

UNA APROXIMACIÓN CONSTRUCTIVISTA A LA GUERRA ESTADOUNIDENSE EN CONTRA DE LAS DROGAS¹

Sandra Borda Guzmán²

Ante el fracaso de la política antidrogas estadounidense, este artículo explora las razones por las cuales las diferentes administraciones insisten en su mantenimiento así como la puesta en marcha de un discurso legitimador para la misma. Un análisis de la política antidrogas requiere, según la autora, un acercamiento histórico a los elementos causales y constitutivos de la campaña en contra del uso de las drogas ilegales, y un recuento de las formas en las que el problema se ha definido. Es decir, si la política de basa es una estrategia prohibicionista o si se enuncia como un problema de seguridad, la política se enmarca en la *lógica de apropiación*; si la política se apoya en estrategias instrumentales, se opera entonces con la *lógica de las consecuencias esperadas*. En el texto estas dos lógicas se identifican y evalúan desde la administración Nixon hasta la de Clinton.

Palabras claves: constructivismo/ Estados Unidos/ política antidrogas/ seguridad/ modelo prohibicionista.

Notwithstanding the failures of United States counternarcotics policy, this article explains the reasons why different administrations continue to insist upon its preservation, making use of a legitimating discourse. According to the author, the analysis of anti-drug policy requires a historical approach to the causal and constitutive elements of the campaign against illegal substances, and an overview of the ways in which this problem has been defined in public discourse. If policy is based upon a prohibitionist strategy or if drugs are identified as a security problem, a logic of appropriation prevails. On the other hand, if policies are based upon instrumental strategies, a logic of expected consequences becomes operational. The article defines these two logics and evaluates them from the Nixon to Clinton administrations.

Keywords: constructivism / United States/ counternarcotics policy/ security/ prohibitionist model.

Para muchos observadores y analistas la guerra contra las drogas ha sido, en el curso de la historia, una de las más largas y menos exitosas que el gobierno estadounidense haya afrontado. Dos explicaciones esenciales para

este fracaso dominan la literatura oficial y académica en este campo. La primera, utilizada con frecuencia por los oficiales a cargo del diseño e implementación de la estrategia antidrogas, es que la guerra no se ha ga-

¹ Este artículo está basado casi en su totalidad en: A Constructivist Approach to the U.S. War on Drugs, M.A. Honors Thesis, University of Chicago, Fall Quarter, 2001. Como siempre, la responsabilidad del resultado final es solamente de la autora, pero deseo agradecer los comentarios y las discusiones que sobre este trabajo tuve con Alexander Wendt, Mark Ashley, Jennifer Dowler, Arlene Tickner y Juan Tokatlian.

² M.A. International Relations, University of Chicago; Especialista en Negociación y Relaciones Internacionales y Politóloga de la Universidad de los Andes. Profesora e Investigadora de las facultades de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario. Actualmente cursa estudios de doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Wisconsin.

nado debido a la endémica falta de cooperación de los países productores:

"una gran parte de ese pesimismo refleja el fracaso de Estados Unidos en persuadir a los gobiernos de los principales productores de cocaína y opio para intentar implementar controles serios a la producción. Por razones políticas y económicas, pero más políticas que económicas, estos gobiernos han sido reacios a tomar acciones en contra de una industria que se ha vuelto importante regional y nacionalmente. La (usualmente implícita) creencia de los defensores del programa es que, si los gobiernos productores pudieran ser persuadidos apropiadamente para implementar mayores controles, el resultado sería una reducción substancial en la producción ilegal de drogas" (Reuter, 1994: 210).

La segunda explicación, más popular entre las aproximaciones académicas, señala la debilidad central de la lucha antidrogas en el mismo diseño y ejecución de la estrategia estadounidense, compuesta, en general, por los siguientes elementos: énfasis en la producción, en la aplicación de la ley e interdicción como resultado de una alta militarización y securitización³ del problema, y el predominio de entendimientos a nivel bilateral -en lugar de multilateral- con países productores que en muchos casos ha llevado a la percepción de éstos como enemigos (Walker III, 1994). Muchos de estos análisis han concluido que las contradicciones internas de la estrategia y la falta de coherencia y consistencia en su aplicación, por parte del gobierno estadounidense, han sido las mayores causas del fracaso. De una forma u otra, estos elementos hacen parte de las hipótesis más comúnmente usadas en círculos académicos y oficiales.

Sin embargo, toda la literatura ha estado enfocada a explicar porqué la guerra estadounidense en contra de las drogas no se ha ganado. Pero la pregunta que no se ha formulado o contestado es cómo o bajo qué argumentos, el gobierno, agencias e instituciones a cargo insisten en mantener viva la actual política antidrogas, aun a pesar de que hay un consenso amplio alrededor de la idea de que su implementación es en gran medida un fracaso. Consecuentemente, el debate ha hecho énfasis en cuáles estrategias deberían o no hacer parte de la política contra las drogas: la discusión necesaria e importante acerca de los motivos de la lucha, sus incentivos y sus justificaciones ha sido totalmente ignorada. La forma de la política ha sido profundamente analizada y criticada pero aún hay mucho más que decir respecto de su contenido.

La pregunta que intento contestar en este trabajo es, en síntesis, ¿cómo el gobierno de Estados Unidos legitima su estrategia en la guerra contra las drogas? En otras palabras, ¿por qué Estados Unidos sigue manteniendo la guerra contra las drogas, muy a pesar de que esta política ha demostrado públicamente ser un fracaso?

Para responderla primero examino algunas de las más importantes contribuciones al debate de la política antidrogas estadounidense y señalo lo que considero son las más sobresalientes deficiencias de estas aproximaciones. Como mostraré más adelante, todos los estudios que se analizan en este trabajo abordan la relación entre el problema de las drogas y la formulación de una política antidrogas de una forma causal, lo que querría decir que el consumo de drogas

³ Sobre el concepto de securitización ver Waever (1995).

es la causa y la política antidrogas la consecuencia. La idea que propongo es estudiar la relación en una forma constitutiva, y arguyo que no solamente el problema del consumo de drogas determina la formulación de una cierta y determinada política antidrogas, sino que también ésta tiene un impacto importante en la definición del problema y en la forma en que éste es percibido. Como lo demostraré más adelante, una política basada en una estrategia prohibicionista -en uno de los extremos- etiqueta y caracteriza el asunto de las drogas en una forma muy distinta a como lo hace una política basada en términos de salud pública -en el otro extremo del continuo-.

Una vez se haya expuesto la existencia de esta relación constitutiva, la pregunta que sigue tiene que ver con los factores que determinan cuándo la política acaba por ser más cercana al modelo prohibicionista que al de salud pública. Para contestar esta pregunta uso los conceptos de lógica de la apropiación y lógica de las consecuencias esperadas, propuestos por March y Olsen (March y Olsen, 1998). Afirmino que una política prohibicionista tiene lugar cuando la lógica de la apropiación predomina y un modelo de salud pública cuando la lógica de las consecuencias esperadas prevalece. En otras palabras, la táctica prohibicionista es el resultado del predominio de normas, reglas, valores y creencias, mientras que el modelo de salud pública es el resultado del predominio de una evaluación en términos de costo-beneficio. Mediante el estudio de la política antidrogas estadounidense desde la administración del presidente Richard Nixon hasta la del presidente Bill Clinton, más adelante mostraré cómo trabaja este argumento. Sin embargo, desde ya puedo adelantarle al lector un elemento importante en términos de la pregunta que este estudio

plantea. El argumento constitutivo ayuda a ubicar la razón por la cual la política antidrogas predomina muy a pesar de su evidente fracaso: la preponderancia de un modelo prohibicionista y, por consiguiente, el predominio de la lógica de la apropiación, que a su vez implica la existencia de valores, creencias y reglas seria y profundamente interiorizadas en el sistema presidencial estadounidense (la lucha contra el mal, el mantenimiento de la seguridad, etc.). Una política prohibicionista define el consumo de drogas como un crimen o como una amenaza y, consecuentemente, la obligación moral de combatir este crimen o amenaza es más relevante y urgente que cualquier cálculo en términos de costo-beneficio. La batalla tiene que ser peleada independientemente de las reales posibilidades de victoria; es un imperativo moral y esa es la principal justificación que utilizan quienes toman las decisiones.

Aquí es necesario detenerse para señalar un punto importante en términos del uso de ambas lógicas en el análisis del problema de las drogas. A pesar de que la evaluación costo-beneficio ha sido una obvia, obligatoria y deseable condición en el diseño e implementación de políticas públicas en la era moderna, el caso de la acción antidrogas sugiere una conclusión diferente y contradictoria. Como lo analizaré más adelante en el capítulo que dedico al estudio de la evidencia empírica que soporta este estudio, aquellos que han entendido que una erradicación total del problema de las drogas es imposible y, por lo tanto, han pensado que la estrategia de reducción de daños (*harm reduction*) y no estrictamente la prohibición debe ser el objetivo principal de la política antidrogas, han sido estigmatizados como 'suaves' y 'tolerantes'. En otras palabras, la sugerencia de una política con objetivos ra-

zonables y sobre todo, realizables, ha sido calificada no sólo como incorrecta sino también como inmoral. Al contrario, aquellos que invocan altos principios morales, usan frecuentemente metáforas como 'guerra', proponen una batalla entre el bien y el mal, y prometen un triunfo final en el que las drogas desaparecerán de la faz de la tierra, son vistos como 'buenos', 'morales' y 'éticos'. Palabras como 'héroe' es frecuentemente utilizada para definir aquellos que están 'seriamente' comprometidos con la 'guerra' contra las drogas. En el debate público que concierne a este tema, aquellos que defienden una aproximación costo-beneficio son catalogados como maleables e inmorales mientras aquellos que invocan la vieja pelea del bien contra el mal son vistos como valientes y temerosos. De nuevo, esta paradoja es el resultado de la predominancia del esquema prohibicionista que postula el asunto de las drogas en términos de crimen y amenaza y, haciendo esto, no deja espacio o tolerancia para aproximaciones menos radicales. Si el consumo de drogas es un crimen, hay dos opciones: usted lo acepta y entonces se convierte en un cómplice con todas las implicaciones que ello trae, o lo rechaza y entonces se convierte en una persona moral y de principios. No hay, no puede haber una zona gris entre estas dos opciones.

Finalmente, uno de los principales elementos de la política prohibicionista -si no el más importante- está relacionado con el concepto de seguridad y, especialmente, con la definición de las drogas como una amenaza a la seguridad nacional. Como lo mostraré en la última parte de este estudio, basada en la propuesta de Ole Waever, uno de los indicadores de la existencia de la lógica de la apropiación en el tratamiento que el gobierno estadounidense da al asunto de las drogas es la idea, o mejor, el *speech act* que

define el problema como una amenaza a la seguridad nacional. Esto es lo que Waever denomina el proceso de securitización. En la conclusión de este trabajo exploro las condiciones bajo las cuales un tema o asunto como el de las drogas es securitizado y, consecuentemente, las condiciones bajo las cuales podría, eventualmente, deslegitimarse esta concepción y las ventajas y desventajas de ambos procesos.

ELEMENTOS CAUSALES Y CONSTITUTIVOS DE LA CAMPAÑA EN CONTRA DEL USO DE DROGAS ILEGALES

En esta parte se analizan algunas de las contribuciones más importantes al estudio de la política antidrogas estadounidense con el objetivo de detectar sus fortalezas y debilidades. De una forma u otra, estos textos tratan de explicar el origen y mantenimiento de dicha política a lo largo de la historia mediante la definición de la guerra contra las drogas como un medio para lograr un objetivo más amplio y relevante. La guerra del gobierno estadounidense contra las drogas tiene para los analistas diferentes explicaciones: una forma de combatir el comunismo durante la Guerra Fría, un arma contra el crimen, opresión camuflada hacia las minorías étnicas, excusa para consolidar la hegemonía de Estados Unidos sobre el Tercer Mundo, etc. En esta parte se exponen dichos argumentos y se señalan las razones por las cuales considero que estos estudios son insuficientes cuando se trata de contestar preguntas sobre de la permanencia de la política antidrogas aún a pesar de su fracaso. Sugiero además, que existe un componente que no ha sido tomado en consideración en el estudio de la guerra estadounidense contra las drogas. Las hipótesis expuestas en estos textos explican en buena medida coyun-

turas específicas en la implementación de la política, pero no pueden presentarla como una lucha que ha sido parte esencial de la política estadounidense durante más de un siglo. En palabras más simples, estas aproximaciones no pueden explicar la persistencia de esta política vis a vis la evidencia de su fracaso, tampoco sus cambios, sus periodos de intensificación o ablandamiento, la transición de perspectivas basadas en un modelo de salud pública a periodos con mayor énfasis en la aplicación de la ley y viceversa, el cambio de un punto de vista mediatizado por la idea de 'castigo' a uno permeado por la idea de 'rehabilitación' o 'tratamiento', o viceversa. Trataré de explicar estas alteraciones usando una nueva aproximación teórica en el estudio de la guerra en contra de las drogas. Esta nueva perspectiva se basa en los conceptos de constitución –como opuesto al de causación–, y de lógica de la apropiación y lógica de las consecuencias esperadas.

Empezaré este breve 'estado del arte' analizando algunas de las contribuciones que hacen énfasis en el estudio de la historia y evolución de la guerra contra las drogas. Las contribuciones de Baum, Musto y Andreas *et. al.* son esenciales en este sentido. Al final, sugiero que estas aproximaciones ignoran un punto central en el estudio de la guerra estadounidense en contra de las drogas que solo puede ser abordado usando el concepto de constitución expuesto por Alexander Wendt.

En *Smoke and Mirrors: The War on Drugs and the Politics of Failure*, Dan Baum explora la evolución del tratamiento del problema de las drogas durante la última parte del siglo xx. Para este autor, durante la historia han sido constantes diferentes características claves de la guerra estadounidense contra las drogas: el divorcio entre la retórica del go-

bierno y las estadísticas sobre el bajo y constante nivel de consumo; la ausencia de un tratamiento claro y científico del problema provocando un muy pobre entendimiento de las diferentes características y efectos de cada una de las sustancias; el fuerte vínculo entre el gobierno y los medios de comunicación en la formulación de una política antidrogas durante diferentes administraciones; la existencia de dos distintas aproximaciones al problema (como un asunto social y de salud pública o como un asunto de criminalidad y una amenaza a la seguridad nacional); los efectos de la aplicación de la ley y los procedimientos de interdicción –las dos estrategias antidrogas más importantes– en los derechos civiles y legales de los individuos; y, finalmente, la iniciación del fracaso del discurso antidrogas y el consecuente debate sobre el tema de la legalización.

De acuerdo con Baum, el prohibicionismo y, en general, la securitización y criminalización del asunto de las drogas comenzó durante la administración del presidente Richard Nixon. Para el autor, la política antidrogas fue para Nixon uno de los instrumentos más importantes utilizados por el Gobierno para combatir políticos y facciones izquierdistas y, en general, para combatir una cultura hippie expandida opuesta a la guerra en Vietnam y el fenómeno entero que ella representó. El énfasis de esa administración en la ley y el orden también permitió al Gobierno encontrar un objetivo específico: las drogas podrían ser una responsabilidad federal y la aplicación de la ley sonó, de acuerdo con Baum, como una buena forma para aparecer ante el público como 'duro' frente al crimen (Baum, 1996: 15).

Sin embargo, al comienzo de la administración Carter hubo un cambio que pudo estar relacionado con el nombramiento de

Peter Bourne como zar de las drogas. Su perfil era el de un psiquiatra para quien la diferencia entre la marihuana, la cocaína y la heroína era fundamental, a diferencia de lo que políticos y periodistas pensaban. Bourne reconoció que la total erradicación del problema era imposible y como resultado, propuso un objetivo realizable: *'harm reduction'* (reducción del daño). Sin embargo, su polémica renuncia al cargo de zar de las drogas, fue también el final en la implementación de este tipo de estrategia.

La derrota de la iniciativa de Bourne llevó a una percepción mucho más fuerte e intransigente del problema de las drogas. Fue precisamente durante la administración Reagan (abril de 1986) que tuvo lugar la proclamación de la National Security Decision Directive (NSDD) No. 221, en la cual el consumo y tráfico de drogas fueron definidos como amenaza a la seguridad de Estados Unidos. De allí en adelante, el papel de la fuerza militar y las agencias de seguridad empezó a crecer sustancialmente como resultado de una mayor criminalización y securitización del asunto de las drogas. Esta tendencia, como lo sugiere Baum, prevaleció, sin cambios fundamentales, durante las administraciones de los presidentes George Bush y Bill Clinton.

La aproximación de Baum intenta encontrar causas políticas y domésticas en el origen y evolución de la guerra contra las drogas. Sin embargo, su perspectiva asume que la política antidrogas, primero diseñada por Nixon y luego reformada sustancialmente por Cárter es, en ambos ejemplos, la consecuencia de un problema criminal asociado con el consumo y tráfico. Esta presunción no es incorrecta pero es incompleta. La política de Nixon también logró otro objetivo

importante: la definición y descripción del problema de las drogas como un crimen que debe ser combatido. De la misma forma, la política antidrogas de Cárter también logró una clasificación del consumo de las drogas no como crimen, sino como una enfermedad que debe ser objeto de la preocupación del público en general. De esta forma, en ambos ejemplos, es posible observar que esta no fue sólo el resultado obvio de un cierto diagnóstico del problema, sino que también jugó un papel esencial proveyendo dos clases de lentes distintos que pueden ser utilizados por el público y por quienes toman las decisiones para observarlo, describirlo y analizarlo.

La idea de Baum de la política antidrogas como un medio para intervenir en un conflicto doméstico, social y político puede ser acertada. Sin embargo, no explica cómo es posible que un manejo como el de los Presidentes Reagan y Bush tuviese las mismas características de la política implementada por Nixon muy a pesar de que la lucha contra los izquierdistas y otros sectores sociales internos perdió sentido con el final de la Guerra Fría. Baum no explica cómo bajo casi la misma coyuntura doméstica, social y política, la administración Cárter decidió implementar una política dramáticamente diferente de la que diseñó el presidente Nixon. La razón central por la que el argumento de Baum no da cuenta de ese tipo de cambios y constantes es porque su aproximación asume una relación de una sola vía entre el problema de las drogas y la política antidrogas que no da cuenta del efecto que ésta tiene en la forma en la que es definido el consumo de drogas y las actividades relacionadas. Entonces, debido a esta ausencia, es imposible para él revelar lo que realmente está detrás de la formulación de cada una de las diferentes decisiones.

David Musto en *The American Disease* (1999) ofrece una hipótesis diferente. Para él, la política estadounidense en contra de las drogas "fluctúa entre periodos de tolerancia a las drogas y periodos de intolerancia. El equilibrio es un estado en el cual las drogas, incluyendo el alcohol, han sido raramente encontradas en Estados Unidos" (Musto, 1999: X). El autor apoya esta propuesta en la historia de la guerra estadounidense en contra de las drogas. Para los objetivos de este estudio, me limitaré a revisar sólo su contribución desde la administración Nixon.

Musto admite que los sesenta fueron una década clave en la concepción estadounidense del problema de las drogas. El público percibió las leyes antidrogas como una manifestación de poder y fuerza que no respondía al problema de las altas tasas de consumo de drogas debido a que estas ignoraban los resultados de investigaciones sociológicas y médicas importantes para el tratamiento de individuos adictos. El vínculo entre la adicción a las drogas, el crimen y los subgrupos étnicos comenzó a ser públicamente cuestionado y se inició una transición hacia una comprensión diferente del problema: "la noción de adicción como un simple vicio susceptible de ser castigado cambió crecientemente a una convicción de que aquellos que obtenían beneficios de la adicción -un cuerpo policial corrupto, la Mafia- eran los verdaderos criminales" (Musto, 1999:237).

En medio de lo que el autor definiría como un 'ambiente tolerante hacia las drogas', Nixon inicia su mandato en 1968. Las lecturas que de esta administración hacen Musto y Baum no difieren sustancialmente. Para el primero, la transición de la estrategia de Nixon a la de Ford es el paso de un antagonismo radical frente al consumo de dro-

gas a una actitud más relajada frente a los usuarios ocasionales. Para Ford, "la eliminación total del abuso de las drogas no era posible, pero las acciones gubernamentales pueden contener el problema y limitar sus efectos adversos. (...) Todas las drogas no son igualmente peligrosas, y el uso de estas diferentes drogas no es igualmente destructivo" (Musto, 1999:258). La administración Cárter también adoptó una posición similar en lo concerniente a la política antidrogas. Como lo sugiere Baum y de acuerdo con Musto, las administraciones Reagan y Bush retrocedieron al esquema de no-tolerancia implementado por Nixon, mientras la administración Clinton fue más ambigua en términos de la definición de la política antidrogas.

El argumento de Musto sobre la fluctuación entre la 'tolerancia hacia las drogas' y la intolerancia hacia las drogas' captura una parte importante de la historia de la política estadounidense frente al tema: ésta no ha sido constante, monolítica y coherente. Al contrario, la dinámica puede ser claramente observada en las revisiones históricas escritas por Baum y Musto. Sin embargo, asumir estos cambios en términos de 'tolerancia' o 'intolerancia' es equivocado e inexacto. A pesar de ello, Musto nota que la percepción predominante es que las "drogas son peligrosas, hacen un gran daño, y no pueden ser consumidas sin que exista el riesgo de la adicción. Entonces, es entendido que el gobierno debe proponer parámetros y trabajar activamente para reducir la producción y la demanda de drogas" (Musto, 1999:291). Sería muy difícil encontrar una posición pública que refute ya sea el peligro de las drogas o el compromiso necesario por parte del Gobierno en la lucha contra ellas. La palabra 'tolerancia' implica simpatía o indulgencia hacia el problema, implica el acto de permitir el uso o abuso de las drogas y esta

actitud no ha sido, en absoluto, parte de la política gubernamental de Estados Unidos.

Sin embargo, el uso que hace Musto del término 'tolerancia' es desafortunado. Lo que éste realmente está evidenciando es un cambio de percepción del problema de las drogas y de cómo combatirlo. El autor es muy claro al final del libro cuando señala cómo pueden variar las percepciones del problema y las implicaciones en cuanto al proceso de toma de decisiones de esta variación: "Si un adicto es visto como una 'persona enferma' la política tenderá a enfatizar el tratamiento y tal vez el mantenimiento. Si el adicto es visto como un 'delincuente' o como envuelto en un 'hábito que genera vicio', la política hará énfasis en la aplicación de la ley" (Musto, 1999: 291). Lo que el autor no menciona es que el hecho de que el consumidor sea visto como una persona enferma o como un criminal no es un evento que tenga lugar 'antes' del diseño e implementación de una política antidrogas. De nuevo, y al igual que en el caso del análisis de Baum, el poder de formular la política es peligrosamente subestimado. El consumidor existe objetiva y previamente a la definición de la política, pero es la política en sí misma la que sirve a quienes toman decisiones para elegir una opción: es un criminal o un enfermo. Musto no puede explicar por qué la actitud hacia las drogas oscila de la tolerancia a la intolerancia, precisamente porque no toma en cuenta la función política que esta decisión tiene en la caracterización del problema de las drogas ilegales.

Esta idea de cambio en la política estadounidense en contra de las drogas es también explorada por Andreas *et. al.*, en su libro *Drug War Politics, The Price of Denial*. Para ellos, las transformaciones pueden ser explicadas en términos de una lucha entre tres

paradigmas: el punitivo, el de legalización y el de salud pública. Pugna en la que resulta dominante el aspecto punitivo. Arguyen que éste informa la sabiduría convencional sobre las drogas. Cuenta una historia causal que provee una definición particular del problema de las drogas (cómo parar el uso de las drogas ilícitas), ubica la fuente del problema (las drogas son demasiado baratas y fácilmente disponibles), y sugiere la solución apropiada (coerción y castigo) (Andreas *et. al.*, 1996:57). De acuerdo con ellos, este paradigma ha prevalecido sobre los otros dos "no simplemente por las tradiciones culturales estadounidenses" sino también por los conflictos entre actores poderosos, grupos muy organizados, una burocracia bien establecida dedicada al control de las drogas y a implementar la estrategia gubernamental, y oficiales electos (Andreas *et. al.*, 1996:59).

Lo que los autores están sugiriendo entonces es que el paradigma punitivo es el dominante porque sus defensores son más fuertes en organización, burocracia y poder político que los dos restantes: la salud pública o la legalización. Sin embargo, hay una pregunta que necesita ser contestada: ¿cómo este grupo logró ser el más poderoso? o ¿por qué son ellos los más poderosos? Andreas *et. al.*, son demasiado enfáticos en la variable del poder en este proceso y no explican al final cómo ésta determina el predominio del paradigma punitivo; no toman en consideración que este dominio no ha sido permanente ni constante. Como lo sugieren Baum y Musto, ha habido cambios en la formulación e implementación de esta política que Andreas *et. al.* no mencionan quizás porque no son fácilmente explicados por una lógica estática de poder. No se trata de rechazar de plano el papel que el poder pueda jugar en la definición de las políticas antidrogas, pero esta variable no es suficiente y no da cuenta

de la transformación de la política y su permanencia a pesar de la evidencia de su fracaso. Para retomar un punto expuesto en la introducción de este trabajo, no es claro por qué los defensores de una estrategia punitiva basada en el prohibicionismo, terminaron imponiéndose sobre los proponentes de lo que Andreas *et. al.* llaman el paradigma de la salud pública. Es fácil entender que los recursos del Estado y el poder burocrático han ayudado a fortalecer a los primeros, pero esto no explica por qué y cómo ellos se convirtieron en los actores más poderosos. Lo que Andreas *et. al.* no están teniendo en cuenta es el hecho de que cuando la política prohibicionista es definida en términos de crimen, o de bien vs. mal, está reforzando el grupo de valores y creencias estadounidenses relativas al compromiso moral del país en contra de lo que es considerado incorrecto o inapropiado, factores que una política basada en una lógica de costo-beneficio no tendría en cuenta en forma prioritaria. El hecho de que los autores ignoren el efecto que la política tiene en la definición del problema no les permite explicar por qué el paradigma punitivo ha prevalecido a lo largo de la historia estadounidense. Solo bajo un marco constitutivo es posible explicar la forma en que el paradigma punitivo se reproduce y se refuerza a sí mismo: ubicando el problema en términos de seguridad, una alternativa distinta a la guerra es vista como cobarde y fútil, y consecuentemente la transición hacia una perspectiva de salud pública basada en una evaluación de costo-beneficio es casi imposible.

Todas estas hipótesis comparten una misma característica: el establecer dos relaciones causales. Una obvia entre el problema del consumo de drogas y la política antidrogas, y una segunda, menos obvia, entre asuntos como la lucha contra el crimen, la opresión

en contra de las minorías y la política antidrogas. Ningún autor de los revisados hasta el momento niega el hecho de que la política antidrogas es el resultado, la reacción gubernamental o la consecuencia del problema del consumo de drogas. Parece que para ellos es un principio obvio y evidente que no merece ser discutido y, consecuentemente, las diferentes aproximaciones discuten otras causas de la guerra contra las drogas no tan aparentes. Podría parecer muy simple, al final, ¿quién va a disputar el hecho de que la política antidrogas es la consecuencia obvia del problema del consumo? La causalidad aquí parece ineludible. Sin embargo, es precisamente esta presunción que parece correcta, pero resulta incompleta frente al principal objeto de los análisis relacionados con la política estadounidense en contra de las drogas, por cuanto ignora la dimensión constitutiva de la relación entre el problema de las drogas y la política antidrogas.

En este punto es necesario profundizar en esta relación constitutiva y cómo su uso como herramienta analítica puede ayudar a entender en una forma muy distinta y tal vez más comprensiva la naturaleza y permanencia de la política estadounidense en contra de las drogas.

Como lo afirma Alexander Wendt (1999), en una relación constitutiva "las propiedades de muchos tipos sociales no existen en forma separada de sus condiciones externas. Esto viola dos presunciones de la teoría causal: que X y Y existen independientemente la una de la otra y que una precede a la otra en tiempo. El lenguaje 'variable independiente/dependiente' informa la teoría causal y por ello, no tiene ningún sentido en la teoría constitutiva" (Wendt, 1999:84-85). La aplicación de esta propuesta en términos del

objeto de estudio de este texto implica, de un lado, que la interpretación causal del problema de las drogas afirma que el consumo y la construcción de una política antidrogas son dos entidades separadas en el tiempo (primero, es posible diagnosticar un problema en el consumo de drogas y luego el 'remedio' es formulado en función de la política antidrogas) y ambas entidades existen independientemente la una de la otra. Esta es la presunción básica y tácita de casi todos los estudios en este campo.

De otro lado, esta propuesta apoya la existencia de una relación constitutiva entre ambos: el problema del consumo de drogas y la política antidrogas. En este sentido, el consumo de drogas y actividades relacionadas no existirían aparte del discurso específico o la política que las define como un problema con determinadas características. Esto implica que el problema de las drogas no precede en el tiempo la formulación de la política que busca combatirlo y que, ambos, el consumo de drogas y la política antidrogas no pueden existir independientemente la una de la otra. Con esto no pretendo revertir la relación causal afirmando que la política en contra de las drogas es la causa del problema de las drogas como muchos defensores de la legalización afirman. Lo que estoy sugiriendo es que el discurso antidrogas es relevante en la construcción y definición del "problema de las drogas", debido a que sin el discurso no habría "problema de las drogas": "La teoría constitutiva busca 'dar cuenta' de esos efectos, mas no 'explicarlos' "⁴ (Wendt, 1999:88).

Analizar el objeto de este estudio haciendo uso de la dimensión constitutiva propuesta por Wendt tiene una implicación importante: la política antidrogas no solo es útil para determinar la estrategia a seguir en la lucha contra las drogas ilegales, juega un papel mucho más esencial y crucial: la política define el problema de las drogas en una forma muy particular y, en ese sentido, establece la forma en la que el problema va a ser percibido no solo por el público sino también por quienes toman las decisiones. En otras palabras, la explicación constitutiva revela que el problema de las drogas no existe en su forma actual objetivamente, las características específicas del problema no son dadas *a priori*. Al contrario, la política antidrogas juega el papel de *speech act*, o en otras palabras, esta política no describe o trata de resolver el problema del consumo de drogas independientemente de su propia existencia: la política define cuál o qué es el problema (Wendt, 1999:84). El argumento funciona entonces de la siguiente manera: si la política antidrogas se basa en una estrategia prohibicionista y el adicto es observado como un criminal, entonces el asunto de las drogas es definido en términos de seguridad. De acuerdo con esta definición del problema, las drogas deben ser combatidas porque son 'malas', porque son una representación del mal, son percibidas como una amenaza o un enemigo y consecuentemente deben ser exterminadas. Pero si la política antidrogas se basa en una perspectiva de salud pública, entonces el adicto es observado como una persona enferma, más una víctima que un criminal. En ese caso, el tratamiento, la rehabilitación y la prevención son identifi-

4 Wendt define la característica esencial de esta relación en los mismos términos en el caso de la relación entre el discurso de seguridad nacional y la existencia del fenómeno del terrorismo.

cadadas como estrategias por encima de la prohibición y el castigo. Es evidente entonces que la naturaleza de la política misma juega un papel esencial en la forma en la que el problema es definido y este fenómeno no puede ser observado cuando el análisis solo toma en consideración la dimensión causal del problema.

Consecuentemente, la pregunta a seguir es: ¿qué determina una política basada en el concepto de prohibición o una basada en una perspectiva de salud pública? Este es un problema esencial en la medida en que, tal como lo discutí más arriba, la política define de una manera particular y determina el tipo de estrategia que se seguirá. Para explicar qué condiciones determinan el escenario para uno u otro tipo de perspectiva, usaré la propuesta de March y Olsen que define la lógica de las consecuencias esperadas y la lógica de la apropiación (March y Olsen, 1998).

De un lado, March y Olsen (1998) afirman que la lógica de las consecuencias esperadas se presenta cuando un comportamiento específico es el resultado de una evaluación de las alternativas existentes y sus eventuales consecuencias "para los objetivos personales o colectivos, conscientes de que los otros actores están actuando de la misma forma. (...) La historia es vista como la consecuencia de la interacción de actores con voluntad y es totalmente entendida cuando está relacionada con las expectativas de sus consecuencias y con los intereses (preferencias) y recursos de los actores. (...) La política exterior es 'explicada' proveyendo una interpretación de los resultados esperados de ella (...). La formación del interés de una nación es vista como un proceso establecido antes de que la negociación entre naciones comience" (March y Olsen, 1998:949-950). Esta

perspectiva, como puede deducirse fácilmente, coincide con la idea de un Estado que se comporta racionalmente, idea en la que se apoyan en una buena parte las teorías tradicionales de las relaciones internacionales.

De otro lado, March y Olsen (1998) señalan que la lógica de las consecuencias esperadas parece "ignorar el rol que las identidades, las reglas y las instituciones juegan en el proceso de formación del comportamiento humano" (March y Olsen, 1998:951). En el contexto de la lógica de la apropiación, "las acciones son vistas como basadas en las reglas y tienen que ver con la invocación de una identidad o rol y el cumplimiento de las obligaciones que esa entidad o rol tiene en una situación específica. Perseguir un objetivo es una actividad relacionada con identidades más que con intereses, y con la selección de reglas más que con expectativas racionales individuales" (March y Olsen, 1998:951). Los autores señalan que la lógica de la apropiación tiene que ver con dimensiones cognitivas -cuando la acción es esencial a una concepción particular del ser- y dimensiones éticas -cuando la acción apropiada es una acción virtuosa-. Finalmente, argumentan que "explicamos la política exterior como una aplicación de las reglas asociadas con identidades particulares en situaciones particulares. Los actores políticos son vistos actuando de acuerdo con reglas y prácticas socialmente construidas, públicamente conocidas, anticipadas y aceptadas" (March y Olsen, 1998:951-952).

Esta posición puede ser complementada por el concepto de Hargreaves sobre racionalidad expresiva (Hargreaves, 1989). Para él, una racionalidad instrumental y procedimental no es suficiente para explicar el comportamiento de un actor. Pueden evidenciar que éste tiene propósitos y se encuentra so-

cial e históricamente ubicado, pero hay dos partes adicionales que no son tenidas en cuenta: "una es nuestro uso de las acciones para decir cosas acerca de nosotros mismos y la otra es un sentido activo de self-management (...) estos y otros comportamientos interactúan en el concepto de racionalidad expresiva" (Hargreaves, 1989:148). Hargreaves señala que una acción no puede ser siempre analizada en cuanto a los logros y/o lo que March y Olsen llamarían "consecuencias". Para él, el acto es un fin en sí mismo (Hargreaves, 1989:176).

Lo que Hargreaves trata de hacer no es sustituir la idea tradicional de racionalidad instrumental y procedimental. Él está, básicamente, abriendo una nueva dimensión en la que la motivación de los actores es esencial. Como él mismo lo dice, "puede ser tentador ir más lejos (...) y sugerir que la racionalidad expresiva es realmente reducible a la racionalidad instrumental. Tiene que ver con especificar otros logros u objetivos para los que la acción está diseñada a satisfacer: el objetivo del respeto a sí mismo" (Hargreaves, 1989:173).

Uno de los ejemplos que Hargreaves da es altamente compatible con la lógica de la apropiación. Una forma posible en que la idea de la racionalidad expresiva puede ser utilizada es para observar las acciones de los actores como éticamente motivadas. En algunas circunstancias, principios morales y lealtades parecen ser mejores variables explicativas de una acción. La cooperación y la honestidad son buenos ejemplos en este caso y como Hargreaves afirma, "usted no puede actuar para lograr estos objetivos por-

que eso le quita sentido al objetivo para el cual la acción fue diseñada"⁵. De nuevo, las acciones deben ser vistas como fines en sí mismos.

En síntesis, ambas aproximaciones -la lógica de la apropiación y la racionalidad expresiva- corren en la misma dirección: la lógica costo-beneficio no es suficiente para explicar el comportamiento de los actores. Las normas, identidades, creencias e ideas son todos factores necesarios para entender cualquier proceso de toma de decisiones. En palabras de Thomas Risse, "el comportamiento guiado por las reglas difiere del comportamiento instrumental en que los actores tratan de hacer lo "correcto" más que maximizar y optimizar sus preferencias dadas" (Risse, 2000:4).

La diferencia entre la lógica de las consecuencias esperadas y la lógica de la apropiación o racionalidad expresiva puede ser resumida argumentando que la primera responde a la pregunta: ¿por qué la gente cumple las normas? mientras que la segunda responde a la pregunta: ¿cómo se supone que una persona en mi lugar debe actuar en esta circunstancia? De esta forma, "de acuerdo con la lógica de las consecuencias los actores toman decisiones de manera instrumental, calculando cuidadosamente los diferentes cursos de acción y escogiendo el que provee los medios más eficientes para sus fines. (...) Bajo la lógica de la apropiación, la acción de una persona es explicada por su deseo de cumplir con una norma y obtener los beneficios que da el ser consistente con una norma. (...) Mientras en un caso los actores cumplen con las normas porque

5 En el amor, por ejemplo "tratar de ser espontáneo" o "tratar de impresionar" son mejores ejemplos de objetivos que al ser trazados se derrotan a ellos mismos» (Hargreaves, 1989: 17)

es útil, en el otro los actores cumplen con las normas porque ellos piensan que eso es lo correcto" (Fearon y Wendt, manuscrito, 2001: 14-15). De acuerdo con estos dos autores y siguiendo la idea de Hargreaves de la compatibilidad entre las racionalidades instrumental y expresiva, ambas lógicas interactúan: "si la lógica de las consecuencias en una situación dada es suficientemente consistente para que los actores repetidamente cumplan con una norma, entonces a lo largo del tiempo ellos pueden interiorizar la norma al punto de adquirir una preferencia por cumplir y entonces aparecer como siguiendo la lógica de la apropiación. (...) De otro lado, la lógica de la apropiación puede decaer a lo largo del tiempo si no hay suficiente control sobre los violadores de la norma. (...) Cuando las normas son nuevas debemos esperar que la lógica de las consecuencias domine; a lo largo del tiempo, con la interiorización de las mismas, la lógica de la apropiación predominará; y en la medida en que las normas envejecen y se vuelven obsoletas la lógica de las consecuencias puede retornar de nuevo" (Fearon y Wendt, 2001:17).

La elección entre una política caracterizada por la lógica de la apropiación o una caracterizada por la lógica de las consecuencias esperadas es eminentemente política. El asunto de las drogas no es en sí mismo un problema de salud pública o un asunto de seguridad. No tiene una existencia positiva o *a priori* que lo define en una u otra forma. La percepción del problema, como un asunto de salud pública o de seguridad, es determinada por una decisión política que al mismo tiempo se encuentra en la respuesta a una pregunta fundamental: ¿qué es más importante, la evaluación de las consecuencias empíricas y observables de la decisión o, adherirse y mantener ciertas obligaciones

morales independientemente de sus consecuencias empíricas? Una alternativa representa las opciones disponibles, las oportunidades y limitaciones ofrecidas y la forma en que la decisión es el resultado de una evaluación de costo-beneficio; la otra es el producto de lo que para quienes toman las decisiones es lo 'correcto', lo que se debe hacer independientemente de las consecuencias. Como Nina Tannenwald (1999) sugiere: "uno podría esperar ver un razonamiento que no tiene en cuenta la lógica costo-beneficio en líneas como 'esto es simplemente incorrecto' en sí mismo (debido a lo que nosotros somos, a nuestros valores. 'Nosotros simplemente no hacemos cosas como esa', 'porque no cualquiera lo hace', etc.)" (Tannenwald, 1999:440). Estas dos alternativas guardan entre sí la misma relación establecida por la lógica de las consecuencias esperadas y la lógica de la apropiación propuestas por March y Olsen.

En la parte siguiente intentaré mostrar cómo ambas lógicas han estado presentes y han interactuado a lo largo de la historia de la política estadounidense en contra de las drogas. También, cómo la lógica de la apropiación ha predominado sobre la lógica de las consecuencias esperadas en la definición del problema de las drogas. En las conclusiones sugiero que la predominancia de esta lógica es la causa de la permanencia de la actual política antidrogas, muy a pesar de su evidente fracaso.

DE CÁRTER A CLINTON: LA TRANSICIÓN DE LA LÓGICA DE LAS CONSECUENCIAS ESPERADAS A LA LÓGICA DE LA APROPIACIÓN

En esta parte se analizan los discursos presidenciales de Estados Unidos relacionados

con el problema de las drogas y se clasifican sus más importantes componentes en términos de la lógica de la apropiación y la lógica de las consecuencias esperadas. Aquí demuestro cómo estas dos lógicas interactúan produciendo coyunturas en las que una predomina sobre la otra y, también, cómo este equilibrio no es estático y se altera en diferentes ocasiones.

Sin embargo, hay algunas presunciones que merecen ser aclaradas y expuestas antes de comenzar la clasificación de los diferentes periodos y etapas de la política antidrogas estadounidense. La primera, que fundamenta este capítulo, es que una política antidrogas basada en una perspectiva de salud pública debe ser circunscrita en el concepto de la lógica de las consecuencias esperadas. El estudio de caso de la administración Cárter, demuestra cómo este tipo de política se inspira en un cálculo costo-beneficio en el cual las preferencias y los recursos son tomados en cuenta y considerados como prioridades. La segunda presunción es que una política prohibicionista y securitizada puede y debe ser enmarcada en el concepto de la lógica de la apropiación. El análisis de las administraciones Nixon, Bush y Reagan indica que en sus políticas antidrogas el papel que juegan los valores y las creencias es muy importante y que la idea de pelear una batalla 'correcta' cuenta más que la victoria en sí misma.

Es esencial señalar que, de acuerdo con este análisis, la alternativa de la legalización total puede y debe ser explicada en el marco de la lógica de la apropiación. Sin embargo, los valores en que se apoya esta propuesta política son diferentes a los que predominan en la alternativa prohibicionista. En el caso de la legalización, la libertad de acción, la soberanía individual, la autopreservación,

el libre albedrío y la independencia son los valores que deben ser defendidos y los que determinan el carácter virtuoso de la acción. Desafortunadamente, la naturaleza y dimensión de este estudio no permite un análisis más profundo de este asunto. Adicionalmente, la alternativa de la legalización no ha sido parte de la posición gubernamental *vis a vis* el problema de las drogas.

Consecuentemente, analizaré las políticas prohibicionistas como una manifestación de la presencia de la lógica de la apropiación; y las políticas basadas en un esquema de salud pública como una manifestación de la lógica de las consecuencias esperadas. La política antidrogas estadounidense, como lo demostraré, ha oscilado entre estos dos extremos.

a. Cárter: un corto triunfo de la lógica de las consecuencias esperadas

El predominio de la lógica de las consecuencias sobre la lógica de la apropiación durante la administración de Jimmy Cárter puede ser observado mediante el análisis de diferentes dimensiones del problema de las drogas. En esta parte se evaluará la tendencia ya descrita usando primero la definición de los objetivos de la estrategia, en cuanto a costos y beneficios, su énfasis en la educación por encima del castigo, la ausencia de un discurso confrontacional, y el uso de diversas expresiones para definir el problema.

La definición de los objetivos en la estrategia de Cárter difiere profundamente con la de las administraciones posteriores. El objetivo principal no fue parar definitivamente el problema de las drogas debido a que había conciencia de que este propósito no podía ser alcanzado. Al contrario, lo que

el zar de las drogas del presidente Cárter, Peter Bourne, propuso como objetivo fue lograr lo que él denominó "*harm reduction*" o "reducción del daño". La política de "*harm reduction*" asignó al gobierno el papel de reducir el daño que las drogas producen en los individuos y la sociedad. De esta forma:

"Si penalidades severas en contra de la posesión de marihuana hacen más daño que la droga en sí misma, reduzcámoslas. Si una fuerte y estricta aplicación de las leyes en las calles hace a los *dealers* más violentos y más inclinados a adulterar sus drogas con veneno, retrocedamos (...) Una política de reducción de daños no puede tampoco, por ejemplo, hacer un discurso o una manifestación punitiva y moral sobre el problema de las drogas, porque hacer esto también podría causar daño" (Baum, 1996: 95).

El presidente Cárter también expresó su posición en este campo en el discurso del Estado de la Unión, en 1981, en el que evaluó el comportamiento de cada uno de los asuntos concernientes a su administración. En una pequeña sección titulada "Prevención del Abuso de las Drogas" es posible encontrar un particular balance en lo concerniente a los costos y los beneficios de la estrategia antidrogas. Solo del título de la sección es posible inferir que Cárter no era partidario de estrategias como el castigo o la interdicción. Para su administración, prevención y educación en lo relativo a las diferentes clases de drogas y los diversos efectos que ellas causan, eran las herramientas principales en contra del abuso. Es también posible deducir que el uso fue catalogado en diferentes categorías en las que la existencia de una diferencia en los términos abuso y uso fue reconocida. Esta distinción va a desapa-

recer del debate público durante la presidencia de Reagan al igual que la diferencia entre las distintas clases de drogas y sus diversos efectos. En otras palabras, las categorías de drogas suaves y duras fueron ignoradas después de la administración Cárter.

Este tratamiento casi médico o técnico del tema fue acompañado por una evaluación del impacto que las leyes y castigos tenían en los usuarios de drogas. El costo del castigo se incrementaba y sus efectos beneficios, entendidos como la de reducción del abuso de drogas no eran tan claros. La doctrina Cárter y su cálculo de las ventajas y desventajas de la política antidrogas es clara en la siguiente nota:

"Las penalidades en contra de la posesión de una droga no pueden ser más dañinas para un individuo que el uso de la droga en sí misma; y en la medida en que sean así de dañinas, deben ser cambiadas. En ninguna parte es esto más claro que en las leyes en contra de la posesión de marihuana en el ámbito de lo privado o para el uso personal... De esta forma, yo apoyo la legislación que enmienda la ley Federal para eliminar todas las penalidades criminales Federales por posesión de más de una onza de marihuana"⁶

El tercer elemento, que es coherente con y se deriva de un marco más amplio, es el énfasis en la educación en vez del énfasis en el castigo. No es una política de cero tolerancia lo que contribuye a la reducción del problema. La política de Cárter consistió en educar al público en las diferentes implicaciones del uso y abuso de drogas. Como el Presidente lo sostiene:

6 Jimmy Cárter, Presidential Message to Congress, Cárter Library. August 2, 1977.

"Debemos vigilar a los ciudadanos y a los padres a lo largo del país para ayudar a educar al creciente número de jóvenes americanos que están experimentando con drogas sobre el peligro del abuso de las drogas. (...) Necesitamos un cambio de actitud, de una actitud que condona el uso casual de las drogas a una que reconozca el uso apropiado de las drogas con propósitos médicos y que condene el abuso inapropiado y dañino de las drogas"⁷.

No hay componentes referidos a la seguridad en esta estrategia. El presidente Cárter no definió o asumió el problema de las drogas como un asunto de seguridad o como una amenaza a ésta. En sus pronunciamientos acerca de la seguridad de la nación, el problema de las drogas no fue mencionado en absoluto⁸. Sin embargo, merece la pena anotar que la presidencia de Cárter estuvo todavía inmersa en la lógica y la dinámica de la Guerra Fría y en una muy buena parte, este factor ayudó a mantener el problema de las drogas por fuera de la agenda de seguridad nacional. Los componentes de esta estrategia, sin embargo, no eran compatibles con un eventual proceso de securitización de este asunto.

Puede concluirse que el abuso de las drogas fue entendido como un asunto de salud y, en ese sentido, no fue definido en términos de "enemigo" o "amenaza". No hay un componente durante este periodo que nos permita pensar en términos de confrontación o de "guerra" como pasará con administraciones subsiguientes. En esta misma dirección, no hay metáforas, analogías o terminología fuerte que defina el asunto de las drogas, precisamente porque su tratamiento

fue ubicado más en el campo de la salud que en el campo de la seguridad.

Es crucial notar, sin embargo, que esta tendencia no fue parte de la administración Cárter en su totalidad. Después del escándalo previo a la renuncia del zar de las drogas, Peter Bourne, el asunto de las drogas comenzó a escalar en la agenda nacional. El público americano empezó a ver a aquellos que defendían la descriminalización parcial al comienzo de la administración Cárter, como "suaves" frente al debate. Fue en este momento cuando tuvo lugar la transición hacia una política estadounidense en contra de las drogas más cercana a la lógica de la apropiación.

b. La administración Reagan: el comienzo de la cruzada

El comienzo de la administración Reagan marcó un giro radical hacia una retórica y acción en contra de las drogas más fuertes. De hecho, hay una superioridad evidente de la lógica de la apropiación durante este periodo que puede ser observada en la forma en que la administración Reagan redefinió los objetivos de lo que se caracterizó como la 'guerra' contra las drogas, cómo el tratamiento del problema dejó de ser técnico y médico y empezó a ser más político y moral y consecuentemente más extremo, en el papel asignado a los valores americanos y al compromiso estadounidense en esta lucha, y finalmente, en el nuevo uso de términos elocuentes como amenaza o enemigo y dicotomías para caracterizar el problema de las drogas.

7 President Jimmy Cárter, State of the Union Address 1981. January 16, 1981.

8 President Jimmy Cárter, State of the Union Address 1978. Thursday, January 19, 1978.

El cambio en la definición de los objetivos fue radical *vis a vis* la administración Cárter. De hecho, en muchas ocasiones, Reagan vio la idea de la reducción del problema de las drogas como una actitud fatalista y conformista. Para él, una 'victoria' total y completa era posible:

"Estamos rechazando la actitud derrotista que proclama que el uso de las drogas es tan rampante que nos encontramos sin ninguna defensa y sin nada que hacer frente a él. Estamos bajando la bandera de la derrota que ha sido izada sobre muchos esfuerzos en contra de las drogas; estamos volviendo a izar una bandera de batalla. Podemos pelear en contra del problema de las drogas, y podemos ganar. Y eso es exactamente lo que nos proponemos hacer"⁹.

"Por demasiado tiempo la gente en Washington asumió una actitud en la que el problema de las drogas fue tan grande y amplio que no se podía hacer nada en contra de él. Bueno, nosotros no aceptamos esa clase de pensamiento derrotista. Hemos decidido hacer más que pagar *lip service* al problema"¹⁰.

En segundo lugar, el tema comenzó a ser tratado en una forma más moral y política. Como ya se mencionó, las diferenciaciones entre uso y abuso, drogas fuertes y suaves, etc., comenzaron a ser primero juzgadas y luego ignoradas por las administraciones subsiguientes. Veamos la forma en que la administración Reagan califica el tratamiento médico y técnico dado al problema de las drogas durante la administración Cárter:

"Nunca más pensaremos en las llamadas drogas duras como malas y las llamadas drogas suaves como aceptables. Las investigaciones nos dicen que no existen tales categorías, que en el tema de las drogas la frase 'uso responsable' no aplica a la experimentación de las drogas por parte de los Americanos jóvenes. Y en lo que tiene que ver con el uso recreacional de las drogas, nunca en mi vida he escuchado un eufemismo más complaciente por parte de aquellos que apoyan el uso de las drogas. No hay nada de recreacional en aquellos niños que han perdido sus vidas, y cuyas mentes han sido arruinadas. Si esa es la idea que alguien tiene de recreación, es bastante enfermiza. Demasiado frecuentemente hemos caído en la trampa de usar un lenguaje lindo, fácil, placentero y liberal cuando hablamos de drogas. Bueno, el lenguaje no endulzará la existencia de sobre-dosis, los suicidios y las vidas arruinadas"¹¹.

En tanto este asunto fue definido como una guerra moral, el papel de los valores comenzó a ser resaltado como arma útil para destruir al nuevo poderoso enemigo. La justicia, la protección a los inocentes, el Estado de Derecho y la libertad fueron todos principios amenazados por el tráfico de drogas y el consumo. Declaraciones como la siguiente fueron usadas más frecuentemente por las administraciones Bush y Clinton y el cambio en este tipo de retórica hacia el futuro es casi ausente:

"Usted sabe la respuesta a esa pregunta. El pueblo americano quiere a la mafia y sus asociados frente a la justicia y su poder

9 President Ronald Reagan. Remarks on Signing Executive Order 12368, Concerning Federal Drug Abuse Policy Functions. Rose Garden, White House. June 24, 1982.

10 President Ronald Reagan, Radio Address to the Nation on Federal Drug Policy. Camp David, MD. October 2, 1982.

11 President Ronald Reagan. Remarks on Signing the National Drug Abuse Education Week Proclamation. East Room, White House. November 1, 1983.

minado - no bajo el sentido de la venganza, pero sí bajo el sentido de justicia; no solo desde la obligación de castigar al culpable sino también desde una obligación equivalente de proteger al inocente; no simplemente en gracia de las legalidades sino en gracia de la ley y de la protección de la libertad"¹².

"Controlar el crimen en América no es simplemente cuestión de más dinero, más policía, más cortes, más jueces, (...) Es en esencia, un dilema moral, uno que necesita de moral o si ustedes lo prefieren, de una solución espiritual (...) Los hombres son básicamente buenos pero proclives al mal, y la sociedad tiene el derecho a ser protegida del mismo"¹³.

La duda entre una estrategia racional e instrumental y una lucha moral en contra del mal terminó. La segunda alternativa ganó. La nominación oficial del problema de las drogas como una amenaza a la seguridad de los Estados Unidos, llevada a cabo durante la administración Reagan, es muestra evidente de ello.

Uno de los resultados de esta euforia fueron las declaraciones de algunos funcionarios de esta administración. Carlton Turner, el zar de las drogas, dijo a un reportero de *Newsweek* que la homosexualidad "parecía ser algo que sigue después del uso de la marihuana". *Newsweek* tituló la historia: ASESOR DE REAGAN: LA MARIHUANA PUEDE HACERLO GAY (Baum, 1996: 238). La Primera Dama también hizo declaraciones fuertes sobre el mismo asunto. En una conferencia sobre drogas en la Casa Blanca en 1988, ella afirmó:

"El usuario casual puede pensar que si inhala una línea de cocaína o se fuma *mnjoint* en la privacidad de su lindo condominio, escuchando su caro stereo, él de alguna forma no está molestando a nadie. Pero hay un trayecto de muerte y destrucción que llega directamente a su puerta. El usuario casual no puede escapar moralmente la responsabilidad por la acción de los traficantes de drogas y los *dealers*. Estoy diciendo que si usted es un usuario casual usted es un cómplice de asesinato" (Baum, 1996: 253).

Este fue el resultado obvio de la definición de la lucha contra las drogas en términos morales y de seguridad. Los estadounidenses empezaron a ver las drogas como un enemigo que amenazaba los valores americanos y su propia seguridad. En este sentido, términos como la 'epidemia de las drogas', 'el imperio sin ley de las drogas', 'la confederación de criminales profesionales', 'el oscuro y malvado enemigo', 'amenaza', 'cáncer', etc., comenzaron a ser usados como metáforas para describir el problema. Nunca de nuevo en la historia de los Estados Unidos el asunto de las drogas volvería a ser tratado desde una perspectiva de salud pública. Desde este momento en adelante, el problema se convirtió en un asunto de guerra entre el bien y el mal.

c. Bush: "Debemos hacer más"

El discurso que la administración Bush usó para justificar su guerra en contra de las drogas ilegales también tuvo un fuerte componente en términos de la lógica de la apropiación

12 President Ronald Reagan, Remarks Announcing Federal Incentives Against Drug Trafficking and Organized Crime. Great Hall, Department of Justice. October 14, 1982.

13 President Ronald Reagan. "Remarks of the President of the International Association of Chiefs of Police", Penn Hall, Rivergate Convention Center, New Orleans, September 28, 1981. Reagan Library.

don. Estos elementos pueden ser clasificados tomando en consideración lo que fue definido por el Gobierno como el objetivo de la guerra contra las drogas, la idea de enemigo y el concepto de amenaza a la seguridad nacional, la suposición de esta guerra como algo que "debe ser llevado a cabo" independientemente de una evaluación de costo y beneficio, el total rechazo a alternativas distintas a luchar en contra de las drogas como la legalización, y los conceptos, analogías, dicotomías y términos que el Gobierno usó para definir la práctica del tráfico y consumo de drogas.

La primera característica está relacionada con la definición de objetivos y metas de la guerra en contra de las drogas. Hay diferentes dimensiones en este campo que merecen ser identificadas. Primero, la administración Bush asumió que la guerra contra las drogas tiene un objetivo bien claro: detener el tráfico y el consumo. No hay un área gris; la meta es la total erradicación del problema. La siguiente cita del presidente Bush es sólo uno de los múltiples ejemplos que nos permiten apoyar esta premisa:

"El flagelo de las drogas ilegales sobre las vidas de muchos americanos es devastante, y con la ayuda de este Consejo Asesor, trataré de detener esta devastación y guiar nuestra nación hacia una intolerancia hacia el uso de drogas ilegales donde quiera que ellas sean encontradas"¹⁴.

El objetivo no es reducir o controlar el tráfico de drogas o el consumo, es frenarlo

definitivamente. Si el objetivo era alcanzable o no, no fue un asunto relevante a ser discutido en su administración. Para el Gobierno, no solamente fue posible pensar en detener definitivamente el problema de las drogas, sino también el establecer un grupo de objetivos al corto plazo, muy cuestionables:

"Viéndolo profundamente esto va a - quiero decir, yo creo que esta Nación está en curso, creo que, probablemente alcanzaremos los objetivos que hemos fijado en la Estrategia Nacional de Control de las Drogas en 10 años. Creo que estaremos en el lugar prefijado en 5 años si los Estados Unidos hace las cosas que se supone debe hacer y si los otros hacen lo que se supone deben hacer. El compromiso Federal, creo, es claro - es un compromiso sin precedentes, una cantidad de dinero sin precedentes, recursos, etc. Eso son 5 años"¹⁵.

Es obvio que el problema de las drogas en Estados Unidos tenía en ese entonces, una magnitud que nos permite pensar que exterminar el tráfico de drogas y el consumo en ese momento pudo haber sido casi imposible. Establecer estos términos tiene más de retórica que de realidad. Si se establece que el problema de las drogas y todas sus consecuencias pueden realmente desaparecer en una cantidad de tiempo predecible y específica la guerra en contra de ellos empieza a tener sentido. Entre más precisos eran los términos y los objetivos trazados, era más fácil justificar la guerra en contra de las sustancias psicotrópicas y las posibilidades de 'victoria'.

14 Remarks on Signing the Executive Order Creating the President's Drug Advisory Council, Roosevelt Room, White House. November 13, 1989. bushlibrary.tamu.edu/papers/1989.

15 William Bennet. Remarks Announcing the Resignation of William J. Bennet as Director of National Drug Control Policy and a Question-and-Answer Session With Reporters. Briefing Room, White House. November 8, 1990. bushlibrary.tamu.edu/papers/1990.

El segundo elemento fácilmente identificable en los discursos del presidente Bush, relacionados con la guerra contra las drogas, es la definición del problema en términos de enemistad o amenaza contra la seguridad nacional. Nótese, por ejemplo, cómo el Presidente resalta la concientización del público americano sobre los diversos efectos negativos de las drogas en los individuos:

"El año pasado he visto un cambio fundamental de actitud, una mayor concientización de que las drogas se están tomando nuestras familias, nuestros trabajos, nuestra salud, nuestra libertad y si, hasta su propia vida"¹⁶.

De la misma forma, las drogas fueron definidas como amenaza a los valores nacionales e internacionales entre ellos la libertad:

"... llamamos a todas las naciones para que nos acompañen en la ratificación de la Convención y en asumir la obligación solemne de trabajar juntos como nunca antes para liberar a nuestro mundo de la amenaza que el tráfico de drogas representa para nuestras libertades"¹⁷.

El tercer elemento es la presunción de que la guerra en contra de las drogas es algo que 'debe ser llevado a cabo'. Esta alusión a la guerra contra las drogas como algo que no puede ser pospuesto o eludido coincide con

lo que Hargreaves sugiere cuando habla acerca de las acciones como fines en sí mismos o cuando enfatiza el 'hacer' por encima del 'lograr'. En este sentido hay múltiples declaraciones del gobierno en las cuales es claro que hay una razón más alta, que va más allá de la racionalidad costo-beneficio, que hace esta guerra obligatoria para Estados Unidos. Aquí algunos ejemplos:

"La pelea en contra de los traficantes de drogas es una pelea que debemos ganar, y esta Convención puede darnos esperanzas de que podremos"¹⁸.

"Debemos hacer más. El abuso de drogas y la violencia relacionada con las drogas, particularmente en las ciudades centrales, amenaza con destruir nuestros hijos y todo lo que apreciamos"¹⁹.

"Al principio de este año, estuvimos complacidos porque el Congreso pasó nuestra solicitud de más agentes, más jueces, y más prisiones para mantener a los criminales lejos de las calles y detrás de las barras, a donde pertenecen Pero debemos hacer mas."²⁰

Hay, en esta dirección, un alto sentido de compromiso que impulsa esta guerra:

"Entonces, déjennos renovar nuestra decisión. Déjennos fortalecer nuestro compromiso para garantizar a toda la gente comunidades libres de droga. Y en la medida en

16 President George Bush. Remarks at a White House Briefing on National Drug Control Strategy. September 5, 1990. Room 450 Old Executive Office Building. bushlibrary.tamu.edu/papers/1990.

17 President George Bush. Remarks on Transmitting to the Congress Proposed Legislation on Trade Preference for Andean Countries. Roosevelt Room, White House, October 5, 1990. bushlibrary.tamu.edu/papers/1990.

18 President George Bush. Statement on Signing the United Nations Convention Against Illegal Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances. February 13, 1990. bushlibrary.tamu.edu/papers/1990.

19 Statement at the State Dinner for Drug Summit Participants in San Antonio. Majestic Theater, San Antonio, Texas. February 26, 1992. bushlibrary.tamu.edu/papers/1992.

20 President Bush. Remarks at an Antidrug Rally in Billings, Montana. Daylis Stadium, Billings, Montana. July 20, 1990. bushlibrary.tamu.edu/papers/1990.

que trabajamos para mejorar la calidad de vida de nuestro propio hemisferio de diversas formas, déjennos ganar una última victoria en la guerra en contra de las drogas²¹

"Deseamos gastar más para limitar la producción de drogas. Simplemente puesto, deseamos hacer todo lo que sea necesario"²².

Existe un compromiso moral, crucial, implícito o explícito en estas citas. Hay guerra porque debe haber guerra, porque es un deber, una obligación que no puede ser eludida. El enemigo es el mal y debe ser derrotado. Esta característica del discurso está íntimamente relacionada con la ausencia de un debate sustancial sobre las diversas alternativas para lidiar con el problema de las drogas. Por ejemplo, cuando el presidente Bush fue interrogado durante una conferencia de prensa acerca de su opinión frente a la alternativa de la legalización, su respuesta no denotó una mayor evaluación de la propuesta:

"Solo pienso que incrementaría, lamentablemente, el hábito; y me opongo fuertemente a ella. Bill (William Bennet) ha estado hablando incesantemente en contra de esta alternativa. Y yo simplemente voy a mantener la línea en contra de la legalización."²³

Esta es la transcripción de la respuesta completa dada por el Presidente. Implica que la guerra es un compromiso moral profun-

do y que Estados Unidos debe pelear en contra de las drogas porque representan el mal, luego la alternativa de no pelear en contra de ellas no sería contemplada por la administración Bush. No era un asunto de argumentación; era un asunto de aquello que debía hacerse. Al contrario, la efectividad de la estrategia es evaluada siempre positivamente y, en consecuencia, la discusión acerca de la naturaleza de la estrategia es prácticamente eliminada:

"Ambos, Bill (William Bennet) y yo, estamos estimulados por recientes y muy prometedoros signos que sugieren que el problema de las drogas está disminuyendo no sólo en los suburbios sino también en las ciudades. Y yo sé que él cree, como yo lo hago, que estamos en el camino a la victoria. Luego, nos vamos a mantener en el uso de nuestra estrategia comprensiva en contra de las drogas"²⁴.

Finalmente, conceptos, metáforas, analogías, dicotomías y palabras también ayudan a explicar la forma en que la lógica de la apropiación fue una parte esencial del discurso de la administración Bush sobre la guerra en contra de las drogas. Para empezar, es importante subrayar qué dicotomías muy propias de la modernidad como bien/mal, dentro/fuera, limpieza/suciedad, justicia/injusticia, uno mismo/otros, muerte/vida, victoria/derrota y correcto/incorrecto están constantemente presentes en las declaraciones oficiales de esta administración. Tales dicotomías representan un entendimiento

21 ídem.

22 Remarks and a Question-and-Answer Session at a Luncheon for Newspaper Publishers, East Room, White House. January 25, 1990. Bushlibrary.tamu.edu/papers/1990.

23 Remarks and a Question-and-Answer Session... *Ibid.* January 25, 1990. Bushlibrary.tamu.edu/papers/1990.

24 Remarks Announcing the Resignation of William J. Bennet... *Ibid.* November 8, 1990. Bushlibrary.tamu.edu/papers/1990.

del problema en términos de confrontación, y refuerzan la idea de un 'adversario' o un 'enemigo' y la necesidad de una 'guerra' en contra de las fuerzas del mal. Aquí, el papel de la moral y los valores religiosos es constantemente invocado y es parte esencial del discurso presidencial en contra de las drogas. Veamos los siguientes ejemplos:

"Ustedes saben, la educación significa más que enseñar a nuestros hijos las habilidades que son necesarias para mantener un trabajo; se trata también de pasar de generación en generación los valores que sirven como cimiento para nuestra sociedad libre: lealtad, compasión, coraje y la habilidad para hacer distinciones cruciales entre el bien y el mal. Pero para tener la mejor educación en nuestros colegios, debemos sacar las drogas de allí"²⁵.

"Debemos ganar nuestra guerra en contra de las drogas persuadiendo a nuestra gente joven de que las drogas no son 'cool', que las drogas se los masticarán y luego los escupirán, y que ellos deben ver que la decisión de ingerir drogas sobre la confianza en sí mismos, es la decisión de la muerte sobre la vida. (...) La respuesta son los valores tradicionales. Y si queremos hacer que nuestros hijos paren de poner drogas en sus cuerpos, debemos primero asegurarnos que ellos tienen buenas ideas en sus cabezas y carácter moral en sus corazones"²⁶.

"Como él lo hizo durante toda su vida, en esa película John Wayne defendió el bien;

defendió la vida. Y hoy en Orange County, miles de ustedes han hecho la misma elección. Ustedes han escogido el bien. Ustedes han escogido la vida"²⁷.

"Ya hemos transformado una actitud nacional de tolerancia en una de condena.

"Si peleamos esta guerra como una nación dividida, entonces la guerra está perdida. Pero si enfrentamos este mal como una nación unida, este problema no será nada más que un puñado de químicos inútiles. Victoria –victoria sobre las drogas– es nuestra causa, una causa justa. Y con su ayuda, vamos a ganar"²⁸.

"Luego, tenemos que movilizar nuestros recursos morales, espirituales y económicos para obligar el detrimento del tráfico de drogas y el abuso de drogas. Vamos a estimular los más de 23 millones de americanos que el último año usaron drogas ilegales para limpiarse y mantenerse limpios"²⁹.

Los siguientes fueron otros términos usados por esta administración para definir las drogas y a quienes trafican con ellas o las consumen: flagelo, pesadilla, plaga venenosa, pesadilla maligna, comerciantes de la muerte, terrible amenaza de crimen, mercados de la muerte, amenaza, enemigo, la esclavitud de las drogas, fuente de miseria humana, la amenaza doméstica más grave, etc. De otro lado, la guerra contra las drogas fue definida como una misión o una cruzada

25 President George Bush, Remarks at the Presentation Ceremony... *Ibid.* June 11, 1990. Bushlibrary.tamu.edu/papers/1990.

26 *Idem.*

27 President George Bush. Remarks at an Antidrug Rally... *Ibid.* March 2, 1990. Bushlibrary.tamu.edu/papers/1990.

28 Address to the Nation on the National Drug Control Strategy, Oval Office, White House. September 5, 1989. Bushlibrary.tamu.edu/papers/1989.

29 Remarks Following the Swearing-in Ceremony for William J. Bennet... *Ibid.* March 13, 1989. Bushlibrary.tamu.edu/papers/1989

da en la cual los recursos morales y espirituales debían ser movilizados.

Con todos estos elementos a la mano es posible concluir que el papel de las ideas y las creencias en la justificación de la guerra contra las drogas durante la administración Bush fue muy fuerte. Un cálculo de costo-beneficio en términos de lo que realmente podía hacerse fue sustituido por razones morales y casi religiosas que buscaban contestar la pregunta: ¿qué debe hacerse? La cuestión no era si los objetivos eran logrables o no. La pregunta se relacionaba con aquello que es correcto o no. De nuevo, es un asunto de alto deber: pelear en contra del mal que las drogas representan.

d. Clinton: una oscilación desde la lógica de la apropiación hacia la lógica de las consecuencias

La administración Clinton es más difícil de clasificar en términos de las lógicas de March y Olsen, por cuanto presenta elementos de ambas que merecen ser tomados en consideración. En esta administración hay una fuerte tendencia a clasificar el asunto de las drogas dentro de la perspectiva de salud pública liderada por el General McCaffrey –el zar de las drogas de Bill Clinton– pero también se da una predisposición igualmente fuerte en el Poder Ejecutivo representado por el Presidente, el Vicepresidente y otros funcionarios gubernamentales a mantener la orientación de las administraciones Bush y Reagan. Para el general Barry McCaffrey el uso de la metáfora ‘guerra’ para definir la lucha en contra de las drogas ha tenido consecuencias negativas:

“Entonces la nueva estrategia en contra de las drogas hace más coherente y fácil seguir tal hecho, y también demanda no solo que usted vea allí un sistema, pero demanda también que usted vea una aproximación longitudinal al problema, de tal forma que usted no puede esperar que esta sea una campaña de choque. Esa es la razón por la cual he tenido tanto problema con la metáfora de ‘guerra’, para ser honesto.

El lenguaje es vívido, es colorido, implica progreso; pero desafortunadamente es inadecuado para tratar el tema del que estamos hablando. Y yo sospecho que podría ser más útil para aquellos de nosotros envueltos en este problema, hablar en términos de cáncer, término en el cual se puede encontrar una dimensión raíz-causa, y tiene que ser tratada”³⁰.

El problema de las drogas para McCaffrey se da más en términos de una dimensión de salud pública que de castigo y criminalidad y puede ser apoyada no sólo por su metáfora de la enfermedad, sino también por las siguientes dos citas. La primera sugiere la idea de la adicción a las drogas no como una decisión racional tomada deliberadamente por un individuo, lo cual es suficientemente elocuente sobre la forma de ver las drogas y sobre como pelear en contra de ellas. La segunda es una declaración conjunta con el Zar del Sida en la cual el tratamiento a la adicción de las drogas como una enfermedad predomina sobre la percepción del asunto como un crimen:

“A propósito, tengo una cita maravillosa. Fui a la corte anti-drogas aquí y los escuché durante varias horas. Una de las líneas que hizo un gran impacto en mí fue: ‘nadie en América quiere ser un adicto a las drogas’. Algunas personas quieren ser criminales,

30 Press Briefing by General Barry McCaffrey, The Baltimore Hotel, Coral Gables, Florida. April 29, 1996.

pero nadie quiere ser adicto a las drogas, es una absoluta miseria"³¹.

"Hoy, América está luchando contra no solo una epidemia, sino contra dos. Trágicamente, las epidemias gemelas del SIDA y las drogas se encuentran vinculadas e imponen un costo devastante sobre los individuos, familias y sobre nuestra sociedad como un todo. Juntos, compartimos el compromiso de mejorar vidas y salvar vidas mediante la promoción de políticas de salud pública basadas en los dictámenes de la ciencia"³².

Esta tendencia se acompaña de una evaluación de los objetivos que la administración buscó en su lucha contra las drogas. Aquí, la administración Clinton volvió a la doctrina Carter de reducción de daños en vez de optar por el objetivo de las administraciones Reagan y Bush de cero tolerancia y erradicación completa del tráfico y consumo de drogas. Cuando se le preguntó al General McCaffrey acerca de los objetivos de la estrategia del gobierno, su respuesta fue la siguiente:

"Sí, usted sabe, yo fui aconsejado seriamente de no escribir una guía porque podría lucir como otro slogan barato. Pero les ofreceré como idea, que no existe razón por la cual no podamos volver a la América del nivel de 1960, un nivel pre-Vietnam de uso de las drogas. No lograremos una victoria total en contra de las drogas. No debemos tener esa expectativa. No podemos tomar cada adicto a la heroína o al crack y necesariamente curarlos de su adicción. Pero estamos seguros de que podemos esperar una

reducción del número de personas jóvenes en cantidades enormes y una reducción en grandes cantidades del daño que esta epidemia produce.

Entonces, si ustedes me preguntaran por un objetivo, les diría que es volver al nivel de drogas ilegales de la era pre-Vietnam"³³.

Sin embargo, todavía permanece constante un fuerte componente de la lógica de la apropiación durante toda la administración. Este aspecto fue evidente en la reacción de la administración Clinton frente al debate sobre la legalización, en la que calificó de nuevo la lucha en contra de las drogas como una 'guerra' y amenaza a la seguridad. De la misma forma la retórica se enfocó en dicotomías y metáforas de carácter moral. La reacción no mostró una diferencia sustancial con respecto a la reacción que tuvo lugar en las dos administraciones Republicanas previas. Las declaraciones del presidente Clinton en este ámbito fueron lacónicas y muy abreviadas:

"Haremos esto y mucho más. Pero algo que nunca haremos es rendirnos ante esos que nos hacen creer que el problema de las drogas está demasiado expandido, que está enraizado muy profundamente o que es demasiado costoso hacer algo al respecto. Resistiremos el canto de sirena de la legalización -(aplausos)- y enviaremos a aquellos que trafican con drogas el mensaje de que los enviaremos a la cárcel"³⁴.

El discurso oficial de la administración, a pesar de las declaraciones de McCaffrey,

31 *Idem.*

32 ONAP Statement. Drug Czar and AIDS Czar Agree That Public Health Policy Must Be Based On Sound Science. March 22, 1988.

33 Press Briefing by General McCaffrey... *Ibid.* April 29, 1996.

34 President Bill Clinton. Remarks by the President and Lee Brown, Director of the Office of National Drug Control Policy. During Swearing-in Ceremony. The Rose Garden, White Hous. July 1, 1993.

continuó usando un lenguaje plagado de imágenes de 'guerra' y confrontación. La descripción del asunto de las drogas como una amenaza o un enemigo también permaneció constante. En el documento gubernamental "International Crime Threat Assessment" hay un capítulo dedicado a las drogas en el cual el problema del tráfico de drogas es definido como una amenaza a la seguridad de Estados Unidos:

"La industria mundial de las drogas ilícitas es una de las más grandes amenazas a la estabilidad social y el bienestar de los Estados Unidos. Adicional al terrible costo humano de la adicción y asociado con preocupaciones de salud – incluyendo HIV y SIDA– reforzado en el caso de los usuarios de narcóticos ilícitos y abuso de drogas ha tenido un impacto significativo en el tejido social que afecta a todos los americanos. El abuso de drogas ataca la cohesión familiar y tiene un efecto diario y duradero terrible sobre las vidas de los niños a lo largo y ancho del país.

"El abuso de drogas también lleva a un comportamiento antisocial y promueve la falta de respeto por las leyes y las instituciones. El comercio de drogas trae consigo altos niveles de criminalidad en las calles y violencia por parte de adictos que necesitan dinero para pagar sus drogas y por parte de grupos de traficantes que luchan por la clientela. Hay una fuerte correlación entre el abuso de las drogas y el crimen"³⁵.

Finalmente, a pesar de que se emplearon términos con una muy alta connotación moral, no sucedió con la misma recurrencia que durante las administraciones Reagan o

Bush. Palabras como amenaza, plaga, maldición y flagelo, aparecieron con menos regularidad en las declaraciones oficiales. De otro lado y finalmente, la alusión a un alto y casi religioso compromiso fue una parte importante de la retórica de la administración Clinton en el tema de las drogas³⁶.

El estudio de algunas características del sistema presidencial estadounidense en el tema de las drogas muestra que hay una tensión permanente cuando el objetivo es el de justificar la lucha en contra de las sustancias ilícitas. Esta tensión se da entre la definición de una estrategia racional con objetivos claros y logrables y el tratamiento de la adicción a las drogas como un asunto de salud pública, y como una 'guerra' en contra del mal –las drogas–, la proclamación de cruzadas morales, la criminalización y securitización. En otras palabras, es la misma tensión que teóricamente descansa entre la lógica de la apropiación y la lógica de las consecuencias esperadas. Es claro, sin embargo, que la lógica de la apropiación predomina en la construcción de la política antidrogas y consecuentemente, el modelo prohibicionista basado en el uso de normas morales, creencias e ideas, prevalece sobre una perspectiva de salud pública.

CONCLUSIONES

En el diseño y formulación de la política antidrogas de los Estados Unidos, han predominado las razones de seguridad como una manifestación clara de la lógica de la

35 President Bill Clinton, documents. International Crime Threat Assessment. <http://clinton5.nara.gov/WH/EOP/NSC/html/documents/pub45270>

36 President Bill Clinton. Remarks By The President In Announcement of Lee Brown As Director Of Office of Drug Control Policy. The Rose Garden, The White House.

apropiación. Desde Ronald Reagan, todas las actividades relacionadas con el problema de las drogas han sido oficialmente catalogadas como "amenaza a la seguridad nacional". Siguiendo los argumentos constitutivos de este estudio y lo propuesto por la lógica de la apropiación, es posible inferir que las drogas no constituyen una amenaza objetiva y *a priori* a la seguridad. Como lo demostré antes, clasificar el problema de las drogas en términos de seguridad o de salud pública es una decisión eminentemente política. Consecuentemente, Ole Waever explica la securitización basado en lo que él denomina un discurso-acto o *speech act*. Para él, un problema no es una amenaza objetiva; quienes detentan el poder y las élites son los encargados de definir una amenaza y por tanto, son los responsables de securitizarlo. La securitización es el resultado de la necesidad de "mover un desarrollo particular a un área específica, y consecuentemente, demandar un derecho especial para utilizar cualquier medio que sea necesario para bloquearlo" (Waever, 1995: 55). Se trata de una decisión política que, cuando se transforma en *speech act*, lleva a formas específicas de manejar el problema o asunto.

Wasver define muy concretamente las posibles implicaciones de securitizar un asunto: ese proceso da la sensación de urgencia y da al Estado el poder de requerir medios extraordinarios dentro de un marco de legitimidad (Waever, 1995:51). Sin embargo, la estrategia es más problemática que ventajosa: hay riesgo en definir problemáticas que no constituyen un enemigo intencional como amenazas a la seguridad. Este es el caso de la declaración del medio ambiente sustentada como una amenaza a la seguridad, y en una muy buena medida un fenómeno similar ocurre cuando las drogas ilícitas son definidas en esos términos. El segundo pro-

blema es que definir un asunto en términos de seguridad tiende a implicar que el Estado debe defender sus ciudadanos de la amenaza (Waever, 1995:63). La naturaleza transnacional del problema de las drogas hace que una respuesta centralizada por parte del Estado se torne inapropiada e inefectiva (observe por ejemplo, cómo la creciente militarización del asunto de las drogas no ha resultado en una reducción del volumen de drogas que entran a Estados Unidos). Un tercer problema que Waever identifica es la tendencia que tiene el concepto de seguridad a producir pensamiento en términos de nosotros vs. ellos, reproduciendo lógicas de enemistad y confrontación en vez de lógicas de integración y acción común. Un buen ejemplo de este efecto negativo es la forma en que la securitización del problema ha deteriorado las relaciones entre América Latina y Estados Unidos.

La lógica de nosotros vs. ellos ha polarizado el panorama mediante el reforzamiento de la idea de que los países productores son enemigos. Esta polarización ha hecho más difícil la cooperación y los esfuerzos conjuntos para prevenir el problema del tráfico de drogas. En palabras de Waever, "la tendencia hacia el pensamiento nosotros vs. ellos, y la tradición general de entender estas amenazas como fenómenos que provienen de fuera de los límites del Estado mismo, son, en esta instancia, elementos que facilitan el dirigir la atención lejos de la contribución que uno mismo hace al desarrollo de los problemas" (Wasver, 1995: 64). Finalmente, Waever señala que otra consecuencia negativa del proceso de securitización es que la seguridad es *per se* un concepto *pro-statu cjuo* que aboga porque las cosas permanezcan como se encuentran en la actualidad, muy a pesar del hecho de que ni siquiera merezcan ser protegidas. En una buena me-

dida, esta característica explica la permanencia de la política antidrogas. Si el asunto de las drogas es definido como un enemigo o una amenaza, entonces debe ser combatido a pesar de que no sea claro si es posible o no ganar la batalla. Como se mostró antes, la postulación de un enemigo no permite una alternativa diferente para enfrentarlo que la guerra misma.

La ausencia de una victoria clara en la guerra contra las drogas es evidencia de cuan negativo y dañino puede llegar a ser el securitizar un problema. La alternativa, de nuevo en palabras de Waever, es desecuritizar el asunto de las drogas y por la misma vía, facilitar la transición hacia una aproximación de salud pública basada en una lógica de costo-beneficio y no mantenerse en una batalla de principios en contra del mal. De acuerdo con Waever, "trascender un asunto de seguridad mediante su politización no puede darse a través de la catalogación en términos de seguridad, sólo muy lejos de semejantes términos. (...)... la dinámica de securitización y desecuritización no puede ser capturada en la medida en que se proceda a lo largo del camino crítico normal que asume la seguridad como un valor positivo que debe ser maximizado" (Waever, 1995:56-57). En otras palabras, un proceso de desecuritización requeriría revelar que no hay una amenaza a la seguridad objetiva y positiva, esos 'enemigos' se construyen socialmente, un proyecto en el que las élites políticas juegan un papel esencial. Consecuentemente, hay una decisión política que necesita ser develada y en la cual agentes determinados en una coyuntura determinada deciden calificar un asunto como una amenaza a la seguridad nacional. Si la existencia de este proceso de toma de decisiones es reconocida, entonces la evaluación de diferentes opciones y alternativas, y la opinión

de diferentes sectores afectados, debe ser tomada en consideración. En la presencia de un debate público y de una discusión racional en la que la estigmatización de posiciones no tenga lugar, las decisiones respecto a cómo manejar el problema de las drogas pueden llegar a ser muy diferentes. Es importante mostrar al público y a quienes toman las decisiones que el espacio para una decisión existe aún cuando se trata de definir un problema como amenaza a la seguridad, que tienen la opción de securitizar o desecuritizar un asunto de la agenda doméstica o internacional y que una amenaza no cuenta con existencia objetiva. El paso siguiente sería entonces develar las implicaciones de la securitización o desecuritización de un asunto, y analizar cómo cualquiera de los dos procesos contribuye con la solución efectiva del problema en cuestión. En otras palabras, desecuritizar un asunto implica la politización de su tratamiento.

De acuerdo con Buzan *et. al* (1998), "en teoría, cualquier asunto público puede ser ubicado en el espectro que empieza con lo no-politizado (que quiere decir que el Estado no se involucra en su manejo y no es, de ninguna otra forma, un asunto de debate público o decisión) sigue con lo politizado (es decir, el asunto que hace parte de la política pública, que requiere de una decisión gubernamental y una ubicación de recursos o en algunas ocasiones, alguna otra forma de gobierno comunal) y termina con lo securitizado (o cuando el asunto es presentado como una amenaza existencial, requiere medidas de emergencia y justifica acciones fuera de los límites normales del procedimiento político) (Buzan, 1998:23-24). La transición que se propone aquí es aquella entre las últimas dos categorías: de un marco de seguridad hacia uno de carácter político.

En el caso de las drogas ilegales, el problema ya ha sido securitizado y eso implica que hay una tendencia fuerte hacia el mantenimiento no solo de una política prohibicionista sino también hacia la definición del problema en términos de criminalidad. Desecuritizarlo requiere de un debilitamiento del papel que la lógica de la apropiación juega en la formulación de la política y de garantizarle un mayor espacio al papel que la lógica de las consecuencias esperadas puede eventualmente jugar. Esta transición implica también el cambio de una política basada en la prohibición y el castigo a una basada en la perspectiva de salud pública. ¿Cómo puede esta transformación ser posible? Wendt y Fearon (2001) identifican el siguiente escenario: "una lógica de la apropiación puede decaer en el tiempo si no hay un control fuerte sobre los violadores de las normas. (...) Cuando las normas son nuevas, debemos esperar que las consecuencias dominen; con el paso del tiempo, con la interiorización de las normas, la lógica de la apropiación debe predominar; y en tanto las normas envejecen y se tornan obsoletas, la lógica de las consecuencias puede retornar" (Fearon y Wendt, 2001:17). No es claro si en lo relacionado con las drogas el control sobre los violadores de las normas es suficiente o no, o si las normas se están volviendo obsoletas o no. No es claro que la lógica de la apropiación parezca estar retrocediendo y dándole espacio a la predominancia de la lógica de las consecuencias esperadas. En otras palabras, no es claro si el escenario está arreglado para que se dé un tratamiento más politizado del problema en vez de utilizarse un marco basado en la idea de amenaza y defensa. Aquí el ejemplo de la evolución de la prohibición es útil.

El caso del consumo de alcohol es interesante debido al hecho de que hay múltiples

casos de adicción que son similares o peores en términos de cuan severos son, que aquellos causados por las drogas ilegales. Sin embargo, el tratamiento actual dado al abuso del alcohol se ajusta más a un marco de salud pública y ha cesado de ser un asunto de criminalidad y seguridad desde hace ya bastante tiempo. Tal como lo señalan Reuter y MacCoun, "la reducción de los problemas relacionados con el alcohol (...) no parecían ser suficientes para justificar los vastos problemas criminales creados por la prohibición" (Reuter y MacCoun, 2001:161). No es fácil, entonces, explicar por qué algunas drogas permanecen ubicadas en un marco criminal y securitizado mientras el alcohol no. El cambio en la política en contra del alcohol provee de un modelo interesante para la transición del uso de una política basada en la lógica de la apropiación a una política basada en la lógica de las consecuencias esperadas.

Este cambio de perspectiva necesitó de una percepción social bastante amplia de que la Prohibición había terminado por ser un desastre. Esta percepción fue causada por una política prohibicionista no muy seria, un control del cumplimiento de la ley limitado, una falta de recursos para aplicar la ley y para responder efectivamente a la corrupción generada por la Prohibición misma. Esto, junto con la violencia que generó la Prohibición, el crecimiento de la justicia criminal del gobierno federal y el irrespeto por el derecho a la intimidad que generó el reforzamiento y vigilancia de la aplicación de la ley llevó a la erosión gradual del apoyo a la Prohibición. En palabras de Fearon y Wendt, la falta de una efectiva aplicación de la ley y lo obsoleto de las normas, fueron factores fundamentales en estimular la transición hacia una política no-prohibicionista anti-alcohol.

Una percepción similar hacia el problema de las drogas ha permanecido latente en años recientes, pero hay todavía un rechazo moral muy fuerte hacia las drogas ilegales y los problemas de criminalidad y adicción que ellas causan. Irónicamente, el marco de seguridad y su dinámica de nosotros vs. ellos puede estar siendo cuestionado seriamente por la emergencia de una nueva droga: "e" o *ecstasy*. Esta droga difiere de la marihuana, heroína y cocaína en dos aspectos esenciales: primero, es cada vez más "hecha en casa" y eso significa que la actitud defensiva que ha sido adoptada hacia los países productores no va a ser aplicable ya más. Segundo, su consumo, por primera vez, no es asociado con minorías afroamericanas o latinas. El consumo de éxtasis es un fenómeno joven, blanco y de muy alto estatus social. Esto implica, de nuevo, que la estrategia de securitización y su ubicación de las amenazas fuera de los límites sociales y raciales existentes no va a funcionar en el caso de esta nueva droga. Tal vez una nueva paradoja está siendo enfrentada: una droga nueva y más fuerte puede ser el activador del comienzo de una re-evaluación de la actual guerra contra las drogas y esto, junto con lo obsoleto de las normas que han regido la guerra americana en contra de las drogas, y la falta de una aplicación efectiva de la ley en este campo, pueden ser una oportunidad para un eventual proceso de de-securitización.

BIBLIOGRAFÍA

- Ashley, Richard K. "The Geopolitics of Geopolitical Space: Toward a Critical Social Theory of International Politics". *Alternatives* XII, 1987.
- Ashley, Richard K. "The Poverty of Neorealism". *International Organization*, Volume 38, Issue 2, Spring 1984, pp. 225-286.
- Berger, Peter L. y Thomas Luckmann, *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Garden City, NY: Anchor Books, 1966.
- Borda, Sandra. *A Constructivist Approach to the U.S. War on Drugs*. M.A. Honors Thesis, Committee on International Relations, University of Chicago, Fall Quarter, 2001.
- Buzan, Barry. "Security, the State, the 'New World Order' and Beyond". En Ronnie D. Lipschutz (Ed.), *On Security*. New York: Columbia University Press, 1995.
- Buzan, Barry, Ole Wæver and Jaap de Wilde. *Security: A New Framework of Analysis*. Lynne Rienner Publishers: Boulder (CO), 1998.
- Campbell, David. *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. Manchester: Manchester University Press, 1992.
- Dirección Nacional de Estupefacientes. *La lucha de Colombia contra las drogas ilícitas. Acciones y resultados 2001*. Presidencia de la República, marzo, 2002.
- Doyle, Michael W. "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs". En Michael E. Brown, Sean M. Lynn Jones y Steven E. Miller. *Debating the Democratic Peace*. Cambridge (MA): MIT Press, 1999.
- March, James G. and Johan P. Olsen. "The Institutional Dynamics of International Political Orders". *International Organization*, Vol. 52, No. 4, Autumn, 1998.
- Moreno, Luis Alberto. "Aiding Colombia's War on Terrorism". *New York Times*, Viernes 3 de mayo, 2002.
- Musto, David. *The American Visease. Origins of Narcotic Control*. New York: Oxford University Press, 1999.
- Narcotics Control Reports. U.S. Government Assistance, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. Department of State 2000.
- Orenstein, Peggy. "Staying Clean". *The New York Times Magazine*, febrero 10, 2002, pp. 34-51.
- Purdy, Matthew. "It Takes a Tough Law to Hold Her". *The New York Times*, mayo 8, 2002.

- Reuter, Peter and Robert J. McCoun. *Drug War Heresies. Learning from Other Vices, Times and Places*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Russett, Bruce. "Why Democratic Peace?" En Michael E. Brown, Sean M. Lynn Jones y Steven E. Miller, *Debating the Democratic Peace*. Cambridge: MIT Press, 1999.
- Tokatlian, Juan. *En el límite. La (torpe) norteamericanización de la guerra contra las drogas*. Santafé de Bogotá: CEREC-Grupo Editorial Norma, 1997.
- Walker III, William O. "The Foreign Narcotics Policy of the United States since 1980". En William O. Walker III (ed.), *Drugs in the Western Hemisphere. An Odyssey of Cultures in Conflict*, Wilmington: Jaguar Books on Latin America, 1996.
- Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics*. New York: McGraw Hill, Inc., 1979.
- Waever, Ole. "Securitization and Desecuritization". En Ronnie Lipschutz (ed.), *On Security*. New York: Columbia University Press, 1995.
- Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.