

## ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN EL CONTINENTE

Verónica S. E. Zallocco

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Características del fenómeno. 3. El contexto mundial. La Convención de Viena de 1988 y los principios vigentes en materia de represión del narcotráfico. 4. La cooperación interamericana en la represión del narcotráfico. 5. El impacto de la estrategia en América Latina. 6. El Acuerdo de Cartagena. 7. La cooperación internacional. 8. Cooperación en asuntos de seguridad. 9. La OEA y el control de drogas peligrosas. 10. Conclusiones. Bibliografía.

### 1. Introducción

El presente trabajo constituye una aproximación al tema de la cooperación internacional, una forma de relacionamiento entre los estados que hoy deben manejarse en un mundo de constante interrelacionamiento. Se analizan algunos aspectos fundamentales de la cooperación regional para tratar un fenómeno que los países que lo abarcan coinciden en que debe ser suprimido, aunque con distintos matices.

La hipótesis central del mismo es que la demanda insaciable de drogas ilegales en EE.UU. es la fuerza motriz de la oferta latinoamericana. Los países altamente desarrollados tradicionalmente han deseado combatir la drogadicción evitando la producción de drogas ilegales y su traslado a los mercados de consumo. Como el consumo ha subido en forma alarmante y va asociado con la violencia, el asesinato, el contrabando, las armas ilegales, y produce cientos de muertos por año en las importantes ciudades norteamericanas, ahora la atención empieza a cambiar de las fuentes de producción hacia la demanda de productos ilegales y la policía empieza a reprimir con energía los principales centros de consumo.

Una característica básica del tráfico de drogas es la relación estructural entre oferta y demanda. Sin demanda no hay oferta: son aspectos correlacionados de un mismo mercado.

En cuanto a los países productores, se observa que el fenómeno del incremento de la demanda internacional, produce un incremento en la producción y se aumenta el consumo interno.

El no haber combatido desde un principio el consumo, ha permitido la organización de una enorme red de distribución vigente en el mercado del mayor consumo, y esto llama la atención por la correlación entre oferta y demanda. Si por ejemplo se toma la red distribuidora del café que permite en todas partes poner en manos de los consumidores una taza de un producto importado, dicha red distribuidora es bien conocida en la radiografía del comercio interno del mercado de los EE.UU... En cambio la también muy complicada red distribuidora de drogas capaz de llevarla a todos los lugares de consumo, no se ha podido ni ha existido la decisión para destruirla y los países latinoamericanos han estado reiterando la urgencia de dismantelar la red distribuidora de drogas en el país del norte.

## 2. Características del fenómeno

- Los valores económicos de los envíos de droga se correlacionan con los niveles percibidos de riesgo, que a su vez se refieren a la ilegalidad y a los agentes de la ley.

- La mayor parte de las ganancias se quedan en manos de los distribuidores o intermediarios, y no de los productores.

- La mayor parte de las ganancias aumentan fuera de América Latina, fundamentalmente en los EE.UU., lo cual indica que allí es donde queda gran parte del dinero. Por esta razón, es una cuestión esencial lavar el dinero, que generalmente consiste en billetes de poca monta (5, 10, y 20 dólares), generando, literalmente, toneladas de dinero que tornan más difícil su traslado y ubicación.

- Las rutas de tráfico y distribución son extremadamente flexibles. En respuesta a nuevas oportunidades o desafíos los traficantes cambian de ruta de un país a otro o de un medio de transporte a otro.

## 3. Contexto mundial. La Convención de Viena de 1988 y los principios vigentes en materia de represión del narcotráfico

En 1988 Naciones Unidas aprueba la Convención de Viena contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Allí se reconoció el carácter internacional del delito del narcotráfico y, en consecuencia, la urgencia de encontrar soluciones de carácter multinacional. Se señalaron exiguos resultados cuando un solo país lucha contra las drogas, siendo que en realidad concurren en el delito regiones enteras de los continentes.

Asimismo se fijó otro principio: la producción, el refinamiento, el tráfico, el consumo y las riquezas producidas en el proceso, forman parte del mismo delito (PRINCIPIO DE TRATAMIENTO INTEGRAL). Más concretamente, se precisó que la producción, el tráfico y el consumo constituyen un delito inseparable, y se señaló la urgencia de combatirlo por la amenaza que representa a la soberanía y a la seguridad de los Estados. Fue compromiso internacional el despojar a los grupos clandestinos dedicados al narcotráfico de las utilidades de sus actividades, lo cual privaría a estos grupos del principal incentivo a sus conductas delictuosas. Se estableció el combate al lavado de dinero y al secreto bancario.

Se reconoció el carácter de responsabilidad colectiva de la drogadicción, lo cual desautoriza a cualquier país víctima del proceso de las drogas a condenar o tratar de condenar a otros países cuando participan en el mismo delito, como acontece en caso de la certificación del gobierno norteamericano.

Se remarcó la importancia de la cooperación entre las partes para una eficaz persecución del delito y se cionó la cooperación al respeto de la soberanía y al ordenamiento jurídico interno de cada país. Por ello se reitera el principio de la "igualdad soberana de las partes" y de la ingente necesidad de tener siempre presente la "integridad territorial de los Estados" y de la "no intervención en los asuntos internos de otros estados". Agregándose que "una parte no ejercerá en el territorio de otra parte competencias ni funciones que hayan sido reservadas exclusivamente a las autoridades de otra parte por su derecho interno".

En el capítulo destinado a los decomisos estableció, pese a la reticencia de los grandes banqueros, el principio de eliminar el secreto bancario cuando haya sospecha de personas que hayan ocultado las ganancias del narcotráfico en el sistema bancario internacional. Para ello se facultó a los tribunales y autoridades competentes de las partes a "ordenar la presentación o la incautación de documentos bancarios, financieros o comerciales", y en este caso "las partes no podrán negarse a aplicar las disposiciones de la convención amparadas en el secreto bancario".

Como los lineamientos de la Convención de Viena son de tipo general con principios de cooperación y respeto a cada país, es lógica la conclusión de llegar a detalles particulares de cada una de las regiones a través de arreglos bilaterales o multilaterales para darle mayor eficacia a su aplicación.

Los países donde se producen drogas insistieron en la necesidad de restringir las medidas adoptadas para combatir el cultivo cuando reciben apoyo en dinero y en hombres de EE.UU., siempre que respeten los "Derechos Humanos Fundamentales" y los países del sur de nuestro continente alegaron, y se consagró en el documento el respeto a los usos tradicionales lícitos de la coca - como en el caso de Perú -, consumo anterior a la llegada de los españoles.

En lo que se refiere a las medidas adecuadas tendientes a eliminar o reducir la demanda de drogas con el propósito de "reducir el sufrimiento humano" y "acabar con los incentivos financieros del tráfico ilícito", se aclaró el valor relativo de la droga: si no hay consumidores, como no tiene valor per se, no vale nada; sólo llega a sumas muy elevadas cuando hay consumidores. La persecución de las drogas, desde su producción hasta el consumo, la ha convertido en el negocio más productivo del mundo, por ello es difícil su erradicación.

También establece el deber de las partes de informar anualmente al Secretario General de la ONU acerca del avance en el combate a las drogas en cada jurisdicción, las cantidades decomisadas, el origen de las sustancias secuestradas y los procedimientos utilizados por los narcotraficantes en su traslado, obligación que también se impone a los EE.UU.. Dichos informes podrán ser objeto de observaciones por parte de los Estados, permitiéndose su distribución sin restricciones.

Cualquier duda acerca de la interpretación o aplicación de la Convención entre dos o más partes puede aclararse mediante consultas entre las partes, o acudiendo a la mediación, arbitraje o cualquier otro mecanismo pacífico. En caso de persistir la controversia, será sometida a la Corte Internacional de Justicia.

La Convención sugiere dos niveles de discusión a nivel regional: uno en el que se debate con el propósito de ponerse de acuerdo para atacar el problema de las drogas en el mundo; y otro en el que los países latinoamericanos rechazan las intervenciones indebidas de los EE.UU. al sur de sus fronteras. Son dos batallas distintas en donde predominó el criterio de trasladar la cooperación bilateral con los EE.UU. a los foros internacionales, y en sostener en cada paso la cooperación entre distintos estados, siempre con el compromiso primario de respetar la soberanía, la constitución y las leyes internas de los países, aunque permitiendo que EE.UU. pueda acudir a cooperar en la lucha contra las drogas.

#### **4. La cooperación interamericana en la represión del narcotráfico**

La única ley que los narcotraficantes no violan es la ley de la oferta y la demanda.

A lo largo de los años, especialmente a partir de los '70, los EE.UU. se han puesto al frente de la lucha, promoviendo una política planeada para suprimir la producción de drogas ilícitas en todo el Hemisferio. Según esta lógica, una reducción de la oferta de América Latina provocaría un aumento del precio de las drogas ilícitas en las calles de todos los EE.UU.; y esto a su vez conduciría a una reducción de la demanda.

En busca de esta meta los EE.UU. ha promovido dos enfoques básicos: primero, la eliminación de las fuentes de oferta, destruyendo las cosechas e instalaciones de laboratorios y, segundo, la interceptación de embarques destinados a su mercado interno por medio de vigilancia en las fronteras y en los mares. La idea puede resumirse en lo siguiente: reducir el flujo de drogas ilícitas, elevar los precios, acosar a los traficantes y expulsar a los usuarios.

Los funcionarios de la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas de EE.UU., declaraban en 1989: "La fuente de las drogas más peligrosas que amenaza nuestra nación es principalmente internacional. Pocas amenazas extranjeras serán más costosas a la economía de los EE.UU.. Ninguna daña más a nuestros valores e instituciones nacionales ni destruye más vidas de los estadounidenses. Aunque la mayoría de las amenazas internacionales son potenciales, el daño y la violencia causados por el tráfico de drogas son reales y omnipresentes. Las drogas son una gran amenaza a nuestra seguridad nacional."

Casi por definición, esta estrategia se ha enfocado principalmente en América Latina (México provee marihuana y heroína, Colombia provee la cocaína). Según cifras de 1990, los países de la región producen o transbordan más del 80% de la cocaína y 90% de la marihuana que entra en los Estados Unidos.

## 5. El impacto de la estrategia en América Latina

Las medidas políticas contra la droga producen resultados complejos y contradictorios. En este terreno más que en otros, el lenguaje político ha llegado a tener un efecto decisivo sobre las opciones y resultados de la política. La repetida declaración pública de una "guerra" contra las drogas contribuyó notablemente a la violencia organizada entre grupos armados, incluyendo los militares y la policía, generando auténticas guerras que han surgido en múltiples formas.

La anatomía de estas guerras en América Latina a comienzos de los noventa puede verse en el siguiente cuadro (P. SMITH, 1993):

CONFLICTO	COMBATIENTES
Guerra N*1	EE.UU. versus abastecedores
Guerra N*2	Gobiernos latinoamericanos versus narcoterroristas
Guerra N*3	Gobiernos latinoamericanos versus guerrilleros
Guerra N*4	Gobiernos latinoamericanos versus narcotraficantes
Guerra N*5	Narcotraficantes versus narcotraficantes
Guerra N*6	Narcotraficantes versus guerrilleros
Guerra N*7	Narcotraficantes versus izquierda política

Del cuadro se desprenden al menos siete guerras simultáneas en América Latina contra las drogas:

- En la primera los EE.UU. atacan a los abastecedores de una manera u otra, sobre todo por medio de agentes de la DEA.
- En la segunda, gobiernos latinoamericanos responden a los desafíos de los narcoterroristas, agentes de los cárteles de la droga que emplean el terror, la violencia y la intimidación para imponer un brutal orden político (Cártel de Medellín, Colombia: Pablo Escobar y Rodríguez Gacha).
- En la tercera, gobiernos latinoamericanos entablan luchas con movimientos guerrilleros armados, incluyendo fuerzas como la de Sendero Luminoso en Perú.
- En la cuarta, gobiernos latinoamericanos emprenden campañas armadas contra los narcotraficantes, aquellos que producen y exportan drogas ilícitas, pero no se dedican al terrorismo político sistemático (como el cártel de Cali, Colombia).
- En la quinta, los cárteles de la droga luchan entre sí, habitualmente por una parte del mercado (como la guerra desatada entre los cárteles de Medellín y Cali por el control del mercado de cocaína en Nueva York).
- En la sexta, traficantes de drogas entran en conflicto con los que en algún tiempo fueron sus aliados, grupos de guerrilleros armados. Esto ocurre generalmente cuando los traficantes empiezan a comprar cantidades importantes de bienes raíces, especialmente en zonas rurales, ingresando a la clase terrateniente y uniéndose al establishment socioeconómico, contra el cual tomaron en principio sus armas los guerrilleros.
- En la séptima, exclusiva de Colombia en este punto, los narcotraficantes declaran la guerra contra sus adversarios ideológicos: en este caso la izquierda política. (cártel de Medellín).

Estas guerras con frecuencia se solapan y pueden aparecer en diversas combinaciones. La diversidad de las guerras contra las drogas subraya la gama y variabilidad de intereses que intervienen en la política pública. El "problema de la droga" en Colombia es marcadamente distinto del "problema de la droga" en Perú, Bolivia o México, sin mencionar a los EE.UU.. Los objetivos de la política gubernamental así como la elección de instrumentos, por tanto, suelen variar, así como las perspectivas de éxito.

También es notable la ubicuidad de las consecuencias no deseadas. No siempre es fácil prever los resultados de las políticas públicas. El ataque de Colombia contra el cártel de Medellín produjo una baja temporal del precio de la coca en Perú y Bolivia; muchos observadores pensaron y esperaron que esto convencería a los productores de coca de empezar a cultivar cosechas lícitas. Por lo contrario, animó a campesinos bolivianos a integrar sus operaciones procesando sus propios productos, aumentando el valor agregado, y exportando la base de coca, en lugar de hojas de coca. Según la lógica económica, esta respuesta fue perfectamente racional. Ello demuestra que un triunfo en la guerra contra las drogas en Colombia pudo exacerbar el problema en Bolivia o en otros países vecinos.

Tampoco estas guerras han logrado la meta de reducir la oferta y elevar los precios de las drogas ilícitas en el mercado de EE.UU.. Las campañas para la erradicación y la prohibición de la cocaína simplemente fomentan una producción adicional: más y más campesinos se dedican a cultivar hojas de coca, y la cantidad total de cocaína para la exportación al mercado de EE.UU. sigue siendo casi la misma. Y como el costo de reemplazar los envíos interceptados es relativamente modesto (tal vez 5% de su valor de venta en la calle), la intercepción tienen poco o ningún impacto observable sobre los precios.

Sin embargo las guerras han alterado la sociedad y la política en formas importantes y de gran alcance:

1) En primer lugar, han sometido a los países y pueblos de América Latina a terribles niveles de violencia e intimidación. Tanto el poder del tráfico de drogas como la violencia producida por los esfuerzos gubernamentales por combatir ese comercio han creado un temor generalizado entre la población, generando, asimismo, violaciones de derechos humanos en gran escala.

2) En segundo lugar, las drogas y las guerras contra las drogas han expuesto a las instituciones nacionales a tentaciones cada vez mayores de corrupción. Las agencias de la ley están expuestas a ser corrompidas por narcotraficantes; el mayor contacto con ellos, aún como adversarios, aumenta la posibilidad de la componenda y la subversión.

3) La prosecución de la guerra contra las drogas pone cada vez mayor autonomía y autoridad en manos de las fuerzas armadas latinoamericanas, favoreciendo la militarización, lo cual puede constituir una amenaza considerable hacia democracias aún frágiles, y alterar así el curso político de la región en su conjunto.

4) La guerra ha creado grandes complicaciones para las relaciones entre EE.UU. y América Latina. Los EE.UU. por razones propias han animado a los gobiernos latinoamericanos a participar en esta guerra, y éstos por propias razones responden positivamente. A veces, como en el caso de Bolivia, se muestran renuentes a precipitar lo que consideran como una guerra total contra los campesinos. A veces, como en el caso de Colombia, reaccionan a los desafíos de los cárteles con fuerza considerable, pero igualmente no logran satisfacer las expectativas de los EE.UU.. La preocupación en Colombia no es tanto el narcotráfico cuanto el narcoterror, lo cual entraña diferentes propósitos, estrategias y políticas.

## **6. El Acuerdo de Cartagena**

Este documento constituye un hito en las relaciones interamericanas para la represión del narcotráfico. Se firma en 1990 entre los presidentes de EE.UU., Colombia, Perú y Bolivia, considerando una estrategia general que combinara la reducción de la demanda en los países consumidores con un programa de una mayor aplicación de la ley e interdicción, desarrollo económico y sustitución de cosechas para lograr que los pobres dejaran de cultivar coca y de procesar cocaína.

El documento intentaba hacer algo contra cada factor del tráfico de la cocaína. Por desgracia, diferentes tácticas no necesariamente se complementan y en realidad podrían perjudicarse unas a otras: por ejemplo, una política de erradicación de la coca sería casi imposible de aplicar dado que en el documento de Cartagena se hace hincapié en la sustitución de cosechas. Peor aún: lo que se dijo en EE.UU.. acerca de crear un parásito que devorara las hojas de coca tuvo el efecto de socavar este

acuerdo. A los países Andinos les agradó la idea de la sustitución de cosechas porque proponía destruir el cultivo de la coca y reemplazarlo por algo distinto pero les disgustó la erradicación porque destruía el cultivo de la coca y no lo reemplazaba por nada, creando así un gran potencial para la inquietud social y política.

Este documento sugirió esferas muy específicas en las que podían cooperar los países productores y los consumidores, entre ellas: exigir licencias para la elaboración de productos químicos precursores, el envío de armas de fuego y la venta de aeronaves

En la reunión Cumbre, el presidente Bush no ejerció presión pública sobre los dirigentes andinos acerca de las delicadas cuestiones de una mayor participación militar, extranjera y nacional, en las campañas contra las drogas en sus países. Además reconoció explícitamente que la continuada demanda en los EE.UU. era factor clave en el tráfico de drogas en el hemisferio. En suma, trató de asegurar a los jefes andinos que Washington buscaba cooperación y no conflicto. Que reconocía los costos y las consecuencias socioeconómicos y políticos de sus esfuerzos contra las drogas y que su gobierno estaba dispuesto a ofrecer no sólo ayuda policial y militar, sino también ayuda para el desarrollo con objeto de paliar los efectos perturbadores provenientes de la supresión del tráfico de drogas.

Pero varios hechos posteriores a la firma del acuerdo dieron por tierra con sus objetivos: la intercepción de dos barcos de carga colombianos por la marina de los EE.UU. dentro del límite marítimo de 200 millas de las costas colombianas, sin previa autorización de Bogotá; y el incumplimiento de la promesa de Bush de restaurar el Acuerdo Internacional del Café, junto a la decisión de aplicar cargos adicionales a las exportaciones de flores de Colombia, convirtieron a este importante documento en una retórica simbólica.

Colombia buscaba un mayor comercio con los EE.UU. y no una mayor ayuda contra las drogas. Asimismo subrayó la importancia de ayuda adicional para reformar y fortalecer el debilitado sistema judicial de Colombia, e insistió en que la mayor prioridad del gobierno era poner fin al narcoterrorismo interno, y no combatir al contrabando internacional de drogas.

El mensaje inequívoco del presidente Cesar Gaviria fue que, aunque su gobierno no abandonaría su compromiso en la guerra del hemisferio contra el tráfico de drogas, no estaba dispuesto a sacrificar la estabilidad social y política de Colombia en un quijotesco intento por proseguir unilateralmente la guerra.

Bush respondió publicando la iniciativa de una "Empresa para las Américas", que proponía establecer acuerdos de libre comercio con países latinoamericanos y con grupos de países interesados en la liberalización del comercio. Asimismo proponía condonar 7000 millones de dólares que los países de América Latina debían oficialmente al gobierno de los EE.UU.. Solicitó autoridad legislativa al Congreso para establecer un pacto de libre comercio con las naciones andinas, pero las maniobras proteccionistas internas socavaron las expectativas.

En tanto Bolivia y Perú, cuyas economías eran mucho más débiles que la colombiana y más dependientes de las divisas obtenidas en el comercio de la cocaína, hicieron mucho hincapié en la necesidad de mayor ayuda por parte de los EE.UU. para combatir el cultivo y el tráfico de coca. Pero el excesivo interés de la Estrategia Andina sobre planes y tácticas militares, y la ausencia concomitante de

fondos para el desarrollo socioeconómico, aunados a un fuerte resentimiento nacionalista contra la intervención de los EE.UU. en los asuntos internos, terminaron provocando una reticencia a recibir la ayuda que finalmente fue dejada de lado.

## 7. La cooperación internacional

Lo expuesto hasta aquí nos permite extraer algunas conclusiones respecto de las características de la cooperación regional específica en análisis. Podemos ver que se dispone de varias opciones:

- Dada la naturaleza mundial de la industria de la droga, los países participantes podrían depender de organizaciones globales, sobre todo de las Naciones Unidas.
- Dada la importancia de la producción y del consumo dentro del hemisferio occidental, los países de la región podrían buscar instituciones formales propias, como la OEA.
- Dadas las dificultades inherentes a las organizaciones burocráticas, los países pueden tratar de trabajar por medio de disposiciones regionales informales, como el Acuerdo de Cartagena de 1990.
- Dada la necesidad de una acción rápida y decisiva y la complejidad de las negociaciones multilaterales, los países del hemisferio podrían tratar de concentrarse en estrategias y acuerdos bilaterales.
- Dada la fuerza de la presión política interna así como las limitaciones de la diplomacia, las naciones pueden abandonar sus esfuerzos por una colaboración internacional y recurrir en cambio a una acción unilateral.

En la década del 80 proliferaron los estudios sobre cooperación internacional, lo que ha producido un número importante de enfoques teóricos que pretenden arrojar luz para la elección de la vía más adecuada para el tratamiento de la problemática. Las teorías tradicionales de política internacional sugieren que la cooperación en cuestiones de seguridad es más difícil que la cooperación en cuestiones económicas.

En primer lugar es necesario conceptualizar el término "cooperación internacional", que ha suscitado desacuerdos entre políticos y estudiosos. Robert. Keohane ha ofrecido una definición útil, distinguiendo entre cooperación y armonía. En una situación de armonía, los actores no se enfrentan a ningún conflicto de intereses y no hay necesidad de cooperación. La búsqueda de sus propios intereses facilita automáticamente el alcance de los objetivos de los demás. Por contraste, en una situación de discordia la búsqueda del interés individual puede dejar a todos los actores insatisfechos con el resultado. La cooperación, entonces, sólo puede brotar de una situación de discordia, por lo que se refiere a un proceso de adaptación mutua de políticas en que los gobiernos coordinan sus medidas políticas para facilitar el alcance de sus metas.

Gran parte de las investigaciones acerca de las condiciones que posibilitan la cooperación o la mutua adaptación ante conflictos de interés entre los estados, se basan en la teoría de los juegos, que considera un mundo abstracto de actores estratégicos y racionales, con preferencias especificadas.

## APORTES PARA LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

Robert Axelrod considera un juego muy conocido: "El dilema del prisionero", en que ambos jugadores tienen poderosas tentaciones de renunciar, pero pueden beneficiarse de la cooperación mutua. Cada uno trata de no hacer el papel de tonto, y obtiene su mayor rendimiento si logra hacer tonto al otro. Y sin embargo, los rendimientos a largo plazo son mayores cuando ambos jugadores resisten estas tentaciones y aceptan una pauta de cooperación mutua y no de renuncia mutua.

En busca de las condiciones que permitan a los jugadores alcanzar el resultado de una cooperación mutua, Axelrod descubre que la "sombra del futuro" es una variable clave. Los actores que se preocupan por el futuro y prevén beneficios de una cooperación futura pueden evitar la tentación de renunciar para obtener beneficios a corto plazo. O a la inversa, si sólo se preocupan por el corto plazo, tendrán pocos incentivos para abandonar las ganancias inmediatas por las promesas de futuras ganancias mayores. En la jerga de la teoría de juegos esta condición se denomina ITERACION, y generalmente conduce a establecer una cooperación por relación a una interacción de cada jugada.

Otra idea de este autor, relevante para la problemática en cuestión, es la importancia de tener buena información. Si los actores no están seguros de si sus adversarios cooperaron o abandonaron en el pasado, o si temen un engaño solapado, será más difícil mantener la cooperación. En condiciones de información imperfecta, los actores pueden verse tentados a hacer trampa, ya sea porque logren hacerlo sin ser detectados, o como maniobra defensiva porque temen una renuncia encubierta de otros.

Por otra parte, cuanto más alto sea el nivel del interés común, mayor será la probabilidad de lograr cooperación. Aumentar los rendimientos para una cooperación mutua o reducir los rendimientos para una defección mutua, puede fomentar las estrategias cooperativas. Cuando se reducen al mínimo los costos potenciales de una estrategia cooperativa, los jugadores están más dispuestos a correr los riesgos necesarios para alcanzar esa cooperación mutua. De esta manera, el grado de interés común entre los actores es poderoso determinante de una buena cooperación.

En este juego también tiene importancia el número de actores intervinientes, puesto que las situaciones en política internacional generalmente involucran a más de dos actores. Estas situaciones multilaterales presentan aún más desafíos a la cooperación que los casos bilaterales.

Al crecer el número de actores aumentan las posibilidades de una renuncia encubierta, lo que asegura que todos los actores que tengan intereses comunes se muestren más intransigentes, haciendo más problemática la aplicación de un acuerdo.

Veamos el rol de las instituciones y los regímenes internacionales para crear condiciones necesarias para la cooperación. La institucionalización de los acuerdos mediante normas, reglas y procedimientos de decisión mutuamente reconocibles, pueden actuar como variable que interviene entre el interés nacional y la conducta de los Estados, favoreciendo la cooperación. Las instituciones pueden ofrecer información acerca de las conductas y las preferencias de los miembros, reduciendo la posibilidad de un engaño solapado. También extienden la sombra del futuro estableciendo un marco estable para la cooperación al asegurar una relación continuada entre determinados Estados.

Además las instituciones reducen los costos de transacción, que incluyen factores como el costo de negociaciones, costos de supervisión y costos de aplicación, los cuales pueden ser altos en un sistema internacional anárquico, sin un gobierno supranacional que aporte su infraestructura.

Otra teoría de la cooperación internacional es la de "la estabilidad hegemónica", originalmente presentada por los economistas como explicación de pautas de cooperación económica internacional (Charles Kindleberger, 1973). La misma sugiere que la cooperación internacional sólo es estable cuando va apoyada por una sola potencia dominante (Gran Bretaña en el siglo XIX y EE.UU. en la 2da. Posguerra). La potencia desproporcionada les da la decisión y capacidad de promover la cooperación multilateral, soportando muchos de los costos de supervisión y aplicación.

Al declinar la potencia se reducen los beneficios de actuar como hegemones y su capacidad de imponer la cooperación a otros Estados. De este modo, sin una sola potencia dominante que guíe al sistema, la cooperación internacional se rompe.

Estos enfoques presuponen que los Estados son actores racionales, que basan sus decisiones de cooperación en cálculos de los costos y beneficios de las diversas estrategias posibles. La suposición central es que todos los gobiernos sólo cooperaran si los beneficios que esperan sobrepasan los costos que tendrán que pagar. Ello pone de relieve la necesidad de considerar la cooperación desde el punto de vista de Estados en particular y no del sistema internacional en su conjunto, puesto que para que la cooperación sea estable cada Estado deberá sentir que se beneficia de la cooperación. Si todos los beneficios son para un Estado mientras los otros soportan altos costos y obtienen pocos beneficios, no habrá un motivo racional para que estos otros cooperen.

Se torna necesario descubrir los mecanismos necesarios para redistribuir los beneficios de la cooperación. En el caso de la política contra las drogas, la distribución de costos y beneficios es sumamente asimétrica, por lo que se requiere de un mecanismo de redistribución para conservar la cooperación.

### **8. Cooperación en asuntos de seguridad**

Para explicar el nivel supuestamente bajo de cooperación en estos asuntos, ciertos teóricos (Charles Lipson, 1984) enfocan el corto plazo que ciertos estados se ven obligados a adoptar al enfrentar ciertas amenazas a su seguridad nacional. Cuando se encuentra en juego la supervivencia física de una nación, ésta se ve obligada a atribuir un gran valor a su horizonte inmediato, lo que produce una corta sombra del futuro.

La expectativa de beneficios futuros de la cooperación no puede alentar a los estados a correr riesgos a corto plazo siguiendo una política benigna, dados que los costos inmediatos de tal acción podrían ser desastrosos.

Robert Jervis explica que los propios Estados se encuentran en un dilema de seguridad cuando los esfuerzos por proteger a un Estado amenazan automáticamente a otros. Identifica cuatro diferencias clave entre los problemas de cooperación en los ámbitos económicos y de seguridad: mayor competitividad en cuestiones de seguridad, mayor dificultad para precisar los objetivos de las acciones del estado, mayores intereses en las cuestiones de seguridad, y mayores problemas de detección y de supervisión.

Observando las condiciones necesarias para la formación de regímenes de seguridad, establece que las grandes potencias deben estar razonablemente satisfechas con el statu quo; debe haber una confianza general en que todos los Estados atribuyan gran importancia a la seguridad y cooperación

mutuas; ningún Estado puede creer que la manera de satisfacer sus necesidades sea mediante la expansión; y, claramente, la guerra debe parecer costosa.

La identificación de una amenaza externa y el acuerdo común ante ella son factores que crean intereses comunes, fomentando la cooperación.

### 9. La OEA y el control de drogas peligrosas

Hasta hace unos pocos años, la mayor parte de los esfuerzos regionales contra las drogas peligrosas han actuado sobre la base de acuerdos bilaterales entre EE.UU. y las naciones productoras. Por medio de una mezcla de incentivos y sanciones (que condicionan otros aspectos de las relaciones bilaterales a la certificación periódica, por las autoridades estadounidenses, de que las naciones latinoamericanas están cumpliendo sincera y eficazmente sus programas antinarcóticos), los EE.UU. ha tratado de obtener una acción concreta de estos estados en aspectos específicos. Los acuerdos bilaterales inevitablemente han planteado cuestiones de soberanía, autonomía e identidad nacional.

Por otra parte, los esfuerzos de la ONU tampoco desempeñan un papel importante en el tratamiento de la problemática en América Latina, puesto que todo indica que los Estados miembros no darán los fondos ni la autoridad necesarios para desempeñar un papel directo importante a la reducción de la producción, la venta o el consumo de drogas ilícitas. Los programas universales especifican normas de manera retórica y pocas medidas concretas para su aplicación sostenida. Y el papel de la ONU es probable que sea particularmente periférico en América a causa de una tendencia general a delegar sus poderes en organizaciones internacionales regionales y subregionales.

Por consiguiente, la opción de efectuar esfuerzos sobre una base regional y multilateral, por medio de programas que incluyan a los EE.UU. y a las naciones latinoamericanas clave, aparece como una de las más viables.

Pero los programas multilaterales sobre una base regional deben estar lo bastante cerca de los problemas para que permitan elaborar proyectos específicos y detallados, que puedan evitar los peligros de la imposición unilateral.

Las perspectivas de una cooperación interamericana han mejorado en los años recientes por varias razones:

1) El cisma entre las naciones productoras y los EE.UU., que se ensanchó a comienzo y mediados de los 80 por causa del enfoque autoritario (certificación) empezó a reducirse a finales de los 80 al quedar en claro que las propias naciones latinoamericanas serían cada vez más dañadas por el comercio de drogas, y paralelamente creció en EE.UU. el reconocimiento de que nunca funcionarían por sí solas las soluciones del lado de la oferta. Por consiguiente se ha reducido la tendencia a la mutua recriminación.

2) Los EE.UU. y varios países de América Latina han mostrado que están dispuestos a dar prioridad considerable, incluyendo mayores recursos financieros y políticos a los esfuerzos por controlar la droga. Existe un mayor apoyo de la opinión pública en este sentido.

3) La región puede contar con marcos institucionales activos para estructurar y reforzar el incipiente impulso hacia la cooperación multilateral

Desde mediados de los '80 la OEA ha estado preparándose para desempeñar un papel creciente en el combate al tráfico de narcóticos. En 1986 se adoptó el programa de acción de Río de Janeiro, que en realidad es más un acuerdo sobre metas y principios que un plan activo de cooperación.

El programa de Río registró el acuerdo regional de que el tráfico de narcóticos amenazaba el desarrollo socioeconómico del hemisferio así como sus instituciones democráticas, y pedía tomar medidas para reducir la demanda de drogas, impedir el abuso de drogas y combatir su producción y tráfico ilegal.

Dicho programa es importante por dos razones: es el primer reconocimiento internacional por todos los países miembros de que comparten la responsabilidad de controlar cada eslabón de la cadena del tráfico de drogas, y también fue el primer reconocimiento por el gobierno de EE.UU. de que debe prestarse igual atención a reducir la demanda que la oferta.

Si bien todas las acciones específicas recomendadas han de ser abordadas por naciones en particular, no se propuso ningún procedimiento efectivo para la cooperación multilateral.

Ese mismo año se estableció la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), en cuyo seno se promueven las actividades concernientes a la problemática. Su labor comenzó siendo de escasa importancia, pero con el cambio operado en la perspectiva de abordaje al narcotráfico se revalorizó su misión de hallar consenso para el tratamiento integral del tema.

La CICAD está integrada por representantes de 34 Estados que solicitaron su admisión a la Asamblea General de la OEA y resultaron admitidos. Posee distintos comités de expertos cuya labor principal puede resumirse en los siguientes puntos:

1. Elaboración de Reglamentos modelos que serán puestos a consideración de los Estados Miembros para su adopción. Los mismos conciernen los siguientes temas: control del tráfico internacional de armas de fuego, sus partes y componentes y municiones; delitos de lavado de dinero vinculados con el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos; precursores y sustancias químicas, máquinas y elementos.

2. El desarrollo de un proceso único y objetivo de evaluación gubernamental de carácter multilateral, para dar seguimiento al progreso individual y colectivo de los esfuerzos hemisféricos y particulares. En mayo de 1998 se conformó un Grupo de Trabajo Gubernamental sobre el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), que ha venido elaborando los principios, características y objetivos que servirán de base para el diseño e implementación del MEM. El grado de desarrollo de este proyecto es incipiente, encontrándose en la etapa de consensuar variables.

3. También desarrollan actividades diversas enfocadas hacia la reducción de la demanda y de la oferta, fortalecimiento institucional de los estados, prevención y represión del lavado de dinero, etc.

Esta ramificación importante de actividades tiene su origen en la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio, documento que adoptó la CICAD en el año 1996 y aprobado por la Asamblea General, así como el Plan de Acción suscrito en abril de 1998.

### 10. Conclusiones

El narcotráfico constituye un fenómeno típico del nuevo orden internacional, caracterizado por la globalización y la interdependencia. La elección de una estrategia adecuada para la represión del mismo impone la necesidad de considerar sus dimensiones y las diversas etapas que involucra, con sus especificaciones. Teniendo en cuenta el marco que brinda la Convención de Viena de la ONU, es posible deslindar las distintas responsabilidades que caben a los países que participan del fenómeno a nivel regional, según su rol en cada etapa del proceso. De allí que para una efectiva acción en conjunto se requiera de la acertada implementación de las decisiones en cada etapa, lo cual presupone el compromiso de los estados en su participación activa y comprometida.

Pero también ha de tenerse presente que hoy día el narcotráfico constituye un punto neurálgico en las agendas de negociación entre los países latinoamericanos y EE.UU... Es por ello que la concertación de posiciones desde el papel fundamental de productores de los países especialmente andinos, colocados en inferioridad de condiciones frente al gran consumidor internacional, y agravada su situación por la fuerte dependencia de las divisas provenientes del narcotráfico, torna ineludible la consolidación de un frente de discusión en el seno de la OEA. Sólo entonces será posible emprender una estrategia que no haga recaer la mayoría de los costos de la acción sobre los estados latinoamericanos, y asimismo podrá servir de base para la concertación de alianzas de cooperación en otros planos, que redunden en mayores beneficios para los estados más retrasados del continente.

### Bibliografía

SMITH Peter H. (compilador): "El Combate a Las Drogas en América", Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

SMITH Peter H.: "La economía política de las drogas: cuestiones conceptuales y opciones de política" (Cap. I).

JUSTIANO José G.: "El poder de los productores de coca" (Cap. VII).

GUGLIOTTA Guy: "Los cárteles colombianos y cómo detenerlos" (Cap. VIII).

BABLEY Bruce M.: "Los mitos de la militarización: las fuerzas armadas en la guerra contra las drogas" (Cap. IX).

FALCO Mathea: "Políticas y perspectivas de reducción de la demanda" (Cap. XV).

MARTIN Lisa L.: "Fundamentos para una cooperación internacional" (Cap. XVII).

WALKER William O.: "La colaboración internacional en la perspectiva histórica" (Cap. XVIII).

DONNELLY Jack: "Las Naciones Unidas y el régimen global de control de drogas" (Cap. XIX).

TORO María Celia: "Unilateralismo y bilateralismo" (Cap. XXI).

MARES David R.: "La lógica de la cooperación interamericana en materia de drogas" (Cap. XXII).

ARDILA Martha: Cambio de Norte?. s/d

Documentos de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD)