

# La Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA) de 1991: un Cambio en la Política Antidrogas de los Estados Unidos

Willy H. Venero\*

*“El cambio de la política exterior antidrogas se ve reflejado principalmente en la propuesta de la Ley de Preferencias (ATPA) que en concreto, autorizaba beneficios comerciales preferentes a los países andinos productores para lograr su máxima colaboración en la lucha antidroga. Las que influyeron esencialmente en el cambio y en la propuesta de APTA pero no en el resultado final de las negociaciones que fue consecuencia de la participación de grupos de interés doméstico en los Estados Unidos que pedían la exclusión de sus manifestaciones de los beneficios del APTA, demandando la protección para sus industrias, y en general para sus particulares.”*

Los cambios en la concepción y orientación de las políticas antidrogas de los Estados Unidos han sido producidos por las diversas ideas y conceptos acerca de la naturaleza del problema que existen entre legisladores y burócratas en ese país. Los grupos de interés también han jugado un papel importante en el desarrollo de la política exterior en esta materia. Este estudio se concentra en el análisis de la formulación de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA), que simbolizó un cambio en la orientación de la política antidrogas de los Estados Unidos. El estudio es un análisis al nivel de la sociedad, y explica que los actores en el proceso de creación de políticas antidrogas en los Estados Unidos están organizados en grupos de problemáticas. Los resultados de esta investigación ayudarán a entender mejor los factores pertinentes en la formulación de políticas antidrogas en los Estados Unidos. El análisis del ATPA también puede ser útil como antecedente para el estudio del tratado de libre comercio con los Estados Unidos y referencia para futuras negociaciones multilaterales entre los Estados Unidos y los países andinos en temas relacionados con políticas antidrogas y comercio exterior. Finalmente, la difusión de este estudio es oportuna en instancias en que el próximo 31 de diciembre vencerá la

cuarta y probablemente última renovación del ATPA (actualmente ATPDEA) luego de 18 años de su entrada en vigencia.

## **Sección I: Un Cambio en la Política Antidrogas de los Estados Unidos**

Este estudio analiza el cambio en la política exterior de los Estados Unidos en relación con la estrategia antidrogas. Desde las primeras medidas antidrogas que fueron adoptadas a inicios del siglo XX, los cambios en la concepción y orientación de estas medidas han respondido a una variedad de ideas y conceptos de la naturaleza del problema que existen entre legisladores y burócratas. De acuerdo con Hook, el sistema político de los Estados Unidos permite a los legisladores de la política exterior de ese país, mantenerse autónomos de la influencia ciudadana e incluso del Presidente.<sup>1</sup> Este estudio sugiere que la política antidrogas en los Estados Unidos está organizada en grupos de problemáticas (Issue Networks) que incluyen la participación de muchos actores y que está abierta a distintos puntos de vista.

De acuerdo a Pious, “los grupos de problemáticas se caracterizan por ser relaciones complejas, aunque

\* Abogado. Master en Derecho, Cornell University. Master en Políticas Públicas, Kent State University.

<sup>1</sup> HOOK, STEVEN W. (2008) U.S. Foreign Policy. The paradox of world power. Washington D.C.: CQ Press.

algo desorganizadas, entre burócratas, periodistas, académicos, funcionarios del Congreso y de la Casa Blanca, lobistas y otros que representan grupos de poder<sup>2</sup>. Ciertamente, las agencias del gobierno y los burócratas usualmente juegan un papel importante en estos grupos de problemáticas, aunque su participación no es muy coordinada entre sí. Hook explica que las organizaciones que se asocian en grupos de problemáticas se oponen unos a otros vigorosamente, lo cual los lleva a una situación antagónica y no de convivencia.<sup>3</sup> La tesis que se plantea en este estudio es que las ideas juegan un papel fundamental en la posición antagónica de los grupos de interés y que sus posturas contrarias son el resultado de sus diferencias en valores y principios. En tal sentido, este estudio seguirá la teoría de Goldstein y Keohane acerca de la influencia de las creencias de principios y las creencias de causales en el cambio en la política exterior antidrogas de los Estados Unidos<sup>4</sup>. De acuerdo a Goldstein y Keohane, "las creencias de principios se componen de ideas normativas que establecen los criterios para distinguir lo que es correcto de aquello que es incorrecto, lo que es justo de aquello que es injusto"<sup>5</sup>. Ciertamente, cuando las personas basan sus propios juicios y decisiones guiados por sus valores y ética, las creencias de principios pueden representar un factor importante de cambio en la política exterior de un país.

Goldstein y Keohane señalan que cambios en las creencias de principios tienen un profundo impacto en la acción política de un país<sup>6</sup>. Por ejemplo, aunque el alcohol y el tabaco son socialmente aceptados en los Estados Unidos, el consumo de drogas ilegales como la cocaína y la marihuana es considerado negativo e inhumano. La gente tiene la percepción de que la cocaína y otras drogas ilegales corrompen a los adolescentes y destruyen familias. La sociedad tiende a ver a los consumidores de drogas y a los adictos como criminales, quienes son mayormente categorizados como gente que no vale la pena (pervertidos)<sup>7</sup>. Como integrantes de su sociedad, los legisladores están impregnados de la misma moral y valores que el resto de su sociedad, lo cual se refleja en la formulación de políticas exteriores, incluyendo las políticas antidrogas. Por lo tanto, las creencias de principios tienen un impacto en la formulación de la política exterior de un país.

Las creencias de causales también tienen un impacto importante en la formulación de las políticas exteriores.

De acuerdo a Goldstein y Keohane, 'las creencias de causales son creencias asociadas con las relaciones de causa y efecto que obtienen autoridad del consenso compartido de élites reconocidas como las personas muy respetadas o científicos en instituciones de élite'<sup>8</sup>. De acuerdo a Hook, las creencias de causales juegan un papel esencial en el impulso de cambios en una política exterior porque los legisladores no pueden ganar la influencia política necesaria sólo en base a sus creencias de principios<sup>9</sup>. Por lo tanto, los legisladores deben demostrar que sus propuestas traerán los resultados deseados.

Respecto a la lógica de la política estadounidense en relación a la guerra contra las drogas, Bertram, Blachman, Sharpe y Andreas señalan que: "la estrategia es aparentemente simple. Sus principales objetivos son la cocaína, la heroína y la marihuana, aunque también se abordan otras drogas. Su principal objetivo es prohibir la oferta de tal forma que los estadounidenses no tengan la oportunidad de consumir drogas; su segundo objetivo es desalentar a aquellos que consumen drogas, fundamentalmente a través de la sanción penal"<sup>10</sup>. El desarrollo de la política antidrogas de los Estados Unidos está basado en la siguiente lógica: al prohibir y penalizar la comercialización y consumo de cocaína, la oferta disminuirá, los precios se elevarán dramáticamente en el mercado norteamericano, y como consecuencia, un menor número de estadounidenses tendrá la capacidad adquisitiva para comprar drogas. Una política de prohibición y penalización en el territorio estadounidense tenía que ser complementada con similares medidas en los países productores. En consecuencia, se hizo necesario el desarrollo de una política antidrogas para América Latina.

Sin embargo, la causa para el cambio en la política antidrogas estadounidense fue establecida por un informe preparado por la Oficina General de Control del Gobierno de los Estados Unidos (GAO) en marzo de 1988, en el cual se señalaba que, a pesar del incremento sostenido en la ayuda económica de los Estados Unidos a los países cooperantes, el control de cultivos y el incremento en operativos de erradicación, la producción de narcóticos se mantuvo alta y la oferta de drogas se mantuvo constante en el mercado norteamericano<sup>11</sup>. Mientras estos hallazgos representaron los fundamentos empíricos para un cambio en la política antidrogas de los Estados Unidos, la reacción de los medios por otros hechos

2 PIOUS, RICHARD M. (1987) *Essentials of American Politics and Government*. New York: MacGraw-Hill. p 471

3 Op. cit. 1

4 GOLDSTEIN, JUDITH y ROBERT O. KEOHANE. (1993). "Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change. Ithaca, NY: Cornell University Press.

5 GOLDSTEIN, JUDITH y ROBERT O. KEOHANE (1993). "Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change. Ithaca, NY: Cornell University Press. p. 9

6 Op. cit. 4

7 SCHNEIDER, ANN LARASON y HELEN INGRAM. (1997). *Policy Design for Democracy*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.

8 Op. cit. 5 p. 10

9 HOOK, STEVEN W. (2008) *U.S. Foreign Policy. The paradox of world power*. Washington D.C.: CQ Press.

10 BERTRAM, EVA, MORRIS BLACHMAN, KENNETH SHARPE & PETER ANDREAS. (1996). *Drug War Politics: The Price of Denial*. Berkeley, CA: University of California Press.

11 U.S. General Accounting Office. March, (1988). *Drug Control. U.S. International Narcotics Control Activities*. Washington D.C.: General Accounting Office. GAO/NSIAD-88-114.

que se produjeron en los siguientes meses, como una redada de droga a pocas cuadras de la Casa Blanca, el derrocamiento y arresto del General Manuel Antonio Noriega, dictador de Panamá, y el arresto del Alcalde del Distrito de Columbia por posesión de crack, crearon las condiciones necesarias para ganar el apoyo de la opinión pública y la determinación política para establecer una política antidrogas más orientada a cortar la oferta de drogas en los países de origen.

Las ideas siempre están presentes en la formulación de políticas, y las opciones sobre ideas específicas reflejan el interés de los actores<sup>12</sup>. De acuerdo a Goldstein y Keohane "las ideas, una vez implantadas en el sistema de creencias de actores individuales funcionan como 'hojas de ruta' que ayudan a determinar cuál de los muchos medios será usado para alcanzar los objetivos deseados y, en consecuencia, ayudar a otorgar a los actores estrategias con las cuales alcanzar sus objetivos"<sup>13</sup>.

**"(...) el cambio en la política exterior de los Estados Unidos en lo referente a política antidrogas se puede explicar en base al encumbramiento de nuevas creencias de causales acerca de los medios más adecuados para reducir no sólo el consumo de drogas sino también la oferta. Sin embargo, la creencia de principios de que el tráfico de drogas es malo y de que era necesario detenerlo, o por lo menos reducirlo, se mantuvo intacta."**

Asimismo, de acuerdo a Hook, la formulación de la política exterior se caracteriza por la existencia de centros de decisión fragmentados que contradicen la imagen de acción unitaria y que cuestionan el concepto del interés nacional como una unidad<sup>14</sup>. Ciertamente, éste ha sido el caso entre las agencias norteamericanas responsables de la lucha antidrogas. Antes del año 1988, no había una autoridad o funcionario público responsable de coordinar y monitorear las acciones de cada agencia antidrogas, y éstas actuaban descoordinada e ineficientemente. Con la finalidad de reducir el problema, se creó la

Oficina Nacional de Políticas Antidrogas (ONDCP) por medio de la Ley Anti-Abuso de drogas de 1988 la cual se puso bajo el control de un 'zar antidrogas' designado por el Presidente de los Estados Unidos para coordinar las acciones de 33 agencias federales involucradas en la lucha antidrogas<sup>15</sup>. Sin embargo, las agencias relacionadas con dicha lucha continúan teniendo alguna participación en la elaboración de la política exterior.

No se puede hacer un análisis correcto de la elaboración de una política exterior si se considera a los estados como actores unitarios. De acuerdo a Hook, los analistas deben abrir la 'caja negra' del proceso de elaboración de la política exterior y observar el desdoblamiento de las políticas domésticas, lo cual está representado por la competencia y la negociación entre el gobierno y los actores externos que tienen intereses en el resultado de la política<sup>16</sup>. Ciertamente, la formulación de políticas exteriores demanda negociación al interior del propio aparato del Estado pues los intereses de las agencias al interior de éste podrían diferir, al igual que la interpretación de las implicancias de las políticas que se adoptarían. Adicionalmente, los grupos de interés y las ONG podrían también jugar un papel en la formulación de políticas exteriores a nivel local. Sin embargo, también es necesario tomar en consideración la influencia que algunos actores al nivel internacional podrían tener en la formulación de políticas exteriores, como las organizaciones internacionales y otros grupos de interés.

De acuerdo a Hook, la formulación de políticas exteriores es un proceso de dos niveles en el cual funcionarios del gobierno negocian simultáneamente con sus contrapartes en países extranjeros y con actores domésticos interesados en el proceso de elaboración de la política extranjera<sup>17</sup>. Este proceso de dos niveles se hace evidente en el caso de la negociación de políticas antidrogas donde las diferentes agencias del gobierno de los Estados Unidos que tienen interés en la formulación de la política exterior negocian entre ellas para conseguir que sus intereses prioritarios sean incluidos. Ya sea a favor o en contra de una determinada política de gobierno, los actores externos al nivel doméstico juegan un papel muy importante en la formulación de la política exterior. Funcionarios de gobiernos así como grupos de interés de países extranjeros son considerados actores al nivel internacional. Aquellos pueden tener un papel más determinante en el resultado final pues los funcionarios del gobierno estadounidense negocian con sus contrapartes en los países extranjeros involucrados. Sin embargo, los grupos de interés en

12 Op. cit. 4

13 Op. cit. 5 p. 13 - 14

14 Op. cit. 9

15 (1990).

16 HOOK, STEVEN W. (2008) U.S. Foreign Policy. The paradox of world power. Washington D.C.: CQ Press.

17 Ibidem

países extranjeros también pueden tener influencia en el resultado de la formulación de una política de gobierno haciendo lobbies con su propio gobierno a fin de hacer llegar sus argumentos y que sean tomados en consideración. También se organizan para integrar los grupos de problemáticas relacionados con la específica política exterior que se debatirá.

En setiembre de 1989, el Presidente de los Estados Unidos George H. W. Bush bosquejó una nueva estrategia antidrogas de dimensiones nacionales e internacionales. La estrategia estaba principalmente orientada a reducir el ingreso ilegal de drogas a territorio de los Estados Unidos. La iniciativa fue diseñada para ayudar a los productores de hoja de coca (cocaleros) y a los países productores, Bolivia, Colombia y Perú, a reducir sus actividades relacionadas con el tráfico de drogas ilegales. La estrategia de los Estados Unidos incluía un aumento en la ayuda económica, militar, además de un tratamiento comercial preferente para los países andinos<sup>18</sup>. Una clave de los elementos económicos de la estrategia fue la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA), cuyo objetivo fue proponer la reducción de tarifas arancelarias sobre algunos productos que los Estados Unidos importaba de los países andinos.

## Sección II: El Problema de las Drogas:

### ANTECEDENTES

El cultivo de la hoja de coca ha existido en los países andinos de Sudamérica por cientos de años. Los campesinos mastican la hoja de coca por horas para así mitigar la fatiga, el hambre y el frío<sup>19</sup>. Sin embargo, la cocaína es una droga que se deriva de la hoja de coca luego de macerarla y refinarla<sup>20</sup>. Aunque la cocaína se hizo conocida a mediados del siglo XIX, era raramente usada en aquel entonces; y la demanda por su consumo recién se desarrolló en los años 1960's<sup>21</sup>.

El uso de narcóticos en los Estados Unidos se inició a finales del siglo XIX, cuando muchos veteranos de la Guerra Civil que habían sido tratados con morfina se hicieron adictos al opio<sup>22</sup>. No existe evidencia de que aquellos niveles de adicción fueran un problema social o económico en aquel tiempo. Sin embargo, para el año

1900 había aproximadamente 250,000 adictos al opio en los Estados Unidos; y los reportes sobre reacciones adversas hacia medicinas patentadas provocaron que el público ejerciera presión para que se regulara dicho consumo<sup>23</sup>. 'El uso de cocaína se hizo común entre trabajadores negros del sur, muchos de los cuales eran explotados laboralmente con remuneraciones muy bajas. Al inicio del siglo XX, hubo denuncias en el sentido que el consumo de cocaína provocaba conductas violentas, lo que promovió pedidos para que se prohibiera<sup>24</sup>. Ésta fue la primera demostración de preocupación pública en los Estados Unidos acerca de las consecuencias del uso generalizado de drogas por la población, lo cual sentó los fundamentos para el desarrollo de las primeras políticas antidrogas.

El gran paradigma en la lucha antidrogas fue el enfoque que debía dársele al problema. Dos alternativas de enfoque fueron consideradas: tratar el consumo de drogas como un problema criminal o tratarlo como un problema de salud pública. De acuerdo a Katel, no existía una jurisdicción criminal sobre uso de drogas hasta 1912, cuando los Estados Unidos suscribió la Convención de la Haya, el primer tratado internacional para controlar el opio y la cocaína<sup>25</sup>. Dos años más tarde, en 1914, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley Harrison, que regulaba la producción y comercialización de opio y de cocaína<sup>26</sup>. La suscripción del tratado y la aprobación de la Ley Harrison determinaron que el consumo de drogas sería tratado como un problema criminal y no como un problema de salud pública.

De acuerdo a Cooper "al tratar el uso de drogas como una ofensa criminal en lugar de cómo un problema de salud pública, las primeras leyes que regularon esta materia establecieron el énfasis en hacer cumplir la prohibición en lugar del tratamiento médico al consumidor o adicto, lo cual persiste hasta el día de hoy"<sup>27</sup>. Desde entonces, la política antidrogas de los Estados Unidos ha desarrollado otras estrategias en la lucha antidrogas, como por ejemplo, la prevención y el tratamiento (del lado de la demanda), así como la interdicción, la erradicación y el desarrollo alternativo (de lado de la oferta). No obstante, la parte central del enfoque al problema de las drogas no ha variado mucho a través de los años.

18 PERL, RAPHAEL F. (1996) "U.S. Andean Drug Policy" pp. 23-41 in Bruce M. Bagley and William O. Walker, ed., *Drug Trafficking in the Americas*, Boulder, CO: North-South Center Press.

19 GUTIERREZ--NORIEGA, CARLOS y VICTOR WOLFGANG VON HAGEN (1950). "The Strange case of the coca leaf". *The Scientific Monthly*, 70, 2: 81-89.

20 CLAWSON, PATRICK L. AND RENNELAER W. LEE. (1996). *The Andean Cocaine Industry*. London: Macmillan Press Ltd.

21 COOPER, M.H. (2000). "Drug-policy debate". July 28. <http://library.cqpress.com/cqresearcher/cqresrre2000072803> (April 26, 2008).

22 KATEL, P. (2006). "War on drugs". June 2. <http://library.cqpress.com/cqresearcher/cqresrre2006060203> (November 14, 2006)

23 Ibidem

24 COOPER, M.H. (1993). "War on drugs". March 19. <http://library.cqpress.com/cqresearcher/cqresrre1993031903> (November 14, 2006) p.p. 1

25 Op. cit. 22

26 Op. cit. 21

27 Op. cit. 21 p. 2

**La Política Antidrogas de los Estados Unidos y la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA)**

De acuerdo a Bertram, Blachman, Sharpe y Andreas, "la política antidrogas de los Estados Unidos para reducir la oferta tiene tres escenarios diferentes: El primer escenario tiene como objetivo detener las drogas en su origen. A través de sus agencias antidrogas, el gobierno de los Estados Unidos presiona a los gobiernos extranjeros para que cooperen en la erradicación de cultivos de hoja de coca. El segundo escenario está orientado a detener las drogas en tránsito a los Estados Unidos, para lo cual las agencias

antidrogas norteamericanas intervienen cargamentos de droga. Y el tercer escenario está orientado a capturar drogas en territorio de los Estados Unidos. Los agentes antidrogas persiguen a los distribuidores de drogas con la intención de arrestarlos, procesarlos e incautar sus cargamentos de droga antes de que sean distribuidos"<sup>28</sup>. Desde una perspectiva diferente, Carpenter manifiesta que el aspecto de la oferta de la estrategia antidrogas de los Estados Unidos tiene 3 componentes: 1) Interdicción de las rutas de tráfico ilícito de drogas, 2) Erradicación de cultivos, y 3) Programas de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo<sup>29</sup>.

**Cronología de eventos**

**15 de abril de 1989**

Una gigantesca incautación de cocaína en Washington D.C., a unas pocas cuadras de la Casa Blanca, provocó gran preocupación en la opinión pública por la posibilidad de una epidemia nacional de consumo de cocaína.

**Agosto de 1989**

Luis Carlos Galán, candidato a la Presidencia de Colombia, es asesinado.

**5 de septiembre de 1989**

El Presidente George H. W. Bush presentó una nueva estrategia antidrogas.

**Diciembre de 1989**

Luego de una invasión militar estadounidense a Panamá, el dictador General Manuel Antonio Noriega fue derrocado y llevado a Miami por cargos de tráfico de drogas a los Estados Unidos.

**18 de enero de 1990**

Marion S. Barry Jr., Alcalde del Distrito de Columbia es arrestado por posesión de cocaína.

Como se ha señalado anteriormente, la política antidrogas estadounidense no ha sufrido cambios significativos desde su desarrollo inicial a inicios del Siglo XX. Sin embargo, la estrategia antidrogas andina no surgió repentinamente durante la cumbre de Cartagena, Colombia en febrero de 1990<sup>30</sup>. Ciertamente, la formulación de la estrategia antidrogas andina, y particularmente la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA) fue el resultado de la conjunción de muchos eventos que se produjeron al final de la década de los años 80 y que crearon las condiciones políticas y sociales necesarias para el desarrollo de nuevas ideas de cómo tratar el problema de las drogas de manera eficiente.

A lo largo de los años 80 los precios de la mayoría

de las drogas, incluyendo cocaína, se mantuvieron estables o se redujeron, mientras que el consumo se incrementó, a pesar de todos los esfuerzos realizados por la Administración Reagan para reducir la oferta<sup>31</sup>. A pesar de la creciente preocupación en la opinión pública por el problema de las drogas, el Presidente Reagan se opuso a poner la lucha antidrogas como una prioridad de su gobierno porque pensaba que la lucha contra la expansión del comunismo dominaba la política hemisférica<sup>32</sup>. El 8 de abril de 1986, forzado por la naturaleza agravada del problema, Reagan tuvo que declarar que la producción y tráfico de drogas implicaban una amenaza para la seguridad de los Estados Unidos<sup>33</sup>. Aunque Reagan atacó el narcotráfico con una potente retórica, no hubo cambios significativos en la política antidrogas. De acuerdo a

28 BERTRAM, EVA, MORRIS BLACHMAN, KENNETH SHARPE & PETER ANDREAS. (1996). *Drug War Politics: The Price of Denial*. Berkeley, CA: University of California Press. p.p. 11

29 CARPENTER, TED GALEN. (2003). *Bad Neighbor Policy. Washington's Futile war on drugs in Latin America*. New York, Palgrave Macmillan. p.p. 91

30 WALKER III, WILLIAM O. (1992) "International Collaboration in Historical Perspective". pp. 265-281 in Peter H. Smith, ed., *Drug Policy in the Americas*, Boulder, CO: Westview Press.

31 (1990).

32 Op. cit. 30

33 Ibidem

Peter Reuter, co-autor de un estudio auspiciado por RAND Corp. en 1988 y que fue ampliamente publicado, el incremento en los esfuerzos de interdicción no había podido reducir el flujo de drogas a los Estados Unidos<sup>34</sup>. La creciente frustración pública por la falta de resultados del gobierno en la lucha antidrogas generó serias dudas acerca de la eficiencia de la administración Reagan. Asimismo, el temor de una epidemia entre los jóvenes trajo el necesario apoyo de la opinión pública para que se llevara a cabo una acción más vigorosa contra el narcotráfico y por el cambio de una estrategia que estaba fundamentalmente orientada a las operaciones de interdicción.

Cuando llegó a la Casa Blanca, Bush prometió un ataque frontal al problema de las drogas. En su discurso inaugural declaró: "Les doy mi palabra, este flagelo va a terminar"<sup>35</sup>. Es difícil saber si la intención de Bush era hacer de la lucha antidrogas una prioridad de su gobierno, pero nuevos eventos relacionados con el tráfico ilícito de drogas lo obligaron a atender el problema vigorosamente. El 15 de abril de 1989 se incautó una enorme cantidad de cocaína a pocas cuadras de la Casa Blanca. La noticia provocó gran conmoción entre la comunidad de Washington D.C. pues trascendió que entre las 18 personas arrestadas, algunas estaban vinculadas a funcionarios del gobierno<sup>36</sup>.

Asimismo, tal como Walker ha señalado, el asesinato en Colombia del candidato Presidencial Luis Carlos Galán también tuvo influencia en el compromiso del gobierno de Bush con la lucha antidrogas. Desde las épocas de la 'guerra fría', la relación entre Colombia y los Estados Unidos había sido muy cercana. Colombia se convirtió en un aliado de los Estados Unidos en la región latinoamericana y actuó como una barrera contra la expansión del comunismo de Cuba hacia el resto de Sudamérica<sup>37</sup>. Por lo tanto, en los Estados Unidos el asesinato de Galán en Colombia no fue visto tan sólo como un lamentable hecho de violencia en un país extranjero sino como un acontecimiento que podría dañar los intereses estadounidenses en la región e inclusive su seguridad nacional.

La invasión estadounidense a Panamá en diciembre de 1989, y el arresto del General Manuel Antonio Noriega por cargos de tráfico ilícito de drogas a los Estados Unidos, exaltó la opinión pública a favor de intervenciones militares en otros países productores como una opción viable para detener el tráfico de

drogas a los Estados Unidos<sup>38</sup>. Adicionalmente, el arresto de Marion Barry Jr., Alcalde del Distrito de Columbia por posesión de cocaína dio origen a serias preocupaciones por los niveles de penetración de las drogas ilegales en los altos estratos del gobierno así como en las altas esferas de la sociedad estadounidense<sup>39</sup>. Estos hechos afianzaron la idea, ya muy enraizada en la sociedad estadounidense, de que la lucha antidrogas se estaba perdiendo. Por tal motivo, cuando en setiembre de 1989 el Presidente Bush presentó su estrategia antidrogas basada en ayuda militar y económica a Colombia, Perú y Bolivia, así como un llamado urgente a una reunión cumbre con los presidentes de los países andinos, ésta tuvo reacciones positivas<sup>40</sup>.

La Cumbre Andina se llevó a cabo en Cartagena, Colombia, el 15 de febrero de 1990. En Cartagena los presidentes de los países andinos y de los Estados Unidos ofrecieron consejo y colaboración en la lucha antidrogas lo cual por muchas razones creó expectativas para un futuro de real reciprocidad en las relaciones interamericanas: El hecho de que la cumbre se hubiera llevado a cabo fuera del territorio de los Estados Unidos indicaba disposición a aceptar acciones concertadas. Los Estados Unidos aceptaba la mutua responsabilidad del problema para países productores (países andinos) y para países consumidores (EEUU); asimismo los EEUU reconoció los beneficios de emprender esfuerzos para reducir la demanda<sup>41</sup>.

Mientras Bush proponía mejorar la cooperación en las acciones de interdicción, los líderes de los países andinos insistían en que los Estados Unidos tomara en consideración que más de un millón de personas en los tres países dependían directamente de la industria de la droga para su subsistencia, y que una estrategia más plausible debería estar orientada a ayudar a esa gente a sustituir sus cultivos por cultivos legales como café<sup>42</sup>. Se podría decir que la cumbre de Cartagena marcó un cambio en el gobierno de Bush hacia un enfoque socio-económico del problema de las drogas, el cual hasta cierto punto fue conducido por la influencia de los líderes de los países andinos. En una declaración conjunta luego de concluida la cumbre, Bush estuvo de acuerdo en que los Estados Unidos financiara actividades económicas para generar fuentes alternativas de ingreso para hacer que los países andinos fueran menos dependientes de los ingresos provenientes de la hoja de coca<sup>43</sup>. La

34 CQ Researcher. (1990).

35 Ibidem

36 AYRES JR, B. DRUMMOND. (1989) "Aftermath of a Capital Drug Raid: Cocaine and Crime flourish still," New York Times, (May 3).

37 LIVINGSTONE, GRACE. (2004). Inside Colombia. Drugs, Democracy and War. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.

38 "FRICTION IN THE WAR ON DRUGS" (1990), Washington Post (May 9): A-26

39 "BARRY TURNS OVER GOVERNMENT POWERS; DRUG TESTS POSITIVE, PROSECUTOR SAYS; ARREST CALLED PART OF BROADER CORRUPTION PROBE" (1990), New York Times, (January 20): A-01

40 "PRESIDENT'S NEWS CONFERENCE ON FOREIGN AND DOMESTIC ISSUES". (1989), New York Times, (August 16).

41 Op. cit. 30

42 NUNN, SAM and JOSEPH LIEBERMAN. (1990) "Hooked to Coca", New York Times (February 14): A-27.

43 ROBINSON, EUGENE and DAVID HOFFMAN (1990). "Bush, 3 Latins vow to press anti-drug fight. Communiqué acknowledges needs of south Americans". Washington Post

Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA) no fue redactada en Cartagena; sin embargo, uno de sus fundamentos: la ayuda económica para incentivar la sustitución de cultivos, emergió de la cumbre y fue desde entonces considerada parte de la iniciativa antidrogas andina de Bush.

El 5 de octubre de 1990, Bush envió al Congreso la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA).

“La propuesta autorizaba diez años de beneficios comerciales preferentes para los países Andinos a cambio de su cooperación en la lucha antidrogas. La propuesta generó entusiasmo entre los círculos de negocios de los países andinos; sin embargo, también generó preocupación en algunos sectores económicos de los Estados Unidos debido a la competencia que los productos importados de los países andinos generaría<sup>44</sup>.”

Éste fue tal vez el primer antecedente de controversia entre dos grupos de actores a nivel de la sociedad con intereses opuestos en relación a la propuesta del ATPA.

En julio de 1991 se llevó a cabo la Audiencia del ATPA ante la subcomisión de comercio de la Comisión de vías y medios de la Casa de Representantes del Congreso de los Estados Unidos. Delegados de diversas agencias del gobierno estadounidense así como representantes de muchos grupos de interés acudieron a la audiencia en calidad de testigos, como la Oficina de Comercio, el Departamento de Estado, la Asociación de Cámaras de Comercio Americanas de Latino América, la Asociación de Importadores de Flores de Florida, la Acción Caribeño-Latino Americana, los Ciudadanos por una Economía Saludable, el Gobierno de las Islas Vírgenes Estadounidenses, la Sociedad Nacional de Industrias del Perú, la Cámara de Comercio Peruano-Norteamericana de Florida, Royal Alpaca Inc. y la Fundación Estadounidense para el Desarrollo Mundial<sup>45</sup>.

Es importante resaltar que estos grupos acudieron a la audiencia para reclamar por sus propios intereses. Ninguno de los grupos antes mencionados eran organizaciones directamente relacionadas con el estudio o análisis de políticas antidrogas, y no tenían una idea o pensamiento particular de cómo detener el contrabando de drogas hacia los Estados Unidos. El interés de estos grupos era más bien comercial, para algunos, obtener la mayor ventaja de la propuesta, para otros, asegurarse de que la propuesta no dañara sus intereses comerciales.

En tal sentido, las creencias de principios y las creencias de causales allanaron el camino para el advenimiento de un cambio en la política antidrogas estadounidense y para la propuesta de la Ley de

(February 16): A-01.

44 “BUSH PROPOSES TRADE BENEFITS IN DRUG WAR” (1990), Washington Post (October 7): A-45.

45 U.S. CONGRESS. House of Representatives. Committee on Ways and Means. Subcommittee on trade. 1991. A bill to provide special benefits for the Andean Nations. 102nd Cong., 1st session., 25 July.

Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA) por el presidente Bush. No obstante, a nivel del ATPA, los intereses económicos fueron los elementos que determinaron el resultado final de la política. Grupos de interés compiten unos con otros para lograr los mayores beneficios. Los grupos de interés doméstico en los Estados Unidos demandaron protección del gobierno para sus industrias y la exclusión de sus manufacturas de los beneficios del ATPA. Los grupos de interés extranjeros resaltaron los beneficios del ATPA, transmitiendo su satisfacción con el enfoque de la propuesta y asegurando que la estrategia probaría ser efectiva. Los testigos que acudieron a la audiencia forman parte del grupo por problemática del ATPA.

**“La propuesta autorizaba diez años de beneficios comerciales preferentes para los países Andinos a cambio de su cooperación en la lucha antidrogas. La propuesta generó entusiasmo entre los círculos de negocios de los países andinos; sin embargo, también generó preocupación en algunos sectores económicos de los Estados Unidos debido a la competencia que los productos importados de los países andinos generaría.”**

El ATPA fue una oportunidad de cambio en la política antidrogas estadounidense que reflejó un mayor entendimiento por parte del gobierno de Bush de la naturaleza del problema de las drogas. Sin embargo, el resultado final sirvió para demostrar que el gobierno de Bush no tenía una verdadera intención de otorgar ayuda económica a los países andinos sin pedir algo a cambio como condición para la continuación de los beneficios, lo cual en esencia era la continuación del enfoque ‘toma y daca’ (carrots and sticks).

La idea del ATPA surgió en la ‘Cumbre de Cartagena’, que se llevó a cabo en febrero de 1990, cuando los presidentes andinos persuadieron al presidente Bush de la necesidad de tomar un enfoque diferente al problema de las drogas, y de que se necesitaba ayuda económica de los Estados Unidos para promover la sustitución de cultivos de coca. La “ventana política” para el cambio en la política antidrogas estadounidense se abrió a través de los siguientes factores: 1) Escalada del problema de las drogas en los Estados Unidos durante los años 80 y especialmente durante los últimos años del gobierno de Reagan,

2) El asesinato de Luis Carlos Galán, candidato a la presidencia de Colombia también tuvo un impacto significativo pues Colombia siempre ha sido un aliado estratégico de los Estados Unidos en la lucha contra el comunismo durante la 'guerra fría'. Este hecho generó preocupación de que el creciente poder de los carteles de la droga en Colombia pudiera amenazar la seguridad nacional de los Estados Unidos, 3) La invasión norteamericana de Panamá en 1989. Luego de esta intervención militar, Bush quería subsanar las relaciones hemisféricas con los países sudamericanos, los cuales protestaron por la invasión a Panamá, 4) La cumbre de Cartagena. Los líderes andinos persuadieron a Bush de incluir ayuda económica para promover la sustitución de cultivos como parte de la estrategia antidrogas.

### Sección III: hallazgos y Conclusiones

1.- Las creencias de principios y las creencias de causales desempeñaron un papel importante en el cambio de la política exterior antidrogas de los Estados Unidos y para la propuesta del ATPA. Sin embargo, las creencias de principios y las creencias de causales no jugaron ningún papel en el resultado final del ATPA.

2.- El resultado final de las negociaciones del ATPA fue consecuencia de la movilización de grupos de interés que buscaban sus propios intereses, al interior de un recién organizado grupo por problemática que incluyó actores domésticos así como actores externos.

3.- La ventana política para el cambio en la política de gobierno se abrió por la conjunción de varios sucesos que ocurrieron en el plano doméstico de los Estados Unidos y en el plano internacional. ☒

### Bibliografía

AYRES JR, B. DRUMMOND. (1989) "Aftermath of a Capital Drug Raid: Cocaine and Crime flourish still," *New York Times*, (May 3).

BAGLEY, BRUCE M. (1992) "Myths of Militarization: Enlisting Armed Forces in the war on drugs": pp. 129-150 in Peter H. Smith, ed., *Drug Policy in the Americas*, Boulder, CO: Westview Press.

"BARRY TURNS OVER GOVERNMENT POWERS; DRUG TESTS POSITIVE, PROSECUTOR SAYS; ARREST CALLED PART OF BROADER CORRUPTION PROBE". (1990), *New York Times*, (January 20): A-01

BERTRAM, EVA, MORRIS BLACHMAN, KENNETH SHARPE & PETER ANDREAS. (1996). *Drug War Politics: The Price of Denial*. Berkeley, CA: University of California Press.

"BUSH PROPOSES TRADE BENEFITS IN DRUG WAR" (1990), *Washington Post* (October 7): A-45.

CARPENTER, TED GALEN. (2003). *Bad Neighbor Policy*.

*Washington's Futile war on drugs in Latin America*. New York, Palgrave Macmillan.

CLAWSON, PATRICK L. AND RENSSLAER W. LEE. (1996). *The Andean Cocaine Industry*. London: Macmillan Press Ltd.

COOPER, M.H. (1993). "War on drugs". March 19. <http://library.cqpress.com/cqresearcher/cqresre1993031903> (November 14, 2006)

COOPER, M.H. (2000). "Drug-policy debate". July 28. <http://library.cqpress.com/cqresearcher/cqresre2000072803> (April 26, 2008).

"DOES THE WAR ON DRUGS NEED A NEW STRATEGY?" (1990). February 23. <http://C:\Documents and Settings\Grads\Desktop\cqresre1990022300.htm> (April 19, 2008).

FARNSWORTH, CLYDE H (1990). "Bush presents plan to help Andean nations grow non-coca crops". *New York Times* (July 24).

"FRICTION IN THE WAR ON DRUGS" (1990), *Washington Post* (May 9): A-26.

GITELSON, ALAN R., DUDLEY, ROBERT L. AND MELVIN J. DUBNICK. (1998) *American Government*. Boston, MA: Houghton Mifflin.

GOLDSTEIN, JUDITH Y ROBERT O. KEOHANE (1993). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

GUTIERREZ--NORIEGA, CARLOS y VICTOR WOLFGANG VON HAGEN (1950). "The Strange case of the coca leaf". *The Scientific Monthly*, 70, 2: 81-89.

HOOK, STEVEN W. (2008) *U.S. Foreign Policy. The paradox of world power*. Washington D.C.: CQ Press.

HOOK, STEVEN W. (2008). *Ideas and change in U.S. foreign aid: Inventing the Millennium Challenge Corporation*. *Foreign Policy Analysis*.

KATEL, P. (2006). "War on drugs". June 2. <http://library.cqpress.com/cqresearcher/cqresre2006060203> (November 14, 2006)

LIVINGSTONE, GRACE. (2004). *Inside Colombia. Drugs, Democracy and War*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.

NUNN, SAM and JOSEPH LIEBERMAN. (1990) "Hooked to Coca", *New York Times* (February 14): A-27.

PERL, RAPHAEL F. (1996) "U.S. Andean Drug Policy". pp. 23-41 in Bruce M. Bagley and William O. Walker, ed., *Drug Trafficking in the Americas*, Boulder, CO: North-South Center Press.



PIOUS, RICHARD M. (1987) *Essentials of American Politics and Government*. New York: MacGraw-Hill.

"PRESIDENT'S NEWS CONFERENCE ON FOREIGN AND DOMESTIC ISSUES". (1989), *New York Times*, (August 16).

ROBINSON, EUGENE and DAVID HOFFMAN (1990). "Bush, 3 Latins vow to press anti-drug fight. Communiqué acknowledges needs of south Americans". *Washington Post* (February 16): A-01.

SCHNEIDER, ANN LARASON y HELEN INGRAM. (1997). *Policy Design for Democracy*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.

U.S. CONGRESS. House of Representatives. Committee on Ways and Means. Subcommittee on trade. 1991. A bill to provide special benefits for the Andean Nations. 102nd Cong., 1st session., 25 July.

U.S. General Accounting Office. March, (1988). *Drug Control. U.S. International Narcotics Control Activities*. Washington D.C.: General Accounting Office. GAO/NSIAD-88-114.

WALKER III, WILLIAM O. (1992) "International Collaboration in Historical Perspective". pp. 265-281 in Peter H. Smith, ed., *Drug Policy in the Americas*, Boulder, CO: Westview Press.

WEINRAUB, BERNARD. (1989) "President Offers strategy for U.S. on drug control," *New York Times* (September 6).