbean. Second, the gap that exists between an official Latin American and Caribbean discourse that places all its emphasis on how to find and use a wide variety of means and resources for dealing with the many problems arising from the drug trade and an official practice that persists in following an uncoordinated, almost wholly coercive, course against it. Third, a need to focus attention on the tremendous increase in funds and expansion of bureaucracy to fight the narcotrafic that has taken place at every Hemispheric level over the past 10 years. Fourth, and in addition to the above, the fact that even though states policies emphasize the most strongly prohibitive measures, drug consumption in the United States, [...] is still far from the historic high level reached at the beginning of the previous decade. Fifth, there still has not been any initiative that has produced expansion of every tape of corruption: official and private, civil and military, national and continental⁶.

Otro analista, Bruce Bagley, afirma que el manejo del problema de

las drogas entre Estados Unidos y Colombia es un laboratorio muy claro para observar los desencuentros en esta materia a escala americana. Una de las deficiencias más frecuentes es la tendencia hacia el uso, por parte de Washington, de un proceso de toma de decisiones que no utiliza la consulta como herramienta y la sustituye por la unilateralidad, a pesar de que existen mecanismos y marcos de consulta bilaterales y multilaterales. De esta forma:

Typically, Washington has pursued a cooperative strategy during the "peaks" of its dealings with Colombia. However, during the low points of the relationship (those periods when Colombia's share of the US drug market increases, during electoral campaigns, or in the wake of dramatic incidents), Washington frequently abandons the cooperative approach and resorts to unilateral action, neither consulting with, or even warning, Bogotá, regarding its intentions. In short, during times of exasperation over perceived Colombian inaction, U.S. officials—all too often those not directly involved in the day-to-day anti-drug program—shift to a go-it-alone and damn-the-torpedoes mode (Craig, 1988;3).

Sequentially, the pattern is roughly as follows: worsening narco relations, unilateral American initiative and/or damaging incident, charge-countercharge, spill-over into relations in general, escala-

⁴ *Ibid.*, p. 15.

⁵ Tokatlian, Juan, *En el límite: La torpe norteamericanización de la guerra contra las drogas*, Bogotá, Norma-Cerec, 1997, pp. 80-81.

⁶ *Ibid.*, p. 82.

ting rhetoric form officials and media, mediation by cooler heads, binational conferences followed by words of praise for one side by the other, and improved cooperative efforts (Craig, 1988)⁷.

En medio de semejante lógica es impensable una inerción positiva de agentes nuevos en este proceso. Cuando el tema de las drogas no ha sido ni siquiera objeto de un diálogo medianamente igualitario y equitativo por lo menos entre los Estados mismos, y ha predominado la voz del más fuerte sobre la idea de un verdadero consenso continental, no es muy factible hablar de espacio para nuevos sectores. En otras palabras, si en el proceso de diseño de una estrategia para contener el problema de las drogas en el continente ni todos los Estados han podido ser sujetos verdaderamente activos, no se abriga entonces mucha esperanza en la eventualidad de que otras perspectivas sean tenidas en cuenta. El unilateralismo y la imposición, *per se*, no solo no son compatibles, sino que son abiertamente opuestos a cualquier mínimo intento de participación, cualquiera que sea la forma que éste adopte: gubernamental o no gubernamental.

Por otra parte, esta tendencia contrasta notablemente con la

que se presenta en el tratamiento de otros temas que interesan a todo el hemisferio. Asuntos como el comercio, el desarrollo sostenible o la participación de la mujer, entre otros, han sido estudiados y analizados en el contexto de las dos versiones de la Cumbre de las Américas por numerosos actores de carácter no gubernamental, y su posición ha sido escuchada en forma independiente a la de los Estados americanos.

Por ejemplo, durante la versión de Miami 94, el North-South Center señaló la participación de varias entidades de carácter no gubernamental en los debates previos a su realización: AACCLA —Association of American Chambers of Commerce in Latin America—, AFL-CIO, Amnesty International, Camacol —Cámara de Comercio Latino—, Center for Latin American Studies de la Universidad de Florida, Church World Service, Columbus Group, Council of the Americas, Earth Council, ECLAC —United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean—, Environmental and Energy Study Institute, FLACSO —Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales—, FOCAL —Canadian Foundation for the Americas—, Fundación Futuro Latinoamericano, Indian Law Resource Center,

Institute for International Economics, Interamerican College of Physicians & Surgeons, Inter-American Development Bank, Inter-American Dialogue, Latin America and the Caribbean United Nations Development Programme, Latino Alliance for the Summit of the Americas, National Council of La Raza, Lawyers Committee for Human Rights, Lutheran World Relief, National Audubon Society, North-South Center, NRTEE —National Round Table on the Environment and the Economy—, Organization of American States, Summit Coordinating Office y el Wilson Center.

Se formularon propuestas concretas desde estos sectores no gubernamentales en el campo de la preservación y el fortalecimiento de la comunidad de democracias de las Américas. Dichas propuestas estuvieron a cargo de Amnistía Internacional, FLACSO, The Lawyer Committee of Human Rights y el North-South Center. En materia de la promoción de la prosperidad mediante la integración económica y el libre comercio, las propuestas estuvieron a cargo de la Asociación de Cámaras de Comercio en Latinoamérica, la Cámara de Comercio de Estados Unidos y el Consejo de las Américas, las Cámaras de Comercio e Industria de la Región de América Latina y el Caribe, The Columbus Group, The Institute for International Economics y el North-South Center. En lo relacionado con la

erradicación de la pobreza y la discriminación en el hemisferio, las propuestas fueron adelantadas por las Concerned Civil Society Organizations to the Summit of the Americas, the Roundtable of Western Hemisphere Women Leaders y el Latino Alliance for the Summit of the Americas and The National Council of La Raza. Sobre la garantía al desarrollo sostenible y a la conservación del ambiente natural para las futuras generaciones, elaboraron propuestas concretas el Earth Council, el Environmental and Energy Study Institute, Canadian Foundation for the Americas, The Global Forest Project, The National Audubon Society, The National Round Table on the Environment and the Economy, el North-South Center, University of Florida, Florida International University, University of Miami, Florida State University, Florida A&M University y University of Central Florida.

También tuvieron lugar propuestas adicionales:

* La Declaration of Concern of the Inter-American Regional Organization of Workers, elaborada por The American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations and the Inter-American Regional Organization of Workers.

* A Hemispheric Commitment for Sustainable Development, llevada a cabo por la Fundación Futuro Latinoamericano.

⁷ Bruce Michael Bagley, "The New Hundred Years War? US National Security and the War on Drugs in Latin America", en: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 30 No. 1, primavera de 1988, pp. 172-173.

* The Americas in 1994: A Time for Leadership y The Hemispheric Summit: An Opportunity for the Americas, elaboradas por el Diálogo Interamericano⁸.

En materia de drogas, sin embargo, estos ejercicios, tal como se concibieron alrededor de otros temas de la agenda de la Cumbre, fueron prácticamente inexistentes. Una explicación a este fenómeno puede tener que ver con que en esta ocasión, los acuerdos obtenidos a nivel gubernamental pueden ser interpretados sólo como una amplia ratificación hemisférica a los acuerdos regionales y bilaterales de la década pasada, y nada más. La iniciativa integró diversas perspectivas y compromisos entre Estados Unidos y la región para alcanzar un *set* común de lineamientos, que dieron como resultado lo que muchos han denominado un consenso frágil y poco profundo, que teniendo en cuenta la priorización del manejo bilateral de este problema sobre el multilateral, era un resultado en buena parte previsible.

Durante la coyuntura de la Cumbre y como ha ocurrido durante las últimas décadas, mientras las relaciones de Estados Unidos con el resto de América Latina en términos de comercio e in-

tercambio pasaban por un muy buen momento, no ocurría lo mismo con las discusiones sobre tráfico de narcóticos y crímenes relacionados⁹. Con muy pocas excepciones, los líderes de América no quisieron incluir el problema de las drogas ilícitas como un elemento principal de discusión durante la Cumbre. Ésta versaba sobre comercio e integración —ALCA—, y por tanto hubo una muy fuerte resistencia a incluir la posición estadounidense sobre cómo tratar el problema de la droga:

In general, the mixture of counternarcotics programs and free trade policies was potentially explosive and the Summit of the Americas could have served as the catalyst. [...] Counternarcotics programs may contradict the thrust of market-oriented reforms that call for the dismantling of the state and the relaxation of border controls. Two basic elements characterize counternarcotics programs: they increase the role of the state, specially its security apparatus, and they aim to tighten border controls. [...] US policy in recent years has taken an interest in conditioning free trade on compliance with counterdrugs initiatives. In the context of expanding markets and trade, these could constitute non-tariff barriers. An argument could also be made that as market-

oriented reforms relax border controls and dismantle states, drug trafficking and related crime will increase¹⁰.

De esta forma, el principal logro de la Cumbre de las Américas en su versión de Miami, fue tan solo el estímulo que brindó a la implementación de la Convención de las Naciones Unidas de 1988, el Acuerdo de Cartagena de 1989 y la Declaración de San Antonio de 1992, más allá que la promoción de nuevas iniciativas. Los esfuerzos que buscaban establecer un acuerdo antinarcóticos americano no fueron exitosos. La confrontación alrededor de la forma y los métodos a utilizar en la lucha contra las drogas, obstaculizó el logro de una estrategia hemisférica común¹¹.

A pesar de que Estados Unidos —como parte de la concepción unilateral e impositiva que ha guiado la elaboración de su política exterior antidrogas— se había asignado mediante el uso de la certificación la función de juzgar unilateralmente quién cumplía y quién no con la Convención de 1988, y a pesar del malestar que ello causara en los países latinoamericanos, la certificación no fue discutida en la Cumbre de Miami debido a que pudo ser percibida como una

violación al espíritu de la Cumbre¹².

Tokatlian insiste en que una de las grandes dificultades a las que se vio enfrentada esta Cumbre fue el interés —de Washington, particularmente— de no debatir sobre asuntos controvertibles en sí mismos a pesar de su importancia para el sistema interamericano:

...it is easier to emphasize an issue, like trade, on which there is more apt to be a convergence of views, than to try to arrive at specific agreements that might, for example, guarantee security (economic, environmental and technological) across the continent. It is much easier to propose plans, and simpler to meet expectations, in the area of trade than in other issue areas with greater potential for friction, which might then reveal the breaches and divisions that exist between the United States and the rest of the Hemisphere.

It is possible that, due to the above, consideration of strongly controversial issues in inter-American relations have been avoided, such as that relating to drugs. No one wants to appear to be 'contaminating' the Hemispheric agenda; no one wants to be identified as 'narcotizing' continental ties; and no one wants to risk being stigmatized for introducing an 'addictive' element into

⁸ Robin Rosenberg y Steve Stein (editores), *Advancing the Miami Process: Civil Society and the Summit of the Americas*, North-South Center Press, 1995.

⁹ Eduardo Gamarra, *Implementing the Summit of the Americas*, Working Paper, North-South Center, University of Miami, p. 3.

¹⁰ *Ibid.*, p. 2.

¹¹ *Ibid.*, p. 1.

¹² *Ibid.*, p. 7.

the summit, even though this is a problem that unites -albeit in a tragic and violent way- all the countries of the Americas¹³.

Lo ocurrido en la Cumbre de las Américas en Miami no es sino la traducción exacta de las condiciones bajo las cuales ha funcionado la guerra contra las drogas en el continente, y que ya se definieron anteriormente. Es notoria la proclividad existente a tratar más activamente temas que pueden ser catalogados como de *baja intensidad* y a permitir en su análisis la participación activa de otros actores, mientras que ocurre lo diametralmente opuesto con temas que como el narcotráfico—posiblemente catalogable como de *alta intensidad*— han sido *securitizados* y asumidos bajo una óptica eminentemente criminalizante que los hace no gratos ni bienvenidos en el escenario de lo multilateral, lo cual relega su tratamiento a espacios de discusión mucho más cerrados y limitados.

En el caso de la Cumbre de Santiago, el tema no fue eludido con tanta vehemencia como en Miami y no estuvo marginalizado completamente. Allí se pasó revista

a un acierto significativo —la alianza hemisférica para combatir el narcotráfico—, un intento malogrado —el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)—,

avances a medias como el de la Convención Interamericana contra la Corrupción y la iniciativa educativa e innovaciones impactantes como el fortalecimiento de la sociedad civil. [...] Dos años antes de la Cumbre de las Américas, los países de la región se reunieron en San Antonio, Texas, y decidieron apoyar los esfuerzos de la Comisión Interamericana para el Control de las Drogas de la OEA —CICAD— destinados a elaborar una estrategia antidroga. [...] El resultado fue una serie de normas y disposiciones hemisféricas para atacar la producción, distribución y consumo de estupefacientes, así como el movimiento de los insumos químicos empleados en su elaboración y el lavado de dinero¹⁴.

En términos de participación, la tendencia de Miami se mantuvo, y de nuevo —a pesar de que el North-South Center no ha dado a conocer aún el balance del papel desempeñado por la sociedad civil— la inclusión de agentes no gubernamentales tuvo lugar en temas como el desarrollo sostenible —trabajo que se venía realizando con gran intensidad desde y alrededor de la Cumbre de las Américas para el Desarrollo Sustentable que tuvo lugar en Santa Cruz, Bolivia— y el fortalecimiento del papel de la mujer en la sociedad, iniciativa en la cual jugó un papel de gran importancia la Corporación Participa de Chile. Ambos temas,

como ya se había anotado anteriormente, de *baja intensidad*.

En lo referente al tema de las drogas, las posiciones de los países latinoamericanos y la posición de Estados Unidos sobre el tema, fueron, al menos en el discurso, bastante cercanas. El presidente Clinton durante su alocución afirmó:

Nuestra cooperación en la lucha contra las drogas se ha intensificado, basada en el entendimiento de que las drogas son un problema para todos y que todos debemos trabajar juntos para combatir tanto la oferta como la demanda. Hemos adoptado nuevas y severas medidas contra el lavado de dinero, hemos acordado el primer tratado multilateral en el mundo para combatir la corrupción, de modo tal que nuestras sociedades están gobernadas por la ley. [...] Haremos más para defender la democracia de sus enemigos —la corrupción, el terrorismo y las drogas—. La nueva alianza del hemisferio contra las drogas, que comenzará aquí, incentivará, apoyará y mejorará el esfuerzo de todas nuestras naciones para combatir esta amenaza como compañeros¹⁵.

El presidente colombiano dirigió una misiva a todos los presidentes de las Américas explicando la posición que asu-

miría su país durante la realización de esta Cumbre. En lo relacionado con el tema de las drogas, señaló:

Para mi país, los problemas de las drogas y los derechos humanos son temas de gran prioridad. En ambos casos, la ausencia de mecanismos de acción conjunta y del principio de cooperación, exponen a todos y cada uno de nuestros países al grave riesgo de la intervención unilateral de otras naciones en sus asuntos internos. Es preciso que la comunidad americana entera se levante contra el unilateralismo y el inadmisibles derecho de un país a juzgar y penalizar la conducta de otros.

En el caso de las drogas, Colombia ha insistido en una estrategia global, integral, que parta del reconocimiento de la corresponsabilidad y la solidaridad entre todas las naciones afectadas¹⁶.

En esta misma dirección, el zar antidrogas estadounidense, Barry McCaffrey, habló de la necesidad de crear una alianza regional para combatir orgánica y colectivamente el tráfico de narcóticos y todas las actividades conexas. Sugirió que a este mecanismo debería llegarse mediante la profundización de los consensos existentes o por una vía diametralmente opuesta a la de la certificación. Afir-

¹³ Tokatlian, *Op. cit.* p. 76.

¹⁴ "La América posible", en: Revista *Visión*, vol. 90 No. 3, 16 al 28 de febrero de 1998, p. 12.

¹⁵ Palabras del presidente de Estados Unidos en la inauguración de la Cumbre de las Américas, Hotel Sheraton Santiago, Chile, 18 de abril de 1998, 9:35 am.

¹⁶ Carta enviada por el presidente Ernesto Samper Pizano a los mandatarios de las Américas, con motivo de la Segunda Cumbre de las Américas en Santiago de Chile. Abril de 1998.

mó así mismo que la Alianza Hemisférica no desaparecería aquel mecanismo pero sí crearía un "orden superior" que le haría perder importancia. La CICAD ya ha creado un mecanismo consultivo para establecer el nuevo dispositivo regional anti-droga. La Alianza Hemisférica no contempla la aplicación de medidas punitivas, ni el establecimiento de ningún mecanismo coactivo; su acción central será el examen país por país, de su respectivo desempeño en el terreno de la acción antidroga¹⁷.

La descripción del panorama anterior permite deducir que el reducido espacio de participación que caracteriza el entendimiento intra e inter continental en la materia contrasta notablemente con la variedad de debates, discusiones y participación de diferentes actores en el ámbito eminentemente doméstico. Al menos en el caso colombiano, son innumerables los sectores que diariamente se pronuncian alrededor de diversos temas relacionados con el narcotráfico. Hay organizaciones no gubernamentales de carácter ambiental, por ejemplo, que se pronuncian sobre la siembra de cultivos ilícitos y su erradicación, e igual sucede para cada una de las etapas de ejecución y lucha contra este delito: producción, tráfico, cooperación

judicial, extradición, legislación, interdicción, consumo.

El contraste que se presenta entre una alta participación a nivel doméstico alrededor de la discusión de este tema y la total ausencia de la misma en el ámbito interamericano, hace necesario intentar una aproximación de ambas tendencias.

A diferencia de lo que ocurre con el tratamiento de otros temas, los sectores sociales involucrados directamente y que participan abiertamente en el debate nacional aún no se encuentran tan organizados o articulados como para que ello les permita convertirse en actores transnacionales. Los campesinos que por años se han dedicado a la siembra de cultivos ilícitos, las organizaciones ambientales preocupadas por el deterioro del medio ambiente debido no sólo a la siembra sino a los mecanismos de erradicación, los cada vez más grandes sectores sociales afectados por el consumo de sustancias psico-trópicas, son todos actores cuyo accionar no ha logrado superar la barrera de lo nacional y cuyo grado de organización es tan precario y en ocasiones inexistente, que no les ha permitido constituirse en actores cuyo desempeño sea una alter-

nativa real a la del Estado mismo. Asunto que no deja de ser paradójico si se tiene en cuenta que una de las características del narcotráfico, como delito, es precisamente su naturaleza transnacional.

El cuestionamiento inicial obligado debe ser, en consecuencia, en qué medida los procesos políticos domésticos logran determinar el desenvolvimiento de lo que ocurre en el plano internacional —en este caso, interamericano— o si ocurre a la inversa.

Un intento de respuesta desde la teoría

Numerosas aproximaciones teóricas se han acercado a la forma como se define la relación entre política doméstica e internacional. El realismo clásico concibe la participación de actores distintos a los Estados como un obstáculo que impide la ejecución de una diplomacia coherente, así como la promoción de los intereses nacionales reales que trascienden las pasiones y sentimientos propios de la coyuntura. Debe recordarse

que para Holsti,¹⁸ la política exterior no es entonces un asunto que pueda calificarse de público, debido a que la sociedad nunca estará suficientemente informada de los asuntos exteriores de la misma forma en que se encuentra documentada acerca de los acontecimientos domésticos que rodean su cotidianidad. La política exterior es un objeto mucho más alejado de su experiencia diaria y, en cualquier caso, los ciudadanos son menos inclinados a interesarse por asuntos complejos y aparentemente lejanos.

Para los realistas, una diplomacia efectiva requiere de principios como el secreto, la confidencialidad y flexibilidad, que son seriamente amenazados cuando otros sectores buscan tener un impacto importante en el proceso de toma de decisiones. Así que "lo que ha de ser bueno para un eventual proceso de democratización interno puede convertirse en una seria amenaza a la estabilidad internacional, puede permitir que lo emocional gobierne sobre lo racional"¹⁹. La separación tajante existente entre la política de carácter interno y la de carácter internacional es entonces el argumento que sustenta esta posición.

¹⁷ *Estrategia antidrogas en el Hemisferio*, CICAD, Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas.

¹⁸ Ole Holsti, "Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus. Mershon Series: Research Programs and Debates", en: *International Studies Quarterly*, vol. 36, 1992, pp. 439-466; véase también: Sandra Borda Guzmán, *Medios de comunicación escrita y política exterior en Colombia: Los casos de El Tiempo, El Siglo y Voz Proletaria*, Tesis para optar por el grado de Politólogo, Facultad de Ciencia Política, Universidad de Los Andes.

La teoría de la interdependencia, al contrario, hace constante énfasis en la vinculación entre lo doméstico y lo internacional, y al mismo tiempo insiste en la importancia que tienen en la arena mundial actores cuya naturaleza no es necesariamente la estatal. Esta teoría comprende a partir de la multiplicación y desjerarquización de los temas de la agenda internacional, la participación de nuevos actores que han cobrado importancia gracias precisamente a la aparición de estos temas, y cuyo accionar no se encuentra limitado por las barreras ni de lo nacional, ni de lo estatal. Sin embargo, el aporte de este marco conceptual al análisis acerca de la naturaleza misma de la participación de los factores domésticos en el ámbito internacional, no es amplio.

De igual forma, las aproximaciones teóricas a los diversos modelos de toma de decisiones no van más allá del principio del asunto de los intereses burocráticos y su impacto en toma de decisiones en política exterior. Otros aportes provienen de las teorías de la negociación, de donde quizás la más importante conclusión tiene que ver con que los más altos tomadores de decisiones no son unificados, y concluye que la predicción de

los *outcomes* en materia internacional puede ser mejorada significativamente si se entiende la dinámica interna, especialmente en lo relacionado con la aceptación de compromisos mínimos²⁰.

La propuesta que sugiere Robert Putnam sobre la dinámica entre los procesos internos o domésticos y los internacionales, es que se entienda el accionar de ambos como simultáneo y se trascienda a las preguntas acerca de cuándo y cómo tiene lugar esta relación de doble vía entre uno y otro²¹.

Según este autor, la presión internacional es una condición necesaria para lograr resultados políticos reales y, al mismo tiempo, sin una resonancia a nivel doméstico las fuerzas internacionales no pueden encontrar fácilmente el camino a un acuerdo.

En otras palabras, ni un análisis eminentemente doméstico, ni uno eminentemente internacional puede dar respuestas claras acerca de los procesos de toma de decisiones multilaterales, a pesar de que es claro, en principio, que en el ámbito internacional se busca un comportamiento que sea acorde y responda a los intereses nacionales del país al que se repre-

senta. Cómo se define este interés nacional y quién lo define son las preguntas que llevan a la necesidad de entender la participación de la sociedad civil en materia de toma de decisiones de política exterior.

Así las cosas, análisis basados exclusivamente en la forma como los asuntos domésticos tienen efectos internacionales o cómo causas internacionales provocan efectos a escala doméstica, pueden dar lugar a lo que Putnam ha denominado un análisis *partial equilibrium*²². Como afirma este autor:

A more adequate account of the domestic determinants of foreign policy and international relations must stress politics: parties, social classes, interest groups (both economic and non-economic), legislators, and even public opinion and elections, not simply executive officials and institutional arrangements²³.

Por ello mismo, para entender esta dinámica es importante dejar de lado las percepciones estado-céntricas si se intenta una respuesta acerca de cómo interactúan la esfera doméstica y la internacional. La propuesta de Putnam, en síntesis, es la siguiente:

The politics of many international negotiations can usefully be

conceived as a two-level game. At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments. Neither of the two games can be ignored by central decision-makers, so long as their countries remain interdependent, yet sovereign. [...] The unusual complexity of this two-level game is that moves that are rational for a player at one board (such as raising energy prices, conceding territory, or limiting auto imports) may be implausible for that same player at the other board. Nevertheless, there are powerful incentives for consistency between the two games. Players (and kibitzers) will tolerate some differences in rhetoric between the two games, but in the end either energy prices rise or they don't²⁴.

A diferencia de las teorías que hacen énfasis en el carácter céntrico y monolítico del Estado, la aproximación propuesta por Putnam reconoce la inevitabilidad de los conflictos domésticos como una necesidad en la definición del "interés nacional", al igual que reconoce la necesidad de los tomado-

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two Level Games", en: Peter Evans et. al., *Double-Edge Diplomacy: International Bargaining and the Domestic Politics*, San Francisco, University of California Press, 1993, pp. 434-437.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*, pp. 433-434.

²³ *Ibid.*, p. 435.

²⁴ *Ibid.*, pp. 436-437.

res de decisiones de reconciliar simultáneamente los imperativos internos y aquellos de carácter externo²⁵.

Es esta la forma bajo la cual se concibe, al menos teóricamente, un vínculo entre los procesos y actores internos y el proceso de toma de decisiones a nivel internacional o multilateral.

El caso de la política antinarcóticos americana y la ausencia de participación de la sociedad civil en la formulación de la misma, ameritan un análisis desde esta propuesta teórica. Se afirmaba con anterioridad, al señalar las características de esta política hemisférica, que ésta se encontraba altamente permeada por las propuestas de Washington en materia de lucha contra las drogas. La definición del narcotráfico como un problema de seguridad nacional y su consecuente catalogación y asimilación como un asunto de criminalidad organizada—dicho sea de paso, desconociendo sus otras dimensiones, como los efectos en la salud pública—, han propiciado que el tratamiento que se hace de este tema co-

rresponda más a una percepción *realista* del mismo. No en vano varios analistas han insistido en la similitud existente entre las políticas que buscan combatir al narcotráfico y aquellas que se formularon en su momento y que perseguían la contención del comunismo en medio de la Guerra Fría²⁶.

Para Tokatlian y Bagley, la cercanía de la propuesta realista a la política antidrogas diseñada por Washington es clara:

At base, the realist paradigm posits an international system in which (1) nation-states are the key actors in international politics, (2) state policy-making elites (as rational actors) design and implement foreign policy, (3) national security interests always rank highest on national foreign policy agendas and (4) threats to national security emanating from the international system warrant to use the full range of national power resources (including force) to obtain desired responses from hostile or uncooperative nation-states: "self-help" is both a right and the ultimate recourse of every sovereign nation in defense of

its national interests and security²⁷.

Esta percepción, sin embargo, parte de numerosas distorsiones que son señaladas por los mismos autores. La primera de ellas es la presunción del Estado como único autor cuando el carácter transnacional y complejo del problema sólo lleva a la existencia de actores numerosos y diversos que participan activamente en la difícil maraña del tráfico de sustancias ilícitas. En segundo lugar, la extrema simplificación que se presenta al asumir que las elites gobernantes, al menos en América Latina, deciden y ejecutan políticas exteriores totalmente acordes y lineales con los intereses nacionales en medio de la fragilidad de los sistemas políticos y la ausencia de legitimidad en el logro de un consenso acerca de la definición de los intereses vitales de cada nación. Y finalmente, en lo que a este análisis concierne, la errada percepción que tiene el realismo de que el uso unilateral de la fuerza o la auto-ayuda—incluyendo retaliaciones, sanciones o formas diversas de intervención—son apropiadas y eficaces en la lucha contra las drogas, mientras en la realidad, este esquema ha demostrado ser disfuncional con

los requerimientos necesarios para erradicar el narcotráfico²⁸.

La definición de una política que busque combatir la problemática generada por las sustancias ilícitas psicoactivas tan enmarcada en un contexto disfuncional para este efecto como el realista, definitivamente no puede ser coincidente con la participación de otros actores diferentes a los Estados. Una estrategia fundamentada de alguna forma en los preceptos realistas, en el uso de la unilateralidad y la imposición, no puede hacer otra cosa que romper con el vínculo que eventualmente puede establecerse entre los asuntos domésticos y los internacionales.

Dicha ruptura hace imposible una relación dialéctica, recíproca y de doble vía entre lo interno y lo externo como la que propone Putnam. El cordón que une el devenir interno nacional al proceso de inserción internacional del país por la vía de este tema—el narcotráfico—, se rompe, y la consecuencia no es sino una: el proceso de definición del interés nacional que debe defender el país en la arena internacional se ve truncado. Aquello que se entiende como el verdadero "interés nacional" y que supuesta-

²⁵ *Ibid.*, p. 459.

²⁶ En 1947, el Señor X publicó en la revista *Foreign Affairs* el que sería el texto más singularmente relevante y gravitante para definir y orientar la política pública de "contención" de la Unión Soviética por parte de Estados Unidos. Ver X, "The Sources of Soviet Conduct", en: *Foreign Affairs*, vol. 25 No. 4, julio de 1947. En un texto publicado en español se reprodujo este ensayo de George F. Kennan, alias Mister X. Con base en esa traducción y modificando los términos referentes a la expansión del comunismo por los correspondientes al narcotráfico junto a unos comentarios adicionales menores, se ha escrito el ensayo "Las fuentes de la conducta narcótica". Ver al respecto, George F. Kennan, *Las fuentes de la conducta soviética y otros escritos*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991, pp. 127-147.

²⁷ Bruce M. Bagley y Juan G. Tokatlian, "Explaining the Failure of U.S.-Latin American Drug Policies", en: Jonathan Hartlyn, Lars Shoultz y Augusto Varas (editores), *The United States and Latin America in the 1990's. Beyond the Cold War*, The University of North Carolina Press, 1992, p. 216.

²⁸ *Ibid.*, pp. 220-221.

mente es protegido y promovido en los foros y en general en todos los tipos de diálogos y entendimientos internacionales, no corresponde realmente a las expectativas e intereses de sectores de la sociedad civil que se encuentran altamente vinculados al tema del narcotráfico.

En otras palabras, el problema de las drogas es objeto de un tratamiento dual y casi esquizofrénico: una es la forma como se entiende el problema en el ámbito internacional y otra cómo éste es asumido internamente por parte de los sectores involucrados, que hoy en día son una gran mayoría. El vínculo entre una y otra perspectiva se hace débil y, al final, los resultados obtenidos gracias a la gestión diplomática e internacional poco o nada tienen que ver con las verdaderas necesidades, con la satisfacción de un "interés nacional" más cercano y que corresponda más a las expectativas de sectores mayoritarios de la sociedad civil.

Conclusiones

La sociedad civil americana no ha tenido acceso al proceso de toma de decisiones en lo relativo a los principios y estrategias que han sido adoptados desde las Cumbres de Miami y Santiago en materia de narcotráfico. Existe un primer obstáculo que

tiene ver con el poco atractivo que este ejercicio de política multilateral tiene por temas que representen más división y disenso que acuerdo y unión. De nuevo, predominan temas como el libre comercio o la conservación de la democracia, mientras que temas conflictivos como las drogas, las armas o los derechos humanos permanecen ausentes. Y es preciso señalar que el renglón de la agenda que más brilla por su ausencia es el de las drogas. A mayor complejidad y potencial conflictivo del problema, a mayor posibilidad de disenso y división, menor tratamiento multilateral y mayor entendimiento bilateral bajo la estrategia de Washington del *case by case*.

En segundo lugar, el muy bajo nivel de organización y de "institucionalización" de la sociedad civil alrededor de este tema, colabora también en la generación de este vacío. Como se dijo al comienzo, los sectores afectados por este problema —gracias entre otras cosas a la criminalización a la que se ha sometido— no cuentan con muchas posibilidades de manifestarse de manera articulada para influir realmente en el proceso de toma de decisiones. Su desempeño tiende más a la fragmentación y ello afecta notablemente su capacidad de incidencia.

En tercer lugar, la identificación por parte de Estados Unidos del

tema de las drogas como un asunto de seguridad nacional y la perspectiva criminalizante a la que ha sido sometido el tratamiento del problema del narcotráfico, han obstaculizado la posibilidad de participación de actores diferentes al Estado en la definición de estrategias y fórmulas. Es difícil pensar en una estrategia eminentemente represiva, excluyente e impositiva que sea diseñada e implementada desde otra instancia distinta al Estado mismo.

Es muy probable que la percepción de este problema por parte de diversos sectores sociales apunte más hacia una definición del narcotráfico y el uso de drogas como un problema de salud pública, percepción altamente incompatible con aquella que prioriza la seguridad y el crimen como los lineamientos generales en los que se ha enmarcado la política antinarcóticos del hemisferio. Bien podría afirmarse entonces la explícita incompatibilidad entre ambos tipos de perspectiva y el espacio tan amplio que separa ambas posiciones.

En cuarto lugar, este es un tema que ha sido manejado a muy alto nivel por parte de los gobiernos de la región y en términos más concretos, se ha constituido en un tema de la agenda altamente estatizado. En esta medida, su

discusión ha estado casi que totalmente centrada en lo bilateral y el poco espacio restante, muy poco, ha sido ocupado por las iniciativas de la OEA y más exactamente de la CICAD.

Así las cosas, no es fácil elaborar aproximaciones novedosas al problema. Tal como lo afirma Tokatlian:

The drug phenomenon has increasingly become a matter that cannot be approached from the perspective of thinking in terms of closed autonomies, unrestricted sovereignties, and complete autarkies. In a world where the actions and behavior of the nation-state find themselves, more and more, being circumscribed by the rise of other powerful forces (quasi-state, non-state, post-state, and semi-state agents) in the world community and the very concept of the state and its self-determination is being eroded [...], it becomes a perverse fiction to assume that the drug business will be diminished, if not eliminated, by means of an intrastate or even interstate strategy of prohibition²⁹.

El diseño de una estrategia eminentemente gubernamental y, por lo mismo, eminentemente represiva y criminalizante, es un esquema y una propuesta que ya ha dado muestras suficientes de estar absolutamente agotada. Todos los días aparecen evidencias nuevas del fracaso en que

²⁹ Tokatlian, *Op. cit.*, p. 88.

ya se ha constituido la guerra contra las drogas concebida en estos términos. Abrir espacios a voces distintas, a propuestas innovadoras y a percepciones y perspectivas que sobrepasen los ya agotados modelos hasta hoy existentes, es el único camino que le queda al hemisferio si en realidad está interesado en hacer del narcotráfico un problema del pasado.

No tiene sentido que cuando la principal tendencia e inclinación del nuevo sistema internacional de la posguerra fría es a hacer cada vez más grises y menos visibles las fronteras y las divisiones entre lo interno y lo externo, en el manejo del tema del narcotráfico se vaya en contravía y se continúe insistiendo en mantener, con muy pocos argumentos y cada vez menos legitimidad, al Estado como actor único y central en el diseño de una

estrategia antinarcóticos. Y peor y más nocivo aún es que este mismo sistema mantenga al margen a actores distintos cuya voz es diferente y no se funde ni se encuentra con la del Estado.

Un funcionario argentino dedicado a la prevención a la adicción a las drogas y al combate a los narcotraficantes lo ha señalado con exactitud:

That is why, in front of the symptoms of debase as are the corruption episodes, it is right to reaffirm that the ideals of American democracies can only be solved with more and better democracy.

If we are able to walk this road with lucidity and firmness it will be possible to make our dream come true of building a drug free America that will be the antithesis of an America with freedom to use drugs³⁰.

³⁰ Comentarios de Julio César Araoz, Ministro Argentino para la Prevención de la Dependencia y la Lucha contra el Tráfico de Drogas, SIRG Meeting.

VICENTE TORRIJOS R.

Profesor de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
en la Universidad del Rosario

LA GOBERNABILIDAD RELUCTANTE

Resumen

El artículo analiza las dificultades de la gobernabilidad y su carácter esquivo. Se trata de un estudio sobre cómo mejorar la gobernabilidad, partiendo de la base de que en muchas ocasiones lo que existe en la práctica, son condiciones de ingobernabilidad. El razonamiento central parte de que la ingobernabilidad puede en ocasiones imperar, sin que ello implique necesariamente una fractura en la democracia en su conjunto. Se continúa con un examen de la cohesión y la perdurabilidad de las sociedades, como ejes de la gobernabilidad. Luego se prosigue con consideraciones acerca de las redes de gobernabilidad a nivel local y regional, y con el tratamiento de la crisis de información en las sociedades fragmentadas, así como con las condiciones de inestabilidad crónica y los co-gobiernos locales. Se finaliza con algunas consideraciones sobre el vínculo existente entre lo local y lo global, y el posible rol de ese proceso en el manejo de crisis y la educación para la paz.

Abstract

Reluctant Governance

The article analyzes the difficulties of governance and the elusive nature of governability. Its main purpose is to make suggestions as to how to increase governability. Central to the argument is the suggestion that, despite the occasional reign of ingovernability, this does not imply the fracture of democracy altogether. Cohesion and perdurability are the keys to governability. The article analyzes local and regional governability networks and the management of the information crisis in fragmented societies, as well as the conditions of chronic instability and local co-governments. The article ends with several considerations on the local-to-global links, and the potential role of this process in the management of crisis and education for peace.