

LA CERTIFICACIÓN UNILATERAL ANTIDROGAS FRENTE AL MECANISMO DE EVALUACIÓN MULTILATERAL (MEM) DESDE UNA PERSPECTIVA ANDINA

Elaine Ford *

Introducción

La intención de este ensayo es mostrar una realidad que incumbe no solo al Perú sino a la mayoría de países ligados de alguna manera a la producción y al tráfico ilícito de drogas. Al ser Bolivia, Colombia y Perú los principales productores de hoja de coca en el mundo, el proceso de certificación unilateral antidrogas se convierte en su talón de Aquiles, presente desde hace más de diez años.

En realidad, la certificación unilateral antidrogas es una política aplicada por el Congreso de los Estados Unidos, cuya finalidad es calificar el esfuerzo que han realizado los gobiernos que intervienen en la lucha contra las drogas. De ser calificado positivamente o, mejor dicho, de recibir la certificación, un buen financiamiento económico será otorgado por el plazo de un año. Sin embargo, la dependencia económica existente entre los países productores y los Estados Unidos genera el sometimiento de estos a políticas externas, las cuales no siempre contemplan la realidad ancestral de la hoja de coca, ni mucho menos la realidad del campesinado andino. Ante ello, surgen nuevos problemas y los resultados no siempre son fructuosos.

En este sentido, el proceso de certificación antidrogas es permanentemente criticado, porque se trata de un mecanismo meramente unilateral y esto no es acorde con un problema cuya magnitud es de gran complejidad. Este problema no solo abarca a los países productores o de tráfico; estos no son los únicos responsables, puesto que se ha dejado de lado gran demanda proveniente justamente de los Estados Unidos.

Ante tal panorama, los países latinoamericanos, con el apoyo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD, dependencia de la OEA), han empezado a trabajar conjuntamente para la creación de un Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM). Este tendrá como objetivo fundamental respetar la soberanía, la jurisdicción territorial y el orden jurídico de cada Estado. Una de las finalidades del MEM será

* Periodista. Actualmente se desempeña como analista e investigadora en la Comisión Andina de Juristas.

sustituir, a largo plazo, el proceso de certificación, cuyas evaluaciones serán objetivas, de acuerdo a un reglamento imparcial e igualitario.

A lo largo de este ensayo, se explica detenidamente la creación y las funciones tanto del proceso de certificación como del mecanismo multilateral, en los dos primeros ítems respectivamente. Asimismo, en la tercer sección se presenta un análisis sobre la situación coyuntural, resolviendo la interrogante de cómo es aplicado el proceso unilateral en los países andinos y qué tipo de repercusiones conlleva.

Finalmente, mediante este trabajo se puede comprobar una vez más que el proceso de certificación ya debe ser sustituido, puesto que el marco en el cual este se desenvuelve no es saludable para un problema sumamente complejo. Es así como, en la lucha contra las drogas, la multilateralidad debe predominar por encima de todo.

1. En qué consiste el proceso de certificación

El proceso de certificación unilateral antidrogas es el mecanismo introducido por los Estados Unidos para evaluar a aquellos países que, de alguna manera, están relacionados con la producción o el tráfico ilícito de drogas. Este análisis es la aplicación de una disposición contemplada en la legislación de Estados Unidos respecto a la llamada Ley de Ayuda Exterior de ese país.

El proceso de certificación se produce en un año crítico en términos del endurecimiento de la política internacional antidrogas de Washington. En efecto, en abril de 1986 el presidente Ronald Reagan firmó la Directiva Presidencial número 221, en la que se declara que las drogas ilegales constituían una amenaza letal a la seguridad estadounidense, y ampliando el papel de los militares en la lucha antinarcóticos. Meses después, luego de que el gobierno norteamericano envió una unidad de combate, estacionada en Panamá, para llevar a cabo la operación *Blast Furnace* que tenía como finalidad destruir laboratorios y centros de producción de cocaína en los países andinos, el Congreso de los Estados Unidos aprobó una legislación mediante la *International Narcotics Control Act* de 1986.¹ En ella se incorporaba el nuevo mecanismo de certificación.

Actualmente, la ley requiere que el presidente prepare una lista de los principales países productores y de tránsito de drogas. De esta manera, la Ley le concede al presidente tres opciones en relación con los veintinueve países que figuran en la lista de los *principales*. En primer lugar, figura certificarlos plenamente, esto implica cero recortes en la ayuda norteamericana para los programas antidrogas que se realizan en esas naciones; en segundo lugar, puede negarles el mencionado beneficio; y, finalmente, darles una certificación basada en los *intereses nacionales vitales* de Estados Unidos.

Las medidas administrativas que aplica el Congreso de los Estados Unidos al Estado no cumplen con los requisitos previstos para recibir la certificación, son las siguientes:

1 TOKATLIAN, Juan Gabriel. *Drogas, dilemas y dogmas: Estados Unidos y la narcocriminalidad organizada en Colombia*, Santafé de Bogotá: Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes, 1995.

suspensión de la ayuda antidrogas, supresión de las preferencias arancelarias a las importaciones de esta nación, el veto estadounidense a las solicitudes que el país presente en el sistema financiero multilateral; así como, la suspensión del sistema de garantías a las inversiones estadounidenses en esos países. Como se puede apreciar tales medidas administrativas tienen claros efectos en el comercio exterior a terceros países.²

El procedimiento de certificación se inicia en la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación (INL) del Departamento de Estado. En este momento, se propone una primera lista que se basa en el informe sobre Estrategia Internacional de Control de Narcóticos (INCSR) y en otras fuentes de gobierno. La lista pasa a manos del Presidente de la República quien debe transmitirla al Congreso y sus comisiones, dentro de plazos y fechas preestablecidas.³

La política de control de drogas del gobierno de los Estados Unidos ha sido simbolizada, desde su creación, por el paso de sus *zares* desde 1989. Primero, el educador y político, William Bennet; luego, el ex gobernador de Florida de origen cubano Bob Martínez; y finalmente, el policía, criminólogo y político, afronorteamericano Lee Brown. Ahora es el turno de un general retirado experto en América Latina, ex jefe del Comando Sur, Barry Mc Caffrey.⁴

De esta manera, el proceso de certificación se ha venido aplicando durante los últimos diez años. Actualmente son veintinueve los países que requieren la aprobación norteamericana, entre los cuales están: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. Los resultados se dan a conocer todos los meses de marzo de cada año, situación que genera gran expectativa entre los Estados que intervienen.

1.1. El fin de la certificación y otras alternativas

Desde la creación del proceso de certificación, este ha suscitado debate y controversia entre los Estados involucrados. Si bien la certificación tendría algunos aspectos positivos como lo es el principio de responsabilidad compartida, hay otros aspectos que repercuten incluso en la soberanía de los países que están sometidos a este tipo de aprobación.

El hecho de que Estados Unidos disponga tanto del presupuesto como de las políticas en ejecución en tales países, implica una suerte de intervencionismo casi de manera directa, que, por obvias razones, no es del total agrado para los Estados en juego. Asimismo, se critica a los Estados Unidos por el hecho de no asumir, de modo unilateral, un problema complejo, como lo es el de las drogas y, por imponer sanciones sin considerar la incidencia de la demanda de la población norteamericana.⁵

Frente a esta situación, los países latinoamericanos se encuentran en una permanente búsqueda de posibles alternativas. Una de ellas y, quizás la más viable, fue la que afianzó

2 DE REMENTERÍA, Ibán. «La descertificación de Colombia y la certificación del Perú». *Análisis Político*, abril, 1996.

3 MENDOZA, María. «El cuestionado proceso americano de certificación de drogas». *El Comercio*, marzo de 1995.

4 Ib.

5 Comisión Andina de Juristas (CAJ), *Informativo Andino*, n.º 145, marzo, 1999.

la Organización de Estados Americanos (OEA), con la declaración de la Segunda Cumbre de las Américas en Santiago de Chile, para la creación de un Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) cuyo objetivo es sustituir al procedimiento norteamericano. De llevarse a cabo, el MEM sería el primer sistema evaluador multilateral del mundo, que permitiría hacer más homogénea la lucha en contra de las drogas.

Si bien aún se sigue aplicando el proceso de certificación, es posible que ya esté entrando a su fase final. En principio, debido a los avances alcanzados para poner en funcionamiento el MEM; en segunda instancia, debido al rechazo consensual entre los diversos Estados hacia la aplicación de la certificación y; en tercer lugar, porque ha sido el mismo zar antidrogas norteamericano, General Barry Mc Caffrey, el que ha anunciado el fin del proceso unilateral.

Con una frase suelta pero contundente, sobre la cual no quiso profundizar, el general Mc Caffrey sentenció: «En cinco años sepultaremos el proceso de certificación».⁶ El Zar no especificó cómo hará su gobierno para cumplir esta promesa, pues es el Congreso y no el poder Ejecutivo (al que Mc Caffrey representa), el que tiene el poder de abolir o transformar esta ley. Por lo pronto, la CICAD y sus Estados miembros siguen avanzando con los lineamientos y el diseño del MEM.

1.2. El CMA: una alternativa fracasada

En diciembre de 1997, el panorama era otro. Expertos en la materia se unían a la propuesta que podría reemplazar a la certificación unilateral de Estados Unidos por el Centro Multilateral Antidrogas (CMA), cuya evaluación de las políticas antinarcóticas se basaría en criterios técnicos y no bajo intereses políticos.⁷

La creación del organismo multilateral se discutió en el contexto del cumplimiento de los acuerdos Torrijos-Carter para la devolución total de los territorios del Canal de Panamá a esta nación centroamericana. En realidad, las implicancias de entregar definitivamente la Base Howard era el principal factor que impulsaba a Estados Unidos a plantear la creación del CMA.

En aquellos días, se planteaba el CMA como un organismo bilateral que actúe entre Panamá y Estados Unidos. Aunque no se tenía del todo claro si este sería únicamente un centro de intercambio de informaciones o un centro norteamericano de inteligencia para combatir directamente el comercio ilícito de estupefacientes en la región.

Lo cierto es, que la eventual instalación del CMA debía verse como la construcción de un centro verdaderamente hemisférico con miras a concentrar y sistematizar el trabajo de interdicción (sea terrestre, marítimo, fluvial o aéreo) contra el narcotráfico, y que este sea más eficiente, oportuno y selectivo.⁸

6 La afirmación de Mc Caffrey tuvo lugar en una rueda de prensa en la que los gobiernos de Estados Unidos y México lanzaron una estrategia binacional contra las drogas, un hito en la historia del narcotráfico ya que por primera vez dos países se reúnen para cooperar de manera tan estrecha / febrero de 1998.

7 Declaraciones de Ricardo Soberón, *La República*, febrero de 1998.

8 Ib.

Especialistas señalaban que la evaluación de las políticas antidrogas debía ser realizada en forma coordinada entre organismos estatales e instituciones privadas. Asimismo debían contar con otros elementos técnicos con el fin de realizar una mejor análisis. Entre estos estaría la reducción de hectáreas cultivadas de coca y marihuana, la disminución del rendimiento en toneladas métricas, la captación de campesinos en programas de desarrollo alternativo, entre otros.⁹

La intención era buscar los mecanismos necesarios para implementar un centro de carácter multilateral, libre de sanciones e intervenciones. Sin embargo, la creación del CMA no tuvo mayor acogida y se desistió rápidamente a su creación. México, Brasil y Colombia miraron con recelo la creación de este organismo ante las dudas respecto a la soberanía, la extraterritorialidad y su posible uso fuera del campo de las drogas. Estos y otros problemas hicieron fracasar el CMA.¹⁰

2. Los inicios del MEM y su alcance

La cooperación multilateral entre los Estados empezó a tomar un ritmo acelerado luego de llevarse a cabo la Primera Cumbre de las Américas que se efectuó en la ciudad de Miami en los Estados Unidos en 1994. Posteriormente, durante el Vigésimo Segundo Periodo Ordinario de Sesiones de la CICAD en noviembre de 1997 en Lima, Perú, la Delegación de Honduras propuso la formación de un mecanismo de evaluación multilateral. Del mismo modo, el delegado de los Estados Unidos propuso la intervención desde distintos puntos del esfuerzo interamericano para el control de las drogas.

Luego de considerar dichas propuestas, la Comisión decidió convocar reuniones de carácter consultivo en Washington D.C. para analizarlas, tomando en consideración las intervenciones de otras delegaciones, y decidir el procedimiento para diseñar un mecanismo multilateral consistente con la estrategia antidrogas en el Hemisferio, adoptada por la CICAD en Buenos Aires y acordada en Montevideo en diciembre de 1996. Este trabajo se llevó a cabo en conjunto con las preparaciones para la Segunda Cumbre de las Américas.

Durante la Segunda Cumbre de las Américas realizada en Santiago de Chile en abril de 1998, los jefes de Estado del hemisferio estaban dispuestos a tomar el siguiente paso. Los treinticuatro presidentes asistentes, incluyendo el presidente estadounidense, Bill Clinton, estuvieron de acuerdo en crear una nueva Alianza Hemisférica contra las drogas. El objetivo central de esta Alianza sería crear un Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM). El MEM es una iniciativa sin precedentes diseñada con la intención de asegurar que todas las naciones del hemisferio desarrollarán e implementarán estrategias para el control de las drogas.

De esta manera, los jefes de Estado y de Gobierno de las Américas transformaron el concepto de evaluación multilateral en un mandato, declarando en su Plan de Acción que sus países:

9 Declaraciones de Maritza Rojas, encargada del área de investigación del Centro de Información y Educación para la Previsión del Abuso de Drogas (Cedro), realizadas en el diario *La República*, febrero de 1998.

10 Comisión Andina de Juristas (CAJ). *Informativo Andino*, n.º 138, agosto, 1998.

Continuarán desarrollando sus esfuerzos nacionales y multilaterales para lograr la plena aplicación de la estrategia antidrogas del hemisferio y fortalecerán esta alianza sobre la base de los principios de respeto a la soberanía y la jurisdicción territorial de los Estados, reciprocidad, responsabilidad compartida, integralidad y equilibrio en el tratamiento del tema, de conformidad con sus respectivos ordenamientos jurídicos.

Con el propósito de fortalecer la confianza mutua el diálogo y la cooperación hemisférica y sobre la base de los principios antes señalados, desarrollarán dentro del marco de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas (CICAD - OEA), un proceso único y objetivo de evaluación gubernamental de carácter multilateral, para dar seguimiento al progreso individual y colectivo de los esfuerzos hemisféricos y de todos los países participantes de la Cumbre en el tratamiento de las diversas manifestaciones del problema.¹¹

El MEM es un mecanismo de carácter gubernamental, único y objetivo con la participación de representantes especializados de los gobiernos. Busca la transparencia, imparcialidad e igualdad para asegurar una evaluación objetiva. Persigue la participación plena y oportuna de los Estados, basada en normas y procedimientos de aplicación general, mutua y previamente establecidos, para garantizar un proceso equitativo de evaluación. La exclusión de sanciones de cualquier naturaleza tiene como base el respeto a la confidencialidad de las deliberaciones y de las informaciones suministradas por los Estados de acuerdo con las normas y procedimientos preestablecidos.

En principio, los objetivos serán: primero, fortalecer la confianza mutua, el diálogo y la cooperación hemisférica para hacer frente con mayor eficacia a los diversos aspectos del problema mundial de las drogas; segundo, dar seguimiento al progreso individual y colectivo de los esfuerzos hemisféricos de todos los países participantes en el mecanismo, indicando tanto los resultados obtenidos como los obstáculos enfrentados por los países.¹²

Respecto al tipo de funcionamiento que el MEM tendría, es aún difícil decir cuál será, puesto que todavía no entra en vigencia. No obstante, ya se han definido algunos lineamientos sobre ello. De esta manera, la principal información procederá de los países a ser evaluados, ya que ellos deberán responder un cuestionario, además de otorgar un documento sobre la situación del problema de las drogas en su territorio, indicando los resultados, alcances y obstáculos obtenidos.

Los indicadores diseñados para el cuestionario están divididos en cinco categorías principales: 1) planes y estrategias nacionales; 2) prevención y tratamiento; 3) reducción de la producción de drogas; 4) medidas de control e interdicción; y, 5) costo de problema de las drogas. Dichos indicadores deberán servir como instrumentos para medir esfuerzos y resultados nacionales y hemisféricos para combatir el uso y tráfico ilícito de drogas. Asimismo preverán información sobre cómo los países están cumpliendo sus metas en un amplio abanico de actividades, incluyendo el desarrollo de estrategias antidrogas y planes nacionales, operaciones de incautaciones de drogas, creación de programas de prevención y rehabilitación, reducción de cultivos ilícitos, desvío de precursores químicos, prevención de lavado de activos y tráfico de armas, entre otros.¹³

11 Información general sobre el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), <http://www.oas.org>

12 Ib.

13 Ib.

Una vez obtenida toda esta información, el Grupo de Expertos Gubernamentales (GEG) conformado por expertos de los treinticuatro Estados miembros utilizarán tales resultados para llevar a cabo las evaluaciones país por país. Este será responsable de los informes individuales de evaluación multilateral y del informe hemisférico, junto con las recomendaciones sobre cómo fortalecer la cooperación y la capacidad de los Estados para enfrentar el problema de las drogas. Dichas recomendaciones también tienen como objetivo estimular la asistencia técnica y los programas de entrenamiento.

2.1. Grupo de trabajo intergubernamental sobre el MEM

Sobre la base de los mandatos establecidos por el MEM y con el propósito de ejecutarlos, el Vigésimo Segundo Periodo Ordinario de Sesiones de la CICAD (mayo 1998) formó el Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre el Mecanismo de Evaluación Multilateral (GTI - MEM). El Doctor Jean Fournier, representante titular de Canadá, fue elegido como presidente del Grupo y, el Doctor Pablo Lagos, representante titular de Chile, como vicepresidente. De conformidad con las decisiones de la Segunda Cumbre de las Américas y los acuerdos de las primeras reuniones consultivas de la CICAD, el GTI-MEM concentró sus discusiones iniciales en los principios, objetivos y características generales del mecanismo multilateral.

Desde abril del 1998 hasta la fecha, el cumplimiento de las promesas hechas durante la Cumbre de Santiago se encuentra hoy en buen camino. En particular, las negociaciones entre el MEM y la CICAD, dado que estas han tenido un rápido desarrollo. Se han llevado a cabo una serie de reuniones de expertos (en mayo, agosto, octubre, enero, mayo y septiembre) en las cuales se han establecido los principales lineamientos del sistema de evaluación.

En este sentido, el MEM tiene en mente iniciar su primera ronda de evaluación en el año 2000. Ella contemplaría sesentinueve indicadores sobre un total de setentinueve y sus resultados serán hechos públicos en el 2001, durante la Tercera Cumbre de las Américas, que está planeada en la ciudad de Quebec, Canadá para ese mismo año.

De manera que, para el año 2000, los países vinculados al fenómeno de las drogas tendrán que empezar a lidiar con dos mecanismos de evaluación. Si bien por un lado se abre una nueva propuesta; por el otro, hay la posibilidad de que el controvertido mecanismo siga generando roces entre los Estados.

3. El Proceso de Certificación y sus efectos en la región andina

Tal como se ha revisado en los dos primeros ítems, la certificación unilateral antidrogas es el proceso que actualmente está en vigencia. Paralelamente se vienen fijando las bases de un mecanismo multilateral, el cual se define como justo, recíproco e igualitario en el proceso de evaluación.

Durante todos los años que se viene aplicando el proceso de certificación, este ha sido calificado con los peores adjetivos tanto por especialistas como por los mismos gobiernos de los Estados involucrados. Ya que, en realidad, la certificación antidrogas tiene, sin duda, una serie de defectos que se inician desde su aspecto unilateral.

Al ser el fenómeno de las drogas un problema intensamente complejo, cómo se pretende entonces solo castigar a aquellos que producen o trafican las sustancias ilícitas. El uso del *garrote* no tiene sentido en un problema que lo encabeza también el mismo juez, en este caso los Estados Unidos, porque es su población la principal fuente demandante de drogas.

Si analizamos la actual situación de cultivos ilícitos en el Perú, podemos comprobar que en definitiva el rebrote de las plantaciones coccaleras que se ha producido, obedece en gran medida a la demanda externa. Evidentemente, también hay otros factores que participan; pero, es la alta demanda lo que genera que el precio de la droga se incremente y que, consecuentemente, por su alta rentabilidad, los campesinos coccaleros retornen a los cultivos ilícitos. Todo es un sistema cíclico y en definitiva una cosa está ligada a la otra. De manera que, Estados Unidos asume una posición bastante crítica en momentos que él también debiera ser parte de la crítica.

Pero, evidentemente, tal como se ha anunciado el problema es sumamente complejo. Sobre todo si partimos de la premisa que Estados Unidos es uno de los principales contribuyentes económicos de los países andinos. Frente a esto, cómo eludir sus políticas. La dependencia existente entre los países productores y los Estados Unidos genera la elaboración de políticas que muchas veces no contemplan la realidad andina, orientadas básicamente a la represión, y que no aplican adecuadamente el principio de reciprocidad y de responsabilidad compartida, y que incluso conducen a la violación de derechos humanos.¹⁴ A ello, se debe que la lucha antidrogas aún no refleje verdaderos resultados y, si los hay, no son del todo alentadores.

Cabe decir que con la certificación antidrogas se da el visto bueno a aquella labor gubernamental efectuada a lo largo de un año y de ser satisfactoria, un amplio respaldo económico vendrá de la mano. Hasta allí, parece estar todo en perfectas condiciones, pero qué sucede cuando no se ha podido obtener la certificación planteada.

2.2. Cuando un Estado carece de la certificación norteamericana.

Tal como se ha visto en ítems anteriores el Congreso norteamericano emplea tres tipos de calificación: 1) la certificación, 2) la certificación por interés nacional y, 3) la no certificación. Cualquiera de los Estados involucrados en la lucha contra las drogas tiene la posibilidad de recibir alguna de estas categorías.

Los resultados obtenidos en Bolivia, Colombia y Perú (principales productores de hoja de coca en el mundo) son los siguientes:

14 En el caso de Bolivia, al aplicarse las políticas de erradicación forzosa, se produjeron una serie de enfrentamientos entre las fuerzas del orden y los campesinos coccaleros. Este hecho dejó un saldo de trece muertos durante 1998.

Certificación en países andinos
1992-1999

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Bolivia	C	C	CIN	CIN	C	C	C	C
Colombia	C	C	C	CIN	D	D	CIN	C
Perú	C	C	CIN	CIN	C	C	C	C

Fuente: cuadro elaborado por la Comisión Andina de Juristas.

La no certificación es nefasta para un Estado, debido principalmente a las sanciones económicas impuestas. Además, por el deterioro de la imagen del gobierno ante la comunidad internacional. Los países incluidos en el proceso rechazan la certificación por tratarse de un mecanismo que genera consecuencias negativas de toda índole. Dichos impactos nefastos se evidencian principalmente en el recorte de la ayuda a las Fuerzas Armadas, en el bloqueo de la financiación por parte de las entidades internacionales, en el recorte de los beneficios aduaneros y arancelarios, entre otros.

Si observamos detenidamente el cuadro, podemos observar que en 1995, tanto Bolivia como Colombia y Perú, recibieron la certificación por interés nacional. Tal como su nombre sostiene este tipo de calificación es una especie de término medio que en definitiva no satisface plenamente a ninguna de las dos partes en juego. Las opiniones suscitadas ese año, tras conocer el resultado de la calificación, fueron de indignación e impotencia.

Los expertos en la lucha contra las drogas del Perú rechazaron los resultados, debido principalmente a que ellos consideraban que estos violaban el principio de responsabilidad. El Gobierno estadounidense certificó favorablemente a Bolivia, Colombia y Perú por sus políticas antidrogas, pese a afirmar que estos países *no luchan suficientemente* contra el narcotráfico. Al anunciar la certificación, Robert Gelbart, funcionario estadounidense del Departamento de Estado, criticó abiertamente a los gobiernos de los tres países, pero dijo que «no certificarlos tendría desastrosas consecuencias políticas, económicas y sociales».¹⁵

Ricardo Soberón, especialista en la materia, sostuvo en aquellos momentos que el resultado refleja que el Gobierno de Washington

[...] no tiene una voluntad aparente para afrontar el problema del narcotráfico de manera multilateral [...] la certificación ha sido hecha sobre la base de una evaluación unilateral de nuestros países, lo cual niega el principio aprobado por Estados Unidos de que el tema de las drogas debe ser abordado multilateralmente.

Asimismo, calificó de ser una grave contradicción el hecho de que Estados Unidos critique a Bolivia y Colombia porque no firmaron tratados que permitan extraditar a Estados Unidos a los narcotraficantes bolivianos y colombianos.

15 Nota de EFE, febrero de 1995.

Según las críticas de los especialistas, en el caso de Perú no se tomaron en cuenta los importantes logros alcanzados en 1994 por las autoridades en la lucha contra las drogas. Entre esos logros, se encuentra la captura de los mayores narcotraficantes peruanos: Demetrio Chávez Peñaherrera, alias *Vaticano*, y Julio Tejero; además, del desbaratamiento de la banda *Los Norteños*, mafia que fue detenida con tres toneladas de cocaína pura en su poder. Por otra parte, ese mismo año, se aprobó el Plan Nacional Antidrogas 1994-2000, un gran avance en materia legal para la lucha contra las drogas.

Para ese entonces, el presidente de la Comisión especial sobre narcotráfico del congreso peruano, Julio Castro Gómez, consideró que la administración Clinton había retrocedido en materia de cooperación antidrogas con los países andinos con respecto a la de George Bush,

[...] porque ha abandonado la tesis de combatir integralmente el narcotráfico desde su producción [...] Clinton ha renunciado a la estrategia global aprobada por Bush, que supone sustituir los cultivos de coca y establecer las bases de una economía de mercado en las zonas cocaleras sudamericanas.¹⁶

Siguiendo con el análisis del cuadro, podemos observar que en 1997, de los tres países andinos mencionados, solo Colombia no recibió la certificación de parte de los Estados Unidos. Evidentemente, esta calificación se circunscribe en un contexto en el cual el ex presidente Ernesto Samper era vinculado con grandes mafias de la droga e incluso se le acusaba de haber financiado su campaña electoral con dinero proveniente del narcotráfico.

Frente a esto, el ex presidente colombiano consideró que el proceso de certificación de la lucha antidrogas que efectúa anualmente Estados Unidos *envenena* las relaciones de Washington con su país. «La certificación no se hizo ni para descalificar presidentes, ni para debilitar democracias, ni mucho menos para asesinar la imagen de países amigos».¹⁷

El jefe del Estado colombiano instó al presidente estadounidense, Bill Clinton, a *autocertificarse* en cuanto al consumo de drogas. Samper, igualmente, se declaró sorprendido al indicar que en el último año su gobierno *ha trabajado* con funcionarios de Estados Unidos para combatir el narcotráfico, y subrayó que «ahora salen con que no se ha hecho nada». Incluso, el presidente colombiano declaró que su país había sido *satanzado* injustamente y que la certificación era *inaceptable* por cuanto es *un mecanismo de presión unilateral*. Para el ex presidente Samper, la actitud de Estados Unidos es para justificar una determinación que tiene más razones políticas que objetivas.

Como se puede apreciar, frente a cualquier calificación negativa o certificación por interés nacional, las reacciones son múltiples, aunque todas muestran el rotundo rechazo al proceso de certificación unilateral antidrogas. Pero lo interesante de esto, es que no solo en los países andinos o productores tienen una actitud de rechazo a este proceso, son también los mismos especialistas norteamericanos los que consideran que dicho proceso no va por el camino correcto. Así lo demostró el Foro de alto nivel organizado por la respetada insti-

16 Ib.

17 Declaraciones del ex presidente colombiano, Ernesto Samper, en una entrevista con la cadena de televisión estadounidense CBS, febrero de 1997.

tución académica Drug Strategies, para analizar el futuro proceso de la certificación.¹⁸ Evidentemente, también hay de los que mantienen una posición a favor de este proceso.

En el evento, en el cual participaron representantes de los gobiernos de Colombia, México y Estados Unidos, así como congresistas estadounidenses y periodistas internacionales, la mayoría de asistentes cuestionaron la validez y eficacia de ese mecanismo unilateral. Entre los críticos presentes estaba el veterano representante a la Cámara, Lee Hamilton, de Indiana, para quien la certificación *crea un clima confrontacional que no permite lograr resultados contra el narcotráfico*. Para Hamilton, en Colombia, la no certificación no ha logrado nada positivo. El mismo legislador advirtió, sin embargo, que sus puntos de vista no representan la mayoría en el Congreso, por lo cual tomará mucho tiempo antes de que llegemos a un acuerdo.

Sin embargo, de otro lado, se encuentra el congresista republicano de Florida, John Mica, quien sostiene que la ley debería ser aún más fuerte. La sentencia de Mica coincide con los resultados de un sondeo nacional dado a conocer ese mismo año por Drug Strategies y la Facultad de Comunicaciones Annenberg de la Universidad del Sur de California. Si bien el cincuentuno por ciento de los encuestados no sabía de la existencia de la certificación, al explicárseles el funcionamiento de dicho proceso, el cincuenta por ciento opinó que debía ser más rígido. Otra cifra del sondeo explica esta opinión: cuatro de cada diez estadounidenses cree que las políticas de su gobierno para controlar la importación de drogas ilegales no son para nada efectivas.

Asimismo, en Estados Unidos existen corrientes contrarias a la certificación porque es una medida coercitiva que hasta el momento no obtiene buenos resultados, a pesar de la ayuda financiera brindada por el gobierno estadounidense.

Las opiniones y el debate continúan. Por lo pronto, a los países productores solo les queda acogerse al proceso de certificación unilateral hasta que se implemente adecuadamente el Mecanismo de Evaluación Multilateral que, tal como se ha visto, está en mente ponerlo en funcionamiento a partir del próximo año. Solo así se espera sustituir un proceso que ha sido tan duramente criticado y que ha estado impuesto por más de una década.

3. Conclusiones

1. La experiencia ha mostrado que el proceso de certificación unilateral antidrogas es un mecanismo que no favorece a la lucha contra las drogas. Específicamente, porque es un proceso no digno de un fenómeno tan complejo, en el cual la compleja naturaleza debería ser el eje central en esta lucha.
2. Estados Unidos al imponer un mecanismo de carácter unilateral, orientado a los países en donde se producen y se trafican las sustancias ilícitas, no está contemplando que el verdadero problema lo tiene en casa, al ser Estados Unidos una de las principales potencias consumidoras de drogas en el mundo.

18 Dicho foro se produjo en Estados Unidos en marzo de 1995.

3. Para los países productores, el sistema de certificación es erróneo, puesto que bajo la presión norteamericana se adoptan políticas en materia de drogas que no obedecen a la realidad nacional de cada Estado. Se da énfasis en la represión y esto trae consigo severas repercusiones para el bienestar interno de los Estados.
4. Los derechos humanos aquí juegan un rol esencial, puesto que la aplicación de medidas de carácter represivo sólo favorece a la convulsión social, en especial en las cuencas cocaleras. En los países andinos se han producido permanentes enfrentamientos entre las diversas fuerzas del orden y los campesinos, y esto ha dejado como saldo gran número de muertos y heridos.
5. Ante esto, el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) surge como mejor alternativa, en la cual los Estados están decididos a trabajar abiertamente, pues el mecanismo no afecta su soberanía y el esfuerzo en la guerra contra las drogas no está sujeto a sanciones económicas.
6. Con la efectiva aplicación del MEM se espera fortalecer a los Estados en su lucha contra el tráfico ilícito de drogas. Así se trabajará en conjunto y en armonía con el resto de países del hemisferio, aplicando correctamente los principios de reciprocidad y de responsabilidad compartida, para poner fin a un problema que atañe también al resto del globo.