

Guerra contra las drogas. Un punto de vista mexicano *

Hugo B. Margáin

La relación bilateral de México con Estados Unidos ha sido muy difícil desde los tiempos de nuestra independencia. Una de las tareas más importantes, actualmente, consiste en tratar los problemas mutuos en tal forma que eviten toda clase de fricciones. Esa es la mayor contribución que podemos lograr en nuestra época.

En la cuestión crucial del combate contra las drogas tanto el gobierno mexicano como el de Estados Unidos están convencidos de atacar la producción, el tráfico y el consumo de narcóticos, así como el lavado de dinero y el secreto bancario que cubre las ganancias ilegítimas del criminal narcotráfico. Por ello, se firma el 20 de diciembre de 1988, en Viena, la Convención Mundial contra los narcóticos, que fue ratificada por el Senado mexicano y por el Senado estadounidense. Sin embargo, existen muchos puntos de confrontación que están envenenando las buenas relaciones que deben existir entre ambos países. Esto es realmente irónico: por un lado se está de acuerdo en la esencia del problema, y es totalmente irracional que haya en la práctica una serie de choques bilaterales.

Actualmente hay profundas diferencias con la política de Estados Unidos en este asunto del combate a las drogas por:

1. La "certificación" o "descertificación" unilateral por parte de Estados Unidos, que cada año produce resultados negativos;
2. la presencia de la DEA (Drugs Enforcement Agency) en México, que ha producido las más negativas consecuencias en ambos lados;
3. la llamada "persecución en caliente", en

caso de contrabandistas de narcóticos que saliendo de Estados Unidos se introducen a México, y

4. la proposición para formar lo que se ha llamado un "ejército continental" encargado de combatir la producción y el tráfico de drogas en América Latina.

Quisiéramos desarrollar nuestra perspectiva al respecto: primero, la certificación es una decisión unilateral de Estados Unidos que ha afectado seriamente la relación bilateral con nuestro país. El Ejecutivo y el Senado de Estados Unidos no tienen jurisdicción para evaluar si México está haciendo una buena o una mala labor en el delicado problema del combate a las drogas; exactamente como nuestro país no tiene jurisdicción para juzgar qué está haciendo Estados Unidos en este asunto. Lo que se necesita es el respeto de unos a otros. La reacción de la opinión pública mexicana por la certificación es de lo más negativa. El crimen, en Washington y otras ciudades, relacionado con las drogas es un serio problema; pero la persecución de los grupos criminales que distribuyen drogas en todo Estados Unidos, atañe a Estados Unidos y sólo a Estados Unidos. México no puede unilateralmente certificar la política de otro país, puede coordinar los esfuerzos mutuos, cooperar, pero nunca juzgar a su vecino.

Cada año, el presidente de Estados Unidos manda al Senado norteamericano su opinión sobre nuestra política en materia de drogas. El Senado puede modificar o ratificar la opinión del presidente del Poder Ejecutivo. Cuando se abre el debate, en este asunto, algunos senadores aprovechan la oportunidad para denunciar y condenar, según su opinión, errores sobre lo que está haciendo México.

Si el gobierno estadounidense llegara a descertificar a nuestro país esto iría acompañado

* Conferencia pronunciada en la Universidad de California, San Diego, organizada por The Helen Edison Lectures Series, 24 de abril de 1990.

con castigos que en el caso consisten en perder las preferencias generales no recíprocas y no discriminatorias que fueron discutidas en Ginebra, y además la negativa de nuevos financiamientos de las instituciones bancarias. Mezclar problemas económicos con problemas políticos en la esfera bilateral es un craso error. En materia de comercio debe atenerse a las reglas del GATT, por lo que Estados Unidos no puede castigar a otro país en materia de comercio o de finanzas con el pretexto del tráfico o de la producción de drogas.

En Viena los dos países aceptaron, en diciembre de 1988, el principio de la "responsabilidad colectiva". De acuerdo con la nueva Convención tanto México como Estados Unidos acordaron enviar a las Naciones Unidas, anualmente, toda la información concerniente a lo que están haciendo en contra de las drogas; con ese material las Naciones Unidas confeccionará un informe anual, pero antes mandará a cada país un proyecto del informe, con el fin de dar a los distintos gobiernos la oportunidad para hacer comentarios. Estas observaciones serán incluidas en el informe anual que se presentará a la Asamblea General de las Naciones Unidas. Podemos concluir que esta no será la opinión de Estados Unidos ni de México, sino la evaluación de las Naciones Unidas sobre lo que están haciendo sendos países en este asunto crucial de las drogas.

Por lo anterior, es conveniente para las buenas relaciones entre los dos países, eliminar la certificación unilateral de Estados Unidos. Estamos a favor de que el informe de las Naciones Unidas a la Asamblea General se publique anualmente, de acuerdo con la Convención de Viena de diciembre de 1988, para que así la opinión mundial pueda justipreciar qué es lo que están haciendo México y Estados Unidos en esta delicada materia.

La certificación unilateral jamás la aceptará México, quien luchará hasta que se elimine por haber sido un instrumento para deteriorar las relaciones bilaterales. Aquí podemos observar lo conveniente de utilizar los procedimientos multilaterales que fueron aceptados en Viena, en lugar de la injusta, unilateral y sin base certificación norteamericana.

Además, las partes reunidas en Viena aceptaron la imposibilidad de separar conceptualmente el delito de la producción, el tráfico y la demanda de drogas. En consecuencia, se estableció la

responsabilidad colectiva de todos los Estados en cualquiera de las fases de la criminal actividad. Como resultado de la responsabilidad colectiva, los Estados que firmaron el documento manifestaron que tal principio es lógico y justo para entender el problema. Por lo que Estados Unidos, al ser el mercado más grande e importante del mundo, no tiene fuerza moral ni jurídica para juzgar unilateralmente lo que pasa en otro país. Desde la Convención de Viena de diciembre de 1988, referirse sólo a la producción o al tráfico, resulta irracional, ilógico e injusto.

Como segundo punto, la presencia de la DEA en México, conforme a acuerdos bilaterales, ha producido los casos más serios de fricción: el desafortunado asesinato de Enrique Camarena y el apresamiento de Cortés —agentes de la DEA—, son sólo dos ejemplos. La reciente decisión de la Suprema Corte aceptando que los agentes de la DEA en el extranjero puedan allanar la morada de un sospechoso en busca de pruebas, ha sido otro problema bilateral innecesario, con tremendas consecuencias legales. La policía extranjera que opera en nuestro suelo, según la Corte estadounidense, puede entrar sin orden escrita de la autoridad competente y allanar la morada de cualquier sospechoso. Esto es contrario a las buenas relaciones bilaterales y malo para los dos países. La Constitución de Estados Unidos en su enmienda cuarta, la Constitución de México en su artículo 16 y la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas del 10 de diciembre de 1948, que ambos gobiernos firmaron, establecen la inviolabilidad de domicilio. Por lo tanto, la resolución de la Suprema Corte norteamericana contraría la Constitución mexicana y desconoce la Declaración Universal de Derechos Humanos que en su tiempo aceptaron.

Desde la firma de los dos países en la Convención de Viena de diciembre de 1988, se abrió la posibilidad de solicitar —como se hace en otros casos de la organización internacional— expertos de las Naciones Unidas en materia de drogas, lo cual haría inútil, por redundante, la presencia de la DEA en México, misma que por los resultados negativos mencionados ya no se justifica, y con su salida de nuestro suelo se mejoraría definitivamente la relación bilateral en este punto.

En el futuro cada país podrá solicitar a la organización mundial expertos en las técnicas más

modernas para sustituir la producción de drogas por cultivos legales y redituables. También habrá expertos para combatir el tráfico y el consumo. En Viena se habló de la necesidad del intercambio mundial de experiencias de estudios sociológicos, económicos y sociales en donde las Naciones Unidas pueden desempeñar un excelente trabajo. Es de esperarse que pronto México solicite a las Naciones Unidas que abra una oficina especializada en materia de drogas, como las oficinas que tenemos del organismo internacional en otras materias y, por lo tanto, la presencia tan controvertida de la DEA. Agencia que ha vuelto a poner en crisis la buena relación bilateral, ahora con el hecho del secuestro del doctor Álvarez Macháin, en Guadalajara, quien fue llevado a Estados Unidos por la fuerza, de acuerdo con un plan trazado por la DEA y, al parecer, ejecutado por elementos mexicanos vendidos al extranjero; todos esos incidentes se eliminarían con el auxilio de las Naciones Unidas, previsto en la Convención de diciembre de 1988.

Lo anterior no quiere decir que no continúe de la manera más rápida y eficaz la información entre Estados Unidos y México sobre este nefando crimen. Ahora bien, si existe el acuerdo, como ya se dijo, en combatir las drogas, es absurdo tener incidentes tan graves como los descritos y que envenenan la relación bilateral. Tenemos problemas porque contamos con dos instrumentos que han resultado nocivos para la relación bilateral: la llamada certificación y los agentes de la DEA en México. La conclusión es muy clara en este punto: es preferible contar con procedimientos multilaterales que con bilaterales. Ese es el importante papel que tiene la Convención de diciembre de 1988 de las Naciones Unidas.

Tercero, estamos en contra de la "persecución en caliente" (*hot pursue*) en nuestra frontera norte. La posición mexicana es muy clara en este sentido: Estados Unidos está a cargo de su llamada "guerra contra las drogas" en Estados Unidos, como México en su territorio está a cargo de su política contra las drogas con sus propios medios. La soberanía de México es un asunto muy delicado debido a los hechos de la historia. Ha sufrido varias intervenciones armadas de Estados Unidos que le han costado parte de su territorio nacional.

Cuarto, México está en contra de la idea del "ejército continental" para combatir las drogas por las razones antes mencionadas; está en con-

tra de cualquier bloqueo en los océanos, lo que considera como violatorio del derecho internacional; asimismo, no aceptamos la vigilancia por satélites; en suma, rechaza cualquier intromisión extranjera en su territorio; la Convención de Naciones Unidas de diciembre de 1988, tantas veces mencionada, estableció principios básicos: coordinación entre las partes signatarias y al mismo tiempo absoluto respeto a la soberanía. En esa ocasión se reiteró varias veces lo indispensable de la cooperación, necesaria por ser el problema de las drogas un delito multinacional y al mismo tiempo se planteó la no intervención en asuntos domésticos de otro Estado. Dos principios reiterados a lo largo del documento y de plena aceptación de las partes.

No obstante las diferencias señaladas, México continuará cooperando con otras naciones y apoyará la Convención de Viena de diciembre de 1988, porque está convencido de la necesidad de destruir las organizaciones gangsteriles que se enriquecen con el tráfico y el consumo de drogas en México. Como lo ha señalado el presidente mexicano, Carlos Salinas: "La drogadicción es una amenaza contra nuestro país"; en consecuencia, es necesario evitar los puntos de confrontación entre México y Estados Unidos cuando los dos países están en contra de la producción, el tráfico y el consumo de drogas.

En el futuro esperamos una mayor intervención de las Naciones Unidas en este problema, en lugar de los arreglos bilaterales que han producido serias fricciones.

La política de Estados Unidos ha tratado de convencer a su propio público de que el daño a su sociedad, en materia de narcóticos, es provocado por los países productores extranjeros, lo cual es totalmente agresivo e injusto: en Estados Unidos existe el más importante mercado de drogas que cuenta con el más completo sistema de distribución. Por otra parte, cada día aumenta la producción interna de marihuana y otro tipo de drogas en ese país. Si es urgente destruir los narcóticos en el extranjero, aún es más importante destruirlos en Estados Unidos.

Refiriéndose a la reciente reunión de Cartagena, en donde se reunieron los presidentes de Bolivia, Colombia, Estados Unidos y Perú (abril de 1990), podemos leer en *Los Ángeles Times* el siguiente editorial: "En lugar de ir a Cartagena a decirles a presidentes extranjeros qué deben ha-

cer en *sus* países para resolver *nuestro* problema, hubiera sido simbólicamente más adecuado el haberlos traído a los Estados Unidos, donde tanto el *problema* como su *solución* finalmente tienen que encontrarse”.

“El más importante *frente de ataque* está aquí en nuestro país. Los Estados Unidos no podrán lograr una victoria contra las drogas hasta que no empiecen a acusar menos a los extranjeros sobre este problema, y hagan algo más para limpiar los actos criminales en su propio país” (*The News*, sábado 19 de febrero de 1990). Estamos totalmente de acuerdo con lo anterior.

Deseo citar otro editorial de *Los Ángeles Times* que dice: “Muchos latinoamericanos se quejan de la mano dura de los gringos (*sic*) prepotentes del Norte y se quejan de la hipocresía de exigirles el cambiar de una de las cosechas de drogas muy bien pagadas; ellos no pueden entender que se envíen tropas y barks a las aguas territoriales colombianas cuando *la verdadera batalla contra las drogas está en las ciudades de los Estados Unidos*, donde los traficantes de drogas controlan parte importante de su territorio, aterrorizan a los acobardados ciudadanos y envenenan a muchas de las futuras madres y a los niños y jóvenes con cocaína” (Reproducido en un periódico mexicano, *The News*, 17 de febrero de 1990). Estoy totalmente de acuerdo con Luis Kraav en su artículo publicado en *Fortune* titulado: “Cómo se puede ganar la guerra contra las drogas”. La respuesta es muy clara “La victoria *empieza y termina* en nuestro propio país”. No hay otra manera: prevención, educación, información y tratamiento en cada país.

En otro editorial reciente del *The Baltimore Sun* titulado “Cruzada en contra de las drogas y el vicio en Estados Unidos”, podemos leer lo siguiente: “Fue inteligente Bush al admitir en la reunión latinoamericana (Cartagena) que el apetito insaciable de cocaína en Estados Unidos debe ser detenido a través de la educación, el tratamiento de enfermos y la aplicación rigurosa de la ley antidrogas, si Estados Unidos desea por fin ser parte principal de la solución por ser la causa del problema”. No podemos negar las certeras palabras del presidente Barco cuando dijo: “La única ley que los narcoterroristas no pueden violar es la ley de la demanda y la oferta”; todo gobierno en cualquier parte del mundo —agregamos— no puede violar la ley de la oferta y la de-

manda de drogas. Esa es la trágica situación del mundo de nuestros días.

En el informe de la Comisión sobre el Futuro de la Relación México-Estados Unidos (en la cual trabajamos durante tres años un grupo de 10 mexicanos y 10 norteamericanos y que publicó un informe entregado a cada uno de los gobiernos de México y de Estados Unidos, en noviembre de 1988) se dice en el capítulo sobre drogas lo siguiente:

La Comisión recomienda al gobierno de Estados Unidos:

1. Reconocer que la demanda de narcóticos en Estados Unidos es la fuerza motriz de la producción y tráfico de narcóticos en México (pág. 136).

Estados Unidos muestra el mayor índice de farmacodependencia entre todos los países industrializados. La demanda de narcóticos ilícitos en ese país, y cada vez más en Europa y algunos países de Asia, ha incrementado de manera muy importante la producción de estupefacientes en los últimos años. La proximidad geográfica de México con el mercado de Estados Unidos lo ha vuelto particularmente vulnerable a la expansión de las redes delictivas que apoyan tanto el cultivo ilícito de narcóticos como el narcotráfico. Y dado que México no tiene en particular un serio problema de farmacodependencia, la producción de narcóticos en su territorio se reduciría considerablemente *si no hubiera demanda norteamericana*.

La Comisión recomienda:

2. Concebir una estrategia equilibrada y de largo plazo con fondos adecuados para educación, prevención y tratamiento de la farmacodependencia; asimismo, establecer un programa vigoroso de aplicación de la ley y de colaboración internacional.

El principal énfasis de la política de Estados Unidos desde 1981 se ha puesto en la reducción de la oferta mediante esfuerzos por hacer cumplir la ley. Durante este periodo, ha sido muy poco el apoyo dado a los *programas de reducción de la demanda*, los cuales sólo han recibido una quinta parte de los recursos destinados a los programas de control de la oferta. Después de reconocer en 1986 el fracaso de este énfasis exagerado en la aplicación de la ley, el Congreso aprobó una nueva Ley Antifarmacodependencia que aumentó en más de tres veces los fondos dedicados a las actividades *para reducir la demanda*, hasta llegar a un total de 7 010 millones de dólares.

Sin embargo la Comisión cree que aun estos nuevos fondos serán insuficientes para llevar a ca-

bo una campaña exitosa de *reducción del consumo* de drogas ilícitas en Estados Unidos. Además, la falta de financiamiento en años anteriores ha impuesto serias limitaciones a la investigación de los enfoques más efectivos para la prevención, la educación y el tratamiento del abuso de narcóticos. La Comisión hace un llamado para que en Estados Unidos se dé prioridad a un esfuerzo por reducir *al máximo la demanda de drogas* y se destinen los recursos suficientes para atacar este problema crítico.

Por otra parte, no creemos que la respuesta se centre en el uso de la fuerza por parte de Estados Unidos para realizar intercepciones y arrestos: este tipo de política sólo genera fricciones a lo largo de la frontera.

También recomendó:

3. Erradicar la producción ilícita de narcóticos dentro de Estados Unidos.

Con el propósito de enfrentar el problema de los narcóticos como una responsabilidad conjunta, la Comisión cree que el gobierno de Estados Unidos debería emprender una vigorosa campaña para erradicar el cultivo de marihuana dentro de sus propias fronteras.

Y sobre todo:

5. Aumentar el apoyo que se brinda a los esfuerzos internacionales y multilaterales, en particular al Fondo de las Naciones Unidas para el Control de la Farmacodependencia (UNFDAC) [y la Convención de Viena de diciembre de 1988].

Ahora podemos añadir que:

No obstante la importancia que Estados Unidos da a los esfuerzos internacionales para combatir los narcóticos, ha proporcionado pocos fondos a los programas internacionales y multilaterales que tienen ese propósito.

La Comisión exhorta al gobierno de Estados Unidos a que incremente su apoyo a las instancias internacionales y multilaterales que combaten las drogas. En este sentido apuntamos algo que es obvio: *las medidas unilaterales no pueden ser una solución adecuada a los problemas internacionales. El actual sistema de certificación constituye un claro ejemplo de esto* y, en su forma actual, la legislación tiende a ser contraproducente.

México, por su parte, tiene un profundo y bien definido interés nacional en la reducción inmediata y la eventual eliminación de la producción y el tráfico de drogas (pág. 139).

La Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, estuvo formada por las siguientes personas, citadas en orden alfabético: Héctor Aguilar Camín, Gilberto Borja, Juan José Bremer, Y. Burke, Fernando Canales Clariond, Henry Cisneros, Socorro Díaz, I. Eagleburger, Ernesto Fernández Hurtado, Carlos Fuentes, Rosario Green, Roger W. Heyns, Nancy Kassebaum, Hugo B. Margáin, Robert S. McNamara, Mario Ojeda, Charles W. Parry, William D. Rogers, Peter Smith, Glenn E. Watts.

La guerra contra las drogas se enfrenta, como sabemos, a muchos obstáculos y dificultades. Para complicar aún más la situación es necesario considerar que en toda campaña en su contra tiene desgraciadamente la injerencia del ingrediente político: la llamada Operación Intercepción (*Operation Intercept*) lanzada en 1969 por el presidente Nixon, tuvo más implicaciones políticas que una genuina actitud en contra de los narcóticos; en la actual campaña, Guerra contra las drogas, sucede lo mismo, como aconteció durante la larga lista de programas, operaciones, planes y políticas del pasado que de acuerdo con los datos estadísticos han fracasado. En realidad todos nacieron y murieron por propósitos políticos, mientras el consumo de drogas, así como la producción, han seguido aumentando. Como nos hemos referido cuando menos a lo que va del siglo en los últimos sesenta años, convendría repensar en una nueva etapa en que predomine el combate al consumo, puesto que los anteriores programas se centraron en la producción y el tráfico, y en cambio se olvidó una acción enérgica contra la demanda. Afortunadamente, contamos ahora con la Convención de Viena de diciembre de 1988, formada y ratificada tanto por Estados Unidos como por México.

Si la destrucción de la producción de drogas en un determinado país es posible, no obstante ello el consumo de drogas continúa: los gánsteres encargados del gran mercado con grandes utilidades pueden obtener drogas en otro lugar. Otros países podrán proveerlos. La distribución puede continuar en una vasta red del ilegal comercio que no paga impuestos y seguirá proveyendo de narcóticos a los millones de adictos. En contraste, si no hay consumidores, el éxito es permanente y definitivo.

El antiguo principio "si no hay demanda no

hay oferta" se aplica al mercado ilícito, esa es la historia bien conocida de la economía interna e internacional. Recordemos sólo uno de millones de ejemplos: la solicitud de encajes en una época creó una importante industria que los proveía para cumplir con los caprichos de la moda. Cuando los encajes dejaron de usarse, ninguna industria los produjo porque no había quien los consumiera. La producción se detuvo inmediatamente; igualmente pasará con los narcóticos, ahora desgraciadamente tan de moda.

Cuando la campaña contra las drogas se agudiza, el precio al menudeo tiende a elevarse, así como las ganancias de los grupos criminales multimillonarios. Actualmente la industria química puede producir drogas artificiales tan peligrosas como las de origen vegetal. El llamado hielo (*ice*) que está desplazando al *crack*, representa una amenaza más seria aún que la cocaína.

No es posible erradicar las drogas si grupos de individuos las demandan. No es posible meter a las cárceles a los millones de drogadictos de Estados Unidos. Muchos piensan que dentro de las facultades del gobierno no está la de convertirse en la nana de cada uno de los ciudadanos. De lo que sí está comprometido y le compete, es informar y convencer al público a través de programas educativos, de lo nocivo de las drogas; lo que constituye su única arma. Por lo tanto, debemos mostrar los terribles efectos causados por las drogas, que abarcan la destrucción de la inteligencia del individuo así como la de su cuerpo, los efectos negativos en su propia familia, en la comunidad a la que pertenece y a su propio país. Es necesario prohibir la promoción de las drogas como lo dijimos en Viena, en diciembre de 1988, que fue catalogada como uno de tantos delitos en el artículo 3, inciso c-iii, que a la letra dice al definir delitos y sanciones: "Instigar o inducir públicamente a otros, por cualquier medio, a cometer alguno de los delitos tipificados de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo o a utilizar ilícitamente estupefacientes o sustancias sicotrópicas." Es una contradicción inadmisibles la campaña de Estados Unidos en Latinoamérica en contra de las drogas, cuando en su país se publican, por ejemplo, revistas como *High Times*, destinada mensualmente a propagar las drogas y a anunciar la venta de los artefactos necesarios para producirlas; revista que se vende en todas partes, incluso donde se consiguen juguetes infantiles.

Otra de las metas que debemos tener presente contra las drogas es la destrucción de los grupos gangsteriles que cuentan con enormes fortunas derivadas de un comercio criminal. El problema consiste en destruir a las organizaciones criminales y a sus enormes ganancias. Por ello, en la Convención de Viena hay prevenciones especiales contra el "lavado de dinero" y contra el "secreto bancario"; si no hay medios para destruir a estos grupos que están radicados principalmente en Estados Unidos, toda lucha contra las drogas resulta inútil. En Viena se pidió con énfasis a los centros industriales más importantes del mundo, que destruyan las redes de distribución, combatan a los gánsteres organizados, prohíban el lavado de dinero, levanten el secreto bancario en donde ocultan sus enormes capitales y exhiban y expropien las propiedades adquiridas por los narcotraficantes. El dinero resultante debe emplearse en la educación contra las drogas.

Se aceptó en Viena que el enemigo es la producción, el tráfico y el consumo y con mayor razón las organizaciones criminales, la corrupción que éstas fomentan, el lavado de dinero y el sistema bancario basado en el secreto.

En este siglo, la segunda guerra mundial, como la guerra de Corea y la de Vietnam, además de sus terribles consecuencias, provocó la adicción a las drogas entre los soldados y la sociedad en general. Es necesario estudiar actualmente las nocivas consecuencias del armamentismo y de la producción sin freno de las armas atómicas y termonucleares. La amenaza que significa para la juventud es incalculable; la tragedia de Hiroshima y Nagasaki produjo el desequilibrio psicológico de la humanidad: nadie puede estar seguro de su futuro. Las nuevas generaciones bien lo saben. Una guerra atómica será el fin de la humanidad y el mundo lo sabe en forma consciente o subconsciente; esta amenaza ha producido un problema psicológico, parte de la explicación de las generaciones modernas entregadas al abuso de las drogas como no lo conoció el pasado en tal magnitud. El armamentismo y la amenaza de una guerra nuclear, posible hasta ahora en la historia de la humanidad, como el ejemplo aterrador de Hiroshima y Nagasaki, es parte de la explicación del aumento de drogadicción en el mundo. Estas dos ciudades japonesas desaparecieron en segundos. "La muerte vi-

principalmente de Estados Unidos y se destinan en gran medida a solventar los gastos de seguridad y defensa²¹." Es notable la diferencia de los montos otorgados por Estados Unidos antes de 1980 y después, cuando se consideró la contención del comunismo en El Salvador como un factor estratégico. Entre 1975 y 1979 la asistencia total fue de 45.6 millones de dólares (de los cuales sólo 7 millones de dólares fueron en asistencia militar). En cambio, de 1980 a 1988 la asistencia total sumó 3 mil 56.29 millones de dólares, de los cuales oficialmente 885.48 se destinaron a aspectos directos relacionados con la asistencia militar y el resto en asistencia económica (ver cuadro 1).

III. LA POLÍTICA EN LA GUERRA

A principios de la década de los ochenta, la estrategia política buscó que nuevas fuerzas —anteriormente consideradas incluso como una "amenaza" para el poder oligárquico, como el Partido Demócrata Cristiano (PDC)—, logaran restaurar el sistema político. Para ello se impulsó un proyecto reformista contrainsurgente, cuyas partes medulares fueron diseñadas por el gobierno de Estados Unidos —es el caso de la redefinición de la reforma agraria, cuyos proyectos son financiados por la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) del gobierno estadounidense. En esta restauración política se intenta legitimar al régimen a través de una Asamblea Constituyente, elegida en marzo de 1982, la cual redactó una nueva Constitución que entró en vigor en diciembre de 1983²². Así se inauguró un nuevo gobierno constitucional surgido de las elecciones presidenciales de marzo de 1984, al frente del cual se eligió a José Napoleón Duarte como presidente por un periodo de cinco años. A su vez, quedó totalmente redefinido el rol de los partidos políticos en el país. Los sectores más cercanos a la

oligarquía le retiraron su apoyo al Partido de Conciliación Nacional (PCN), y fundaron en septiembre de 1981 el Partido Alianza Republicana Nacionalista (Arena)²³. La lucha política legal, en este contexto contrainsurgente, se circunscribió a los partidos políticos ubicados del centro a la extrema derecha, recayendo la disputa por el poder principalmente entre el PDC y Arena. A partir de 1984, el gobierno demócrata cristiano no logró conquistar de manera total el apoyo del alto mando de las fuerzas armadas y de la oligarquía, por lo que basó su sostenimiento principalmente en el respaldo estadounidense.

El primer indicador que mostró la gravedad de la situación política de El Salvador se dio en 1979. El 15 de octubre de ese año el ejército prácticamente se dividió en dos, cuando la llamada "juventud militar" dio un golpe de Estado apoyado por los sectores progresistas del país. El sistema político, encabezado por el PCN, que en las dos últimas elecciones presidenciales de 1972 y 1977 había llegado al poder mediante grandes fraudes electorales, se derrumbó por completo. El país se adentró en una grave "crisis orgánica". En ese momento tres proyectos políticos se hacían evidentes: el conservador, encabezado por las fuerzas que habían sido desplazadas del poder; el reformista modernizante, agrupado por el conjunto de fuerzas que sostenían a la junta cívico-militar de gobierno; y el revolucionario, dirigido principalmente por los grupos político-militares, que un año después se fusionarían en el FMLN. El proyecto reformista dejó de tener vigencia muy rápidamente. El 9 de enero de 1980, con el pacto PDC-fuerza armada, las reformas iniciadas dan un vuelco para apoyar el proyecto contrainsurgente, polarizándose la situación durante 1980. En el sector democrático-revolucionario se ubica la alianza FDR-FMLN (el FDR se crea en abril y el FMLN en octubre); y en el conservador el PDC, las fuerzas armadas y los sectores económicos y políticos oligárquicos. La guerra civil estalla el 10 de enero de 1981.

El PDC encabezó la junta de gobierno hasta mediados de 1982. La instalación de la Asamblea Constituyente, producto de las elecciones de marzo de 1982²⁴, promovió la creación de

²¹ CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe. 1988. El Salvador*, op. cit., p. 1.

²² *Constitución Política de El Salvador*. Publicada en el Diario Oficial, T. núm. 281, San Salvador, 16 de diciembre de 1983. Un análisis global de la gestión de gobierno de Napoleón Duarte y de las contradicciones emanadas por oscilar entre las reformas implementadas —agraria, financiera y nacionalización de la banca y del comercio exterior— y negociar con la oligarquía se encuentra en Cinas, *El Salvador: ¿es la democracia cristiana un partido de centro?*, México, Cinas, agosto de 1987 (Cuaderno de Divulgación núm. 3).

²³ *Estatutos del Partido Alianza Republicana Nacionalista*, San Salvador, 1981.

²⁴ En la Asamblea Constituyente el PDC tiene 24 diputados, Arena 19 y el PCN 14 de un total de 60.

un "Gobierno de Unidad Nacional", que institucionalizó un conjunto de nuevas reglas del juego. Este gobierno lo encabezó Álvaro Magaña, nombrado a raíz del "Pacto de Apaneca" del 3 de agosto de 1982. El Pacto de Apaneca fue promovido por la fuerza armada y la Embajada de Estados Unidos con el fin de lograr el equilibrio del poder entre el PDC y los sectores ubicados a su derecha, principalmente Arena y el PCN. En la instalación de la Constituyente fue notoria la presencia de la derecha, al presidir la Asamblea Roberto D'Abuisson, máximo dirigente de Arena. La nueva Constitución se aprobó en diciembre de 1983 y en marzo de 1984 se llevaron a cabo elecciones presidenciales y legislativas, arrojando los siguientes resultados: el PDC obtuvo el 43.41% de la votación, Arena el 29.77% y el PCN el 19.31% (el resto correspondió a cinco pequeños partidos, que juntos no lograron el 6% de los votos). En la segunda vuelta electoral de mayo Duarte logró la mayoría absoluta, y tomó posesión el primero de junio de 1984²⁵.

Durante su mandato Duarte busca imprimir una nueva imagen a su gobierno. Su discurso consiste en asumirse como la "tercera fuerza" que no comparte proyectos "extremistas", ni de "ultraizquierda" ni de "ultraderecha" (la primera sería la alianza FDR-FMLN y la segunda sería Arena). Debido a la guerra civil, la crisis económica y otros factores como el terremoto del 10 de octubre de 1986, se logra la reorganización y consolidación de la derecha política, encabezada por Arena, que acusa de ineficaz a Duarte en el esfuerzo contrainsurgente. Arena enarbola un nuevo discurso político basado en un agudo nacionalismo, criticando la implementación de la guerra de baja intensidad por su fracaso, y promoviendo tácticas militares acordes a la noción de "guerra total"²⁶. Por estas razones, a las cuales se agregan elementos como la enfermedad de Duarte y acusaciones de corrupción, Arena logra un triunfo arrollador sobre el PDC en las

elecciones legislativas y municipales de marzo de 1988: obtiene 30 diputados contra 22 del PDC y 178 alcaldías contra 79 del PDC. Esta tendencia se confirma en las elecciones presidenciales del 19 de marzo de 1989, al triunfar Arena con una mayoría absoluta de 53.82%, correspondiéndole al PDC el 36.03%, al PCN el 4.07%, a la Convergencia Democrática el 3.8%, al Movimiento Auténtico Cristiano el 0.99%, a la Unión Popular el 0.49%, a Acción Democrática el 0.46% y al Partido Auténtico de Renovación el 0.34 por ciento²⁷.

En las elecciones legislativas y municipales de marzo de 1988 y presidenciales de 1989 se puso en evidencia: primero, el completo fracaso del intento de construcción de un sistema político legítimo, que encabezara el PDC. Entre las principales razones se encuentra el carácter excluyente de las fuerzas políticas ubicadas a la izquierda del PDC, por lo que el juego electoral se convirtió en una disputa por el poder donde los protagonistas no enfrentaban proyectos políticos sustancialmente diferentes. Segundo, que las fuerzas políticas progresistas y el movimiento popular participan de la política legal existente; no obstante que en las elecciones presidenciales participó la Convergencia Democrática, ésta no tuvo el tiempo necesario para realizar una campaña política en igualdad de condiciones con el resto de los partidos políticos. Esto es válido tanto para el conjunto de movimientos políticos, sindicales, campesinos, entre otros, que no plantean ni comparten la lucha armada, como para el movimiento revolucionario que encabeza el FMLN. Tercero, que el conjunto de planteamientos que sostiene la necesidad de una solución política negociada al conflicto (como el impulsado por la "Convergencia Democrática")²⁸, es difícil lograr su concreción en el contexto político actual dada la oposición existente. Esto es producto del rechazo a compartir el poder por parte de la actual élite política, tanto de los representantes de Arena como del PDC, y por la incidencia de "los fac-

²⁵ Ricardo Córdova, "El proceso político salvadoreño (1979-1984)", en *El Salvador: Proceso político y guerra (1979-1986)*, San Salvador, Cinasa, noviembre de 1987, p. 17 (Cuaderno de Divulgación núm. 4).

²⁶ *Estatutos del Partido Alianza Republicana Nacionalista*, op. cit. Al respecto, Arena afirma que se debe impulsar una estrategia contrainsurgente basada en la "guerra total", similar a la implementada en Guatemala, donde parte importante de la actividad militar recayó en la población civil (mediante el genocidio).

²⁷ Consejo Central de Elecciones. Resultados oficiales proporcionados el 24 de marzo de 1989. San Salvador.

²⁸ La Convergencia Democrática se creó a principios de noviembre de 1987, y está formada por el FDR compuesto por el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) y el Movimiento Popular Social Cristiano (MPS), y el Partido Social Demócrata (PSD). Ver "Los partidos políticos MNR, MPSC y PSD han dado pie a un proceso de convergencia democrática", en *Estudios Centroamericanos*, núms. 469-470, San Salvador, noviembre-diciembre de 1987, pp. 935-938.

tores reales del poder en El Salvador”: el alto mando de la fuerza armada, el gobierno estadounidense y la oligarquía²⁹.

El hecho de que en forma consecutiva los sectores representativos de la extrema derecha en El Salvador tengan nuevamente acceso a las principales instituciones del Estado y sistema político (el alto mando de las fuerzas armadas, la Asamblea Nacional y la presidencia) demuestra la hipótesis de que la guerra, expresión militar de una completa polaridad política, se corresponde a la política de manera real. El espacio de acción de la política legal: las ciudades y el suroccidente, territorios bajo el control militar del gobierno, son las áreas donde se reproduce el poder político-institucional (a través de las elecciones). Los fracasados intentos por constituir un sistema político “democrático” a través del PDC son la expresión de la permanente crisis de hegemonía que se vive en el país.

Esta crisis de hegemonía y el acelerado traslado hacia la correlación de fuerzas militares después del ascenso de Alfredo Cristiani a la presidencia —entre junio y octubre de 1989—, coincide con el intento de implementación de la estrategia de guerra total. Al igual que en 1980, ello produjo un incremento notable de la represión política y la limitación participativa incluso de los partidos políticos legales. Ya en el poder, Arena propuso en la Asamblea la legislación “antiterrorista” más profunda del país, donde se contempla que cualquier persona, aunque no tuviera nexos con el FMLN, por el hecho de portar alguna propaganda contra el gobierno puede ser apresada³⁰.

De esta manera, se ha incrementado notablemente la represión, principalmente en las ciudades³¹. Sobre el gobierno penden graves acusa-

²⁹ El ascenso de la extrema derecha es analizado en detalle en Gabriel Gaspar, *El Salvador: el ascenso de la nueva derecha*. San Salvador, Cinas, 1989. Ver también Sara Miles y Bob Ostertag, “D'Aubuisson's New Arena”, en *NACLA*, vol. xxiii, núm. 2, Nueva York, julio de 1989.

³⁰ *Legalizing Repression: Arena's Reform of the Salvadoran Penal and Criminal Procedure Codes*. Summary of Report by U.S. Attorney Delegation, Washington, diciembre de 1989.

³¹ Un balance de los 100 primeros días del gobierno de Arena, se encuentra en *Estudios Centroamericanos*, año XLIV, núm. 490-491, San Salvador, agosto-septiembre de 1989. En especial los artículos “Editorial” (escrito por Ignacio Ellacuría), “Los cien primeros días de Arena” e Idhuca, “Los derechos humanos en los dos primeros meses de Arena”. Ver también “El Salvador: Post-Election Tension Builds”, *Central America Bulletin*, vol. 6, núm. 6, mat, 1989.

ciones de asesinar a un importante grupo de dirigentes sindicales, al realizarse un atentado a la sede de la Fenastras el 31 de octubre. Este hecho provocó que el FMLN suspendiera la ronda de diálogo y considerara emplear toda su fuerza militar contra el régimen a partir del 11 de noviembre, en la ofensiva militar más importante de toda la guerra, que es analizada más adelante³².

IV. LA GUERRA Y LA INTERVENCIÓN MILITAR ESTADOUNIDENSE

El golpe de Estado del 15 de octubre de 1979,³³ dirigido por la oficialidad joven del ejército, fue la última oportunidad para lograr una salida negociada al conflicto sociopolítico. El fracaso del proyecto reformista y la recuperación del poder político por las fuerzas más retardatarias durante 1980, provocaron que durante ese año se dieran las condiciones propicias para el estallido de la guerra civil.

En 1980 se produce la polarización total del país. Se genera una situación de doble poder: el gobierno, apoyado de manera total por Estados Unidos, y las fuerzas democráticas y revolucionarias, que viven un acelerado proceso de convergencia política con la creación del Frente Democrático Revolucionario (FDR) en abril y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en octubre.

Al polarizarse la situación, los factores militares de la crisis pasan a definir el devenir de los acontecimientos. Desde 1980 la guerra sustituye a la política como eje del conflicto social. En enero de 1981 estalla la guerra civil abierta cuando el Comando Central del FMLN anuncia la “Ofensiva General Militar” contra el régimen. Como consecuencia de esta guerra las transformaciones sufridas por el conjunto de la estructura social salvadoreña son muy profundas. La economía se transforma rápidamente en una “economía de guerra” y “para la guerra”. La política adquiere otro carácter: por un lado, en el polo guberna-

³² Fecha del atentado a la sede de la Fenastras. Ver el Comunicado del FMLN, fechado el 2 de noviembre de 1989, donde se anuncia la suspensión de su participación en el diálogo.

³³ Esto lo hemos estudiado en detalle en *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador*, San Salvador, Uca Editores, 1989. Ver también Max G. Manwaring y Court Prisk, *El Salvador at War. An Oral History*, Washington, D.C., National Defense University Press, 1988.

mental se busca la institucionalización de un nuevo régimen político excluyente de las fuerzas populares, que a su vez articule un consenso necesario; y en el polo revolucionario se concibe a la política de dos formas íntimamente articuladas: la lucha por consolidar su hegemonía en el conjunto de los sectores sociales del país, principalmente los populares, y la lucha internacional para lograr su reconocimiento y el aislamiento del régimen.

De 1981 a 1984 la guerra civil se generaliza. El FMLN consolida sus posiciones en aproximadamente una tercera parte del país (el territorio salvadoreño tiene casi 22 mil kilómetros cuadrados, por lo que el territorio de influencia insurgente es de 7 mil), principalmente en el norte y oriente: los departamentos de Morazán, Chalatenango, parte de La Unión, Cabañas, San Miguel y Usulután y en el cerro Guazapa. Desde 1981 los protagonistas de dicha guerra son tres: las fuerzas gubernamentales, Estados Unidos y la alianza FDR-FMLN; las fuerzas armadas de El Salvador y Estados Unidos actúan fusionadas en el esfuerzo militar contra la insurgencia. La intervención estadounidense, justificada por motivos de seguridad nacional mediante el razonamiento de que no puede repetirse otra situación como la nicaragüense, se basa en la dirección estratégica de la guerra a través del *U.S. Military Group* y su total financiamiento. El *U.S. Military Group* dirige el conjunto de las acciones de las fuerzas armadas de El Salvador, a la vez que les provee de todo el equipo bélico necesario y entrena a sus efectivos a través de los diversos programas de asesoría y asistencia³⁴.

En el periodo de posguerra, cuando Estados Unidos fortaleció sus lazos militares en América Latina como una medida para confirmar su hegemonía, no consideró estratégico a El Salvador. Por ello, los niveles de asistencia económica y

³⁴ Un análisis detallado de las distintas fases de la contrainsurgencia se encuentra en, Tommie Sue Montgomery, *Fighting Guerrillas: The United States and Low Intensity Conflict in El Salvador*, Documento presentado ante el XVII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Miami, diciembre 4-6 de 1989. Ver también, A. J. Bacevich, James Hallums, Richard White y Thomas Young, "American Military Policy and the Lessons Learned from El Salvador", The John F. Kennedy School of Government, marzo de 1988. En este trabajo se reconoce la imposibilidad estratégica del ejército salvadoreño para vencer militarmente al FMLN, aunque se menciona el éxito de la contrainsurgencia en lo que respecta a la contención de la guerrilla y en haber logrado que no tomara el poder.

militar nunca fueron superiores a los "normales" (en términos comparativos). Sin embargo, a fines de la década de los setenta se revaloró el papel estratégico y geopolítico de la Cuenca del Caribe por dos acontecimientos: la firma de los Tratados Carter-Torrijos con el gobierno panameño en 1977, y la crisis del somocismo y el posterior ascenso del sandinismo en Nicaragua en 1979. La grave crisis política que vivía El Salvador fue vista, repentinamente, como una potencial amenaza a la seguridad estadounidense si el movimiento insurgente lograba acceder al poder. El espectro de la generalización de los movimientos revolucionarios en la región —con base en la teoría del dominó—³⁵, al cuestionar su hegemonía pretende ser neutralizado. La estrategia de "contención" adoptada se implementó rápidamente.

Si bien algunos sectores vieron con simpatía al gobierno reformista (que gobernó El Salvador entre el 15 de octubre de 1979 y el 9 de enero de 1980), predominó en el diseño contrainsurgente implementado la idea de reforzar a las fuerzas armadas, adaptar las reformas a la contrainsurgencia y buscar fuerzas políticas capaces de restaurar el sistema político. Esto se logró apoyando el pacto entre el PDC y la fuerza armada, firmado el 9 de enero de 1980³⁶. Inmediatamente después, en febrero, se conformó el *U.S. Military Group*, que pasó a dirigir estratégicamente la guerra³⁷.

Para evitar el derrumbe del gobierno se inició un ambicioso programa de asistencia que crecientemente ha sustituido al Estado salvadoreño en sus funciones de planificación y dirección de la economía y el país. Entre 1981 y 1987 la asistencia oficial a El Salvador fue de aproximada-

³⁵ Desde el inicio de la administración Reagan se ha tratado insistentemente de demostrar el apoyo de los gobiernos socialistas al FMLN, principalmente de Cuba, utilizando el recurso de que Nicaragua es el territorio trampolín. Ver United States Department of State, *Communist Interference in El Salvador*, Special Report núm. 80, Washington D.C., febrero 23, 1981.

³⁶ "Pacto Democracia Cristiana-Fuerza Armada, el 9 de enero de 1980. La Fuerza Armada al pueblo salvadoreño", anexo 15 del libro de Mariano Castro Morán, *Función política del ejército salvadoreño en el presente siglo*. San Salvador, Uca Editores, 1984, pp. 416-419.

³⁷ Arnon Hadar, *The United States and El Salvador: Political and Military Involvement*, U.S. El Salvador Research and Information Center, Berkeley, California, 1981, p. 6.

no del cielo", y esa amenaza es real para todo el mundo. Veamos por un momento lo que sucedió durante la Revolución mexicana. Un millón de mexicanos perecieron y en la *Cucaracha* (canción popular mexicana) se habla de la necesidad de la marihuana en los combates. Es sabido cómo antes de los ataques a Torreón (por las fuerzas de Villa), por ejemplo, se repartió alcohol y se fumó marihuana antes de la acción guerrera. La presencia inminente de la muerte inspiró otra canción: "Si me han de matar mañana, que me maten de una vez". En la guerra de Corea y en la de Vietnam se usó la marihuana entre los soldados de las tropas estadounidenses. Con el impacto brutal de una posible guerra mundial atómica, la juventud se ha entregado a las drogas. Alguien puede accionar los botones de la complicada maquinaria termonuclear, lo que nos hace depender de un pequeño grupo de hombres, y la juventud mundial rehúsa vivir bajo la decisión trágica de un grupo minúsculo de gobernantes. Es una de las causas, se ha dicho antes, que impulsa a la juventud a entregarse a otro infierno como es el de las drogas. Parte importante en la explicación del nuevo fenómeno de las drogas en la sociedad actual es la inestabilidad psicológica de la humanidad, fruto de la destrucción inconcebible de Hiroshima y Nagasaki por el uso de las primeras bombas atómicas. La consecuencia en las generaciones modernas de ese genocidio ha impulsado a la juventud a entregarse a las drogas.

Destruyamos la causa de la incertidumbre en el futuro a través del desarme total. Acabemos al mismo tiempo con las drogas que envenenan a la sociedad. Hagamos ver a la juventud que los narcóticos pueden destruirlos en una forma peor que una guerra nuclear. Hagamos verles su propia responsabilidad, ellos pueden por su voluntad destruir sus mentes, su inteligencia; la más importante bendición de la vida humana que nos distingue de las bestias.

En consecuencia, estamos en contra de la desolación del mundo por la insensatez de una guerra nuclear. Estamos en contra de la destrucción del mundo en esta época de paz inestable, cuando se destroza y se deteriora constantemente la ecología y, en una palabra, estamos en contra de todo lo que pueda afectar la estabilidad de las sociedades, estabilidad que se logra a través de la educación y de un nivel de vida digno de la persona humana.

Por lo tanto, estamos a favor de canalizar los recursos que se gastan en armas hacia la educación, la preservación de la salud, la construcción de casas de interés social y todo lo que signifique combatir la pobreza, que en el mundo ha aumentado en la medida en que las grandes potencias han invertido enormes recursos en las armas. En realidad, la crisis económica actual depende en buena parte en la dilapidación de recursos en nuevas armas. Usemos esos recursos en favor de la libertad y de la paz que se logra por la educación y por el progreso. Es necesario invertir en todo aquello que produzca más "dividendos por la paz".

Como en toda crisis existen dos elementos en lucha: peligro y oportunidad. En los ideogramas chinos la crisis se representa por la composición de dos caracteres; uno simboliza el peligro y el otro la oportunidad. El peligro originalmente se figuraba por un hombre caminando por el filo de un precipicio: esa es la inestable época de la bomba atómica y de las drogas. La oportunidad, el otro componente de las crisis, es el desarme y convencer a las nuevas generaciones que no se precipiten en el infierno de las drogas. Sabemos que vivimos en una crisis profunda en muchos de los elementos vitales. Sabemos que uno de los aspectos de la crisis es la drogadicción, capaz de cambiar a un hombre libre en un hombre esclavo de las drogas.