

[illegible]

Colectivo Maloka (ed.)



Colectivo Maloka (ed.)



BIBLIOTECA DE CATALUNYA - DATOS CIP

La **Economía** de las drogas ilícitas : escenarios de conflictos y derechos humanos. – (Materiales de Paz y Derechos Humanos ; 11)

Bibliografía

I. Colectivo Maloka II. Centre d'Informació i Documentació Internacionals a Barcelona III. Catalunya. Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans IV. Col·lecció: Materials de pau i drets humans. Castellà ; 11

1. Drogues – Tràfic – Aspectes econòmics – Congressos 2. Drogues – Control – Congressos

33:663.99(061.3)

Materiales de Paz y Derechos Humanos, 11

Barcelona, septiembre de 2009

© Autor: Colectivo Maloka (Ed.)

© Edición:

Generalitat de Catalunya

Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación

Oficina de Promoción de la Paz y de los Derechos Humanos

Avda. Diagonal 409, 08008 Barcelona

Tel: 935526000

oficinapauddhh@gencat.cat

www.gencat.cat/dirip

Fundació Cidob

c/ Elisabets, 12, 08001 Barcelona

Tel: 933026495

www.cidob.org

Colectivo Maloka

Calle Cuba 2-6, 1er piso, oficina 2B, 08030 Barcelona

Tel. 933122168

www.colectivomaloka.org

Coordinación de Materiales de Paz y Derechos Humanos: Eulàlia Mesalles

Maquetación e impresión: El Tinter (Empresa certificada ISO 9001, ISO 14001 y EMAS).

Impreso en papel 100% reciclado.



Depósito Legal: B-45647-2009



Esta obra está sujeta a licencia *Creative Commons de Reconocimiento – No comercial – Sin obra derivada 2.5. España*

Consulte la licencia en http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/deed.es_CL

Se puede copiar, distribuir, comunicar públicamente, traducir y modificar esta obra siempre y cuando no se realice un uso comercial y se reconozca su autoría con la cita siguiente:

COLECTIVO MALOKA (ed.). *La economía de las drogas ilícitas. Escenarios de conflictos y derechos humanos*. Barcelona: Oficina de Promoción de la Paz y de los Derechos Humanos, Generalidad de Catalunya, 2009. (Materiales de Paz y Derechos Humanos, 11)

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Oficina de Promoción de la Paz y de los Derechos Humanos.

Este material se redactó en 2008.

La Oficina de Promoción de la Paz y de los Derechos Humanos es la estructura de la Generalitat de Cataluña que tiene como misión principal desarrollar políticas públicas de fomento de la paz y de promoción de los derechos humanos.

La colección «Materiales de Paz y Derechos Humanos» recopila documentos de trabajo con el objetivo de proporcionar una visión nueva y original de ambos ámbitos, a través de la edición de investigaciones elaboradas por centros especializados y personas expertas.



Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
**Oficina de Promoció de la Pau
i dels Drets Humans**

ÍNDICE

PRÓLOGO: COLECTIVO MALOKA	7
INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I. NUEVAS TENDENCIAS EN LA ECONOMÍA DE LAS DROGAS DESDE PERSPECTIVAS NACIONALES	10
¿Qué sabemos acerca de las dimensiones del mercado de la cocaína?	10
Tendencias y desarrollos en el tráfico de cocaína en Holanda	24
Tráfico de drogas en África Occidental	33
Aproximación al papel que desempeña España en el contexto mundial de las drogas ilegalizadas	41
CAPÍTULO II. UNA MIRADA REGIONAL: LA ECONOMÍA DE LAS DROGAS EN AMÉRICA LATINA	54
Drogas ilegales: algunas verdades incómodas para Colombia	54
Políticas antidroga y militares en México	64
Tráfico de drogas ilícitas y territorio: el caso de Brasil	73
CAPÍTULO III. DROGAS, CONFLICTO ARMADO Y DERECHOS HUMANOS	85
Guerra y drogas en Afganistán. Sobre las razones del aumento de la producción de adormidera de opio	85
La política de seguridad democrática, los cultivos ilícitos y los derechos básicos de las comunidades productoras en Colombia	96
La anarquía del opio en el estado Shan en Myanmar	106
CAPÍTULO IV. CÓMO AVANZAR EN LAS ALTERNATIVAS AL PROHIBICIONISMO	118
El estado actual de las alternativas al prohibicionismo	118
El debate sobre políticas de drogas en el marco de la revisión de 2008-2009 de la UNGASS sobre drogas	118

PRÓLOGO: COLECTIVO MALOKA

¿Qué relaciones existen entre la economía de las drogas ilícitas y los conflictos armados de algunos países? ¿Y entre la cocaína y la guerra de Colombia? ¿Cómo pueden avanzar hoy los movimientos sociales y las fuerzas democráticas en políticas alternativas a la «guerra contra las drogas»? Estas son las preguntas que motivaron al colectivo Maloka para realizar el seminario **La economía de las drogas ilícitas, escenarios de conflicto y derechos humanos**.

Por un lado, los eslabones del negocio del narcotráfico, la defensa de los cultivos de uso ilícito, los laboratorios para su procesamiento o las rutas de exportación y su mercadeo son fuentes permanentes de violencia, ejércitos privados, criminalidad, corrupción política y poderes mafiosos. Por el otro, los remedios del Estado, a través de la criminalización de los cultivos y el consumo, las fumigaciones aéreas y sus operaciones de control militar, no son menos generadores de violencia. En el caso de Colombia, unos y otros producen desplazamientos forzados de la población así como graves violaciones a los derechos humanos y alimentan el conflicto armado y la devastación de los ecosistemas. Ambos ciclos corrompen la democracia, vinculan al país con la globalización del crimen organizado, con la guerra global contra el terrorismo y regionalizan el conflicto armado hacia los países vecinos.

No obstante lo anterior, una de las paradojas de Colombia es que, a pesar de que ese círculo vicioso entre narcotráfico y prohibicionismo lleva ya más de treinta años, aún escasea la producción de análisis y propuestas concretas para enfrentar las equivocadas políticas de la «guerra contra las drogas» y su debate en la construcción de una política pública alternativa que contribuya a disminuir y desmontar sus graves efectos. Es escaso también el trabajo por concertar propuestas y políticas con la sociedad civil de los países vecinos para hacer un frente común a esas políticas que vienen de Estados Unidos y afectan a cada uno de ellos. Como las luchas por la paz y los derechos humanos requieren de propuestas precisas y eficaces a este respecto, es necesario que los movimientos sociales, las ONG y los grupos de oposición avancemos en la superación de esta limitación.

La publicación de las ponencias de este seminario quiere ser una contribución de Maloka para aportar ideas y estímulo a ese debate. Conocer la dimensión global del mercado de la cocaína, las realidades de otros países inmersos en esta problemática y el estado actual de las alternativas al prohibicionismo en el mundo puede ayudar en ese sentido.

Agradecemos la colaboración de la Oficina de Promoción de la Paz y de los Derechos Humanos de la Generalitat de Cataluña, el Transnational Institute de Ámsterdam y la Fundación CIDOB de Barcelona, en la realización del seminario y la edición de este libro.

Colectivo Maloka

INTRODUCCIÓN

La articulación de la economía ilegal de las drogas con dinámicas locales y regionales de conflicto armado, genera escenarios de una alta complejidad política y de seguridad, a la vez que incrementa una fuente de violaciones a los derechos humanos así como a los derechos económicos, sociales y culturales, principalmente en la población de las zonas productoras y de tránsito ilícito. Por otro lado, dicha simbiosis pone de presente la fortaleza o debilidad de las instancias estatales que buscan enfrentar tanto la amenaza de la prolongación de las guerras internas como la consolidación del narcotráfico en zonas con una pobre vigencia estatal y su entrelazamiento con esferas del poder estatal establecido.

Esta gama de interrelaciones complejas y diversas, tanto en el interior de la ilegalidad como en su intercepción con los tenues límites que demarcan la esfera de lo legal, fue el escenario de

fondo que se propuso abordar el seminario internacional La economía de las drogas ilícitas, escenarios de conflictos y derechos humanos, adelantado en Barcelona entre el 22 y el 24 de noviembre de 2007.

El evento contó con el liderazgo del colectivo Maloka y la convocatoria conjunta de la Fundación CIDOB, el programa Drogas y Democracia del Transnational Institute (TNI) y la Generalitat de Catalunya a través de la Oficina de Promoción de la Paz y de los Derechos Humanos del Departamento de Interior.

Para el desarrollo del evento se buscó una representación de analistas especializados en la temática propuesta, pero con referencia a los escenarios que, a juicio de los organizadores, expresan, con mayor rigor y con más vigencia en el tiempo, la interrelación de factores que dan muestra de la naturaleza de los cambios de la economía de las drogas al entrelazarse con aquellas dinámicas que retroalimentan y amplían su incidencia en el contexto global.

En la generación de un escenario de referencia para establecer el sentido y la proyección de los procesos más localizados, se interrelacionó un ejercicio más cuantitativo sobre la dimensión del mercado de la cocaína, a cargo de Tom Blickman, junto con abordajes de problematización del principal marco conceptual de Damián Zaitch, quien a la vez presenta un recorrido histórico muy útil de la dinámica del tráfico de cocaína en Holanda. Finalmente, Francisco Thoumi, tomando como referencia el caso colombiano, busca remover los puntos de partida en la mirada e interpretación del problema de las drogas, rescatando la interrelación entre lo que podríamos llamar la *eticidad* en el sentido hegeliano y la perspectiva cultural weberiana, como soportes fundamentales en la construcción del Estado moderno.

Por su parte, los casos abordados abarcan una interesante representación geográfica que arranca con el rol de África occidental en el tráfico de la heroína y la cocaína, a cargo del profesor Stephen Ellis, con un énfasis en el análisis del caso nigeriano, el cual es concebido como un verdadero «patrón regional» en el involucramiento de África dentro del movimiento global del narcotráfico. Allí se observan tendencias que indican una creciente participación de miembros de culturas y etnias que preservan formas de cohesión y comunicación en su integración a las actividades ilícitas y que se convierten, a la vez, en ventajas comparativas para la seguridad en el manejo del tráfico de las drogas. Asimismo, el autor muestra la interrelación entre exclusión y marginalidad social y cultural con la percepción de *oportunidad* en las economías ilegales, como medio para la obtención de ingresos y *estatus* para esos sectores.

El panorama global se nutre también de la experiencia latinoamericana con presentaciones de los casos de México, a cargo de Luis Astorga; de Brasil, con la profesora Lia Osorio Machado, y de Colombia, con Ricardo Vargas. En el caso mexicano se observa una política pública aupada por la Iniciativa de Mérida, bajo un enfoque de criminalidad organizada, como amenaza en un escenario de alta corrupción policial y política en general, el cual busca resolverse con un modelo de militarización de la guerra contra las drogas y que de algún modo reproduce aspectos de la experiencia colombiana. En efecto, el Plan Colombia se constituyó en una experiencia piloto de involucramiento militar planificado y financiado por una estrategia que no da muestras aún de funcionar en materia de drogas, pero que, por otro lado, arroja una mayor fortaleza en la capacidad de intervención de las fuerzas armadas en la guerra contrainsurgente. Ricardo Vargas muestra el caso colombiano como un escenario típico de las consecuencias de una lectura unilineal de las drogas como fuente de financiación de las guerrillas, al pasar a un tercer plano los graves problemas sociales y económicos de las zonas productoras, cuya falta de tratamiento adecuado explica en parte la crisis de los programas de desarrollo alternativo como estabilizadores de la acción de fuerza del Estado. Asimismo, esta perspectiva y estos procesos de decisión tienen implicaciones graves en la crisis humanitaria que vive Colombia, sobre todo en el desplazamiento forzoso, el confinamiento y la desmejora de las condiciones de subsistencia de muchas comunidades campesinas, afrodescendientes e indígenas. No por más duras las políticas antidroga son más eficientes.

En el caso de Brasil, se observa el crecimiento exponencial de una zona de tránsito hacia Europa, África y Australia pero que a la vez da cuenta de la débil capacidad de control de un Estado que

sigue manejando modelos de decisión verticales de política en materia de drogas, frente a la fortaleza que exhiben los grupos organizados ilegales en la construcción de dinámicas de territorialidad y que les ha permitido resistir y ampliar su radio de acción hacia una proyección global, que abarca tanto la esfera fronteriza en el interior de América Latina como los mercados más promisorios del orden internacional. La experiencia de Brasil muestra la paradoja entre la trama global de ilegalidad y el alcance limitado de los enfoques nacionales de seguridad en relación con este tipo de fenómenos, y establece, a su vez, la necesidad de una mirada «hacia adentro» de las esferas de poder para calcular los verdaderos alcances de la tan publicitada guerra contra las drogas.

Por su parte, los casos de Afganistán, a cargo de Manija Gardizi, y de Myanmar llaman la atención sobre otras dos experiencias que si bien se interrelacionan crudamente con escenarios de conflicto armado, no resulta válido que se definan exclusivamente por las implicaciones o el protagonismo de los actores principales de las guerras internas, sino por la confluencia en el conflicto de otros fenómenos, como la corrupción, la persistente pobreza y exclusión social graves, los conflictos sobre la estructura de tenencia de la tierra, la debilidad reiterada de un apoyo institucional a nivel estatal o nacional y la debilidad de factores cohesivos de orden cultural que integren pueblos milenarios, cuyo sentido de pertenencia a un Estado nación es limitado. En estos escenarios se reitera que el uso de la fuerza como el instrumento decisivo del combate contra la producción de opio o de solución al conflicto armado resulta ser contraproducente para uno y otro fin. La fuerte capacidad de adaptación de las zonas productoras a los embates de la militarización del problema de las drogas da cuenta de por qué Afganistán sigue preservando unas cifras récord en la producción mundial de opio y por qué en Myanmar el conflicto nacional no parece tener solución, si no es preservando mecanismos sólidos que viabilicen los acuerdos regionales en donde estén involucrados la producción de opio y el desarrollo alternativo.

Complementariamente, en el contexto europeo Xabier Arana reliva el caso de España como un punto de acceso, uso interno y tránsito hacia el resto del continente, tanto de cocaína como de otras drogas, como el cannabis y el hachís. Arana reconstruye una perspectiva histórica en materia de marcos normativos tanto del nivel nacional como multilateral para el caso de España, la evolución del consumo de drogas desde mediados de los noventa hasta hoy y los efectos perversos de las políticas públicas que desarrollan los parámetros del prohibicionismo. Asimismo, analiza el proceso que ha seguido el tráfico que usa a España como principal fuente de acceso, contrastado también con el marco normativo vigente. Como conclusión, Arana cree que el apoyo a la actual política prohibicionista por parte de España sirve, en el ámbito internacional, para consolidar sus funciones en calidad de gendarme dentro de la Unión Europea y para ampliar sus espacios de influencia en otros países, sobre todo de Latinoamérica y de África.

Para finalizar, Martin Jelsma nos entrega un balance breve sobre el estado de la cuestión en materia de discusión de los principales temas asociados a la vigencia de las convenciones de Naciones Unidas en perspectiva a la reformulación de las políticas, como resultado del balance de los últimos diez años a partir de la sesión especial de 1998 en Nueva York. En consecuencia, Jelsma sitúa unos ítems sobre los cuales cabría esperar resultados de avance en materia de políticas y que se refieren a la propuesta de reducción del daño, a la descriminalización del cannabis, a la revalorización de la hoja de coca, al desarrollo alternativo y, finalmente, a la despenalización y a la crisis carcelaria.

Estos ítems se observan, en cuanto a su vigencia, buscando viabilizar perspectivas de cambio desde un conjunto de demandas y se inician con la necesidad de una evaluación honesta de lo que ha pasado en el período (1998-2008), la aceptación del concepto de reducción del daño en el nivel de la ONU, el pleno respeto a los derechos humanos en el marco de la formulación e implementación de las políticas sobre drogas, el mejoramiento del funcionamiento de las agencias de la ONU y la necesidad de abrir la puerta para una revisión de las tres convenciones hoy vigentes.

Con la publicación de las presentaciones del seminario internacional, las entidades convocantes buscan incidir, en un buen momento, en el ambiente de debate que se ha abierto en el orden

global, buscando aportar nuevos elementos de información y reflexión hacia la búsqueda de unas políticas que se correspondan con el extendido escepticismo en cuanto a la vigencia de la actual normatividad internacional. Asimismo, con la presente edición, se busca llamar la atención sobre la necesidad de involucrar un enfoque de defensa de los derechos humanos, tan ausente en la implementaciones nacionales de los países, con una mayor concentración del problema de drogas, y, sobre todo, en aquellos donde confluyen conflictos armados internos cuyo peligro de prolongación es inminente si no hay salidas que sobrepongan el interés general y una perspectiva de paz con dignidad y democracia.

Ricardo Vargas M.

CAPÍTULO I. NUEVAS TENDENCIAS EN LA ECONOMÍA DE LAS DROGAS DESDE PERSPECTIVAS NACIONALES

¿Qué sabemos acerca de las dimensiones del mercado de la cocaína?

Tom Blickman

Transnational Institute (TNI)
Noviembre de 2007

En noviembre de 2007, en una conferencia de prensa celebrada en Bogotá, Colombia, el zar de la droga (el director de la Oficina de Control de las Drogas) de los Estados Unidos, John Walters, y la administradora de la DEA (Drug Enforcement Administration), Karen Tandy, declararon que durante 2007, en 37 ciudades de los Estados Unidos, el precio de la cocaína había crecido un 44% entre enero y septiembre, y su pureza se había reducido en un 15%. Este aumento en el precio de la cocaína y la reducción en su grado de pureza fueron saludados como un signo del éxito de las estrategias de reducción de la oferta. Un objetivo clave en la guerra contra la droga es asfixiar el suministro y hacer subir los precios para desalentar el consumo de cocaína.¹

Los dos funcionarios norteamericanos estaban en Colombia para manifestar el respaldo estadounidense a la estrategia antidroga del país, el denominado Plan Colombia, que está siendo rigurosamente examinado por el Congreso de EE.UU. debido a que no ha demostrado ser muy efectivo a la hora de reducir la cantidad de cocaína que entra en Estados Unidos. Según la DEA, en septiembre, un gramo de cocaína pura se vendía a nivel nacional por unos 137 dólares, mientras que en enero se había vendido a 96 dólares. La agencia calcula los precios basándose en informes procedentes de funcionarios secretos, confidentes y otras fuentes, los denominados datos STRIDE.²

Un mes antes, Walters, el director de la ONDCP (Office of National Drug Control Policy) de la Casa Blanca, había hecho la misma declaración en una conferencia de prensa en San Diego (California), dando a entender que Estados Unidos y México habían hecho muchos progresos al dificultar el flujo de drogas por la frontera meridional.³ Este anuncio se hacía público en un momento en que Estados Unidos y México estaban negociando un programa multianual de 1400

1. «US Drug Czar Claims Cocaine Prices Rise», *The Associated Press*, 8 de noviembre de 2007; «In D.C., Price of Cocaine Soars as Supply Declines», *The Washington Post*, 9 de noviembre de 2007.

2. STRIDE: System to Retrieve Information from Drug Evidence (Sistema para obtener información a partir de pruebas sobre drogas).

3. «Citing Price Rise, U.S. and Mexico See Antidrug Progress», *The New York Times*, 3 de octubre de 2007.

millones de dólares para ayudar a México a combatir a los cárteles de la droga que operan en su territorio. El paquete de ayudas recibió el nombre oficial de Iniciativa Mérida, para evitar el de Plan México que ya le había dado la prensa.

«En veinticinco años de entrada de cocaína en Estados Unidos, nunca se había producido una disrupción de tal magnitud y tan prolongada como la actual», dijo Walters. «El auténtico reto —en mi opinión, la oportunidad— al que nos enfrentamos es el de conseguir que esta situación tenga continuidad». Las afirmaciones de los funcionarios americanos fueron acogidas con escepticismo por algunos de los mejores expertos en la política antidroga, y han sido contradichas por otros informes oficiales norteamericanos que se han hecho públicos recientemente. Las comparecencias de Walters ante los medios de comunicación parecían sobre todo dirigidas a reforzar los programas antidroga norteamericanos en América Latina, y no reflejaban en realidad los resultados de un análisis riguroso de las tendencias vigentes en el mercado de la cocaína.

Los dos ejemplos de este año forman parte de un patrón recurrente. Para justificar la intensificación de la fumigación de los cultivos de coca en Colombia, los funcionarios norteamericanos predicen constantemente que el éxito en el control de la oferta es algo inminente. En noviembre de 2005 Walters celebró una conferencia de prensa para anunciar públicamente que el Plan Colombia había conseguido hacer subir el precio de venta y reducir la pureza de la cocaína que se vendía en el interior de EE.UU. Afirmó que se había producido un descenso de un 15% en la pureza de la cocaína que llegaba al consumidor, acompañado de un 19% de aumento en el precio de venta, que era entonces de 170 dólares por gramo.⁴ Y declaró: «Hemos asistido [...] por primera vez a un descenso en la pureza de la cocaína en Estados Unidos y a un aumento en el precio de venta al consumidor».⁵

Lo primero que vale la pena destacar es que la subida que se produjo en septiembre de 2007 no llegó al nivel de la que se produjo en septiembre de 2005 (137 dólares en el primer caso, 170 dólares en el segundo), lo que indica que los precios de 2007 son todavía más bajos que en 2005, aunque se utilizaron otras bases de datos.⁶ Esto sitúa las afirmaciones más recientes de Walters en un nuevo contexto. Comparando los datos se ve que los precios, a pesar de la reciente subida, siguen bajando cuando se contempla su evolución durante un período de tiempo más largo. Lo segundo que cabe destacar estaba en la presentación de PowerPoint que hizo Walters en 2005, en la que se veía que la subida de precio en septiembre de 2005 seguía estando aún muy por debajo del precio vigente en julio de 2003, que era de 210 dólares y que constituía el punto de partida de la valoración de los precios que hacía el zar de la droga.

«Por lo que respecta a las estadísticas, creo que se puede afirmar que están manipulando los datos», dijo el senador republicano Charles Grassley comentando la forma en que la ONDCP presentaba los datos relativos al precio y a la pureza de la cocaína. «Utilizan cualquier dato estadístico que encaje con su programa de relaciones públicas».⁷ Solicitó una explicación y las cifras que le proporcionaron posteriormente muestran que la subida de precios de septiembre de 2005 era puramente incidental. Los precios de venta al consumidor de la cocaína eran un 35% *más bajos* en octubre de 2006 (aproximadamente unos 135 dólares por gramo puro) que en julio de 2003 (unos 210 dólares), mientras que su pureza era casi un 20% *mayor* (un 72% frente a un 60%).

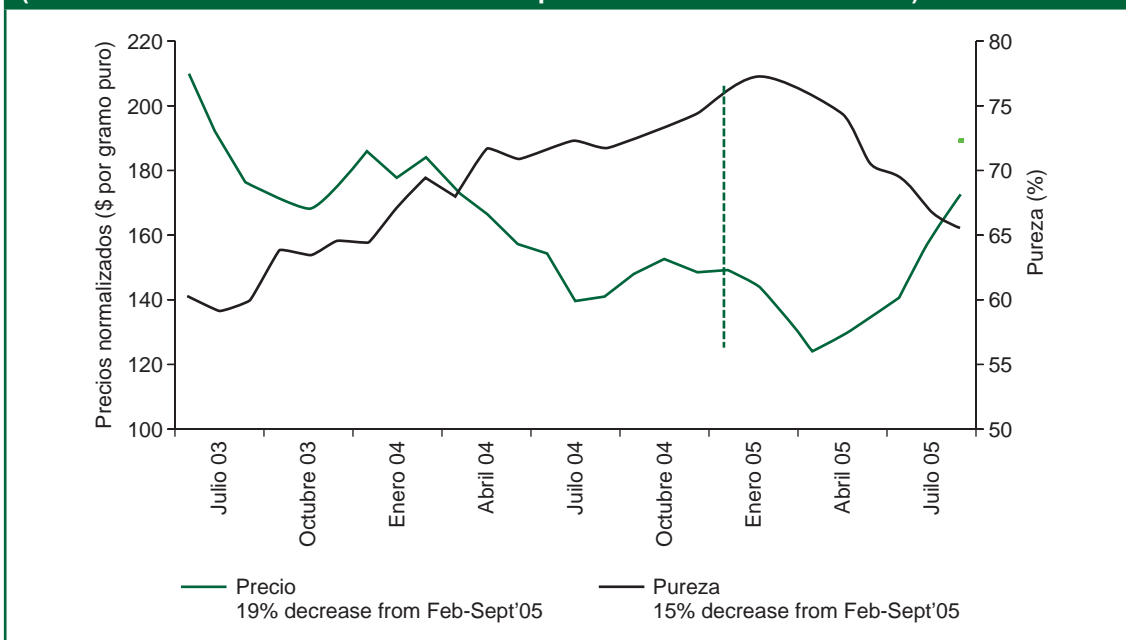
4. «Cocaine Prices Rise and Quality Declines, White House Says», *The New York Times*, 18 de noviembre de 2005; Carta de John P. Walters a Charles E. Grassley, copresidente del Caucus on International Narcotics Control, 8 de enero de 2007.

5. Estas citas proceden de: *Connecting the Dots: ONDCP's (Reluctant) Update on Cocaine Price and Purity*, de John M. Walsh, Washington Office on Latin America (WOLA), 23 de abril de 2007 (<http://www.wola.org/media/Connecting%20the%20Dots%204-23-2007.pdf>).

6. Los datos relativos a septiembre de 2005 se basaban en la elaboración por parte del Institute of Defense Analysis (IDA) de los datos del STRIDE, mientras que los de septiembre de 2007 son los datos STRIDE sin elaborar de un número limitado de ciudades.

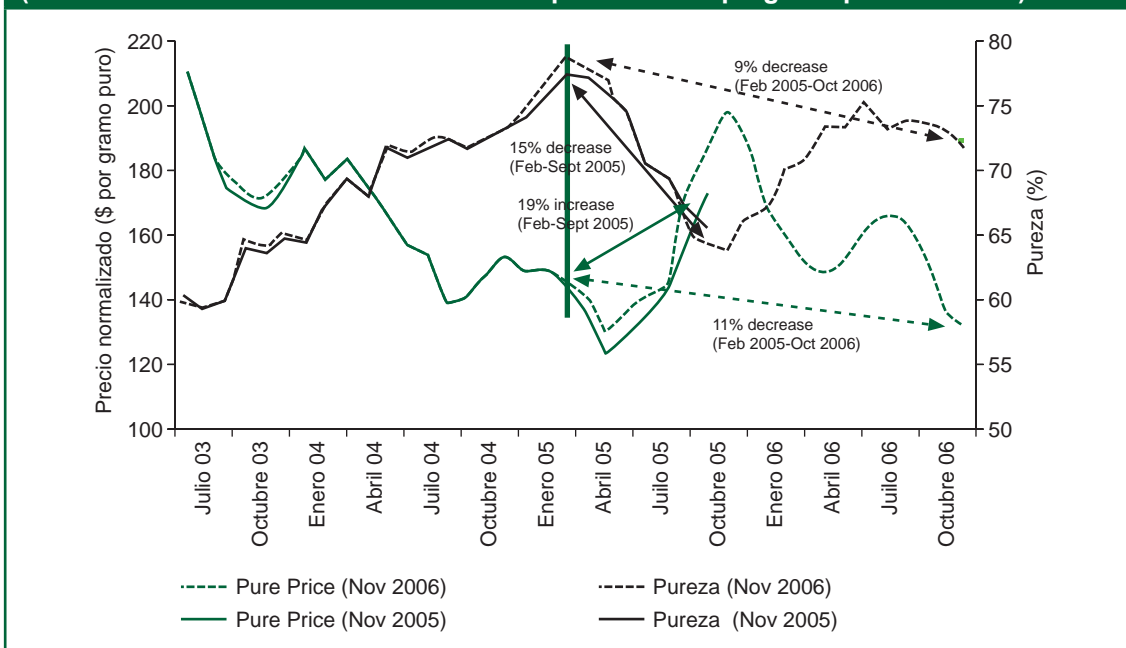
7. *Connecting the Dots*, Op.cit.

Precio y pureza de la cocaína, julio 2003-septiembre 2005 (datos a conocer en una conferencia de prensa en noviembre de 2005)



La pureza de la cocaína sudamericana al nivel del consumo se ha reducido, y su precio se ha incrementado.
Fuente: ONDCP data in Connecting the Dots.

Precio y pureza de la cocaína, julio 2003-octubre 2006 (datos a conocer en enero de 2007 en respuesta a una pregunta parlamentaria)



Fuente: ONDCP data in Connecting the Dots.

La conclusión es que los precios en EE.UU., aunque fluctúan de un modo considerable, manifiestan de todos modos una tendencia descendente en un período de cuatro años, lo que indica que, en realidad, la disponibilidad de la droga no se había visto alterada. Esto coincide con los datos

procedentes de otras fuentes gubernamentales norteamericanas. Los informes anuales (National Drug Threat Assessment) del NDIC (National Drug Intelligence Center) del Departamento de Justicia no muestran indicios de que la disponibilidad haya disminuido. En su informe de octubre de 2006 concluye que, a pesar de los niveles récord alcanzados en la pérdida e incautación de la cocaína en tránsito hacia Estados Unidos, «no ha habido ningún indicio de escasez prolongada de cocaína, ni de problemas de suministro en los mercados domésticos de la droga».⁸ El informe de octubre de 2007 sostenía que la disponibilidad de la cocaína había disminuido en varios mercados de la droga norteamericanos durante la primera mitad de 2007, «aunque los informes más recientes indican que los niveles de disponibilidad de la cocaína pueden estar regresando a los niveles normales en algunos mercados».⁹

El informe de octubre de 2007 también señala un factor que indica que el precio no es siempre un buen indicador de la disponibilidad. Un mercado ilegal no funciona igual que un mercado legal. La información necesaria para que los usuarios determinen cuál es el precio más bajo del producto de mejor calidad no está siempre claramente disponible. Por ejemplo, de acuerdo con el NDIC, «unos investigadores de Atlanta informan de que la ciudad experimentó brevemente una escasez de cocaína durante el año 2007 y que esta escasez causó un aumento permanente del precio de la cocaína, tanto al por mayor como en el precio al consumidor». El informe concluye que es posible que los precios al por mayor de la cocaína en Estados Unidos sigan siendo altos en 2008 aunque la disponibilidad de la cocaína regrese a los niveles de 2006. Los traficantes de cocaína tratarán probablemente de explotar la escasez real o subjetiva de la cocaína inflando el precio por kilo de la droga. La competencia entre distribuidores hará seguramente que los precios se equilibren en función de la oferta existente, pero, a corto plazo, es posible que los distribuidores mantengan los precios al consumo artificialmente elevados para aumentar su margen de beneficios.

Análisis del mercado de la droga para supervisar las estrategias de control

Otra conclusión es que conviene estudiar cuidadosamente las estadísticas que proporcionan los organismos políticos oficiales. Dichas estadísticas no suelen ser un análisis fiable de la situación real, sino que reflejan normalmente los objetivos políticos que persiguen tales organismos. Los análisis de las tendencias en los mercados de la droga respecto a precios, pureza y disponibilidad se utilizan a menudo como herramientas para medir el impacto de las estrategias de control de las drogas. Sin embargo, ¿es posible hacer estimaciones creíbles? Los expertos reunidos en el seminario sobre el impacto económico de la industria ilegal de las drogas, organizado por el Transnational Institute, llegaron a la conclusión de que es muy difícil elaborar estimaciones fiables. La mayoría de las estimaciones existentes simplemente no parecen demasiado plausibles.¹⁰ Los datos sobre las drogas ilegales son difíciles de recopilar y de interpretar, y la carga emocional que comportan para la mayor parte de quienes los manejan hace que sean generalmente mal utilizados.

Los ámbitos del consumo y la producción son los dos principales ámbitos en los que es posible buscar estimaciones creíbles. Los datos relativos al transporte no son estimables directamente. Los análisis y contraanálisis de los datos pueden proporcionar ciertos indicios respecto al volumen real de la industria, pero la recopilación de los propios datos se encuentra con muchos problemas. Los obstáculos que se oponen a la recopilación de datos estadísticos son desalentadores. La naturaleza ilegal de la industria excluye las mediciones directas. De todos modos, la

8. *National Drug Threat Assessment 2007*, National Drug Intelligence Center (NDIC), octubre de 2006 (<http://www.usdoj.gov/ndic/pubs21/21137p.pdf>).

9. *National Drug Threat Assessment 2008*, National Drug Intelligence Center (NDIC), octubre de 2007 (<http://www.usdoj.gov/ndic/pubs25/25921p.pdf>).

10. *The Economic Impact of the Illicit Drug Industry*, Transnational Institute, diciembre de 2003 (<http://www.tni.org/acts/impact.pdf>).

recogida de datos está mejorando y determinados estudios recientes sobre la disponibilidad de cocaína en EE.UU. pueden considerarse como un buen modelo de lo que debe ser un análisis bien escrito y preparado de un modo transparente.¹¹ Sin embargo, la DEA opuso mucha resistencia al ejercicio multidepartamental sobre estimaciones de disponibilidad que ella misma presidió. La renuncia a participar se debió precisamente a que la DEA sabía que podían haberse ceñido a este ejercicio como medida de su actuación.¹² El ejercicio parece haber sido interrumpido.

Es posible que los datos no sean lo suficientemente precisos para ser utilizados como medida de actuación, pero las tendencias sí podrían ser útiles para supervisar las estrategias de control. En el año próximo, 2008, cuando la comunidad internacional se reúna para evaluar los progresos realizados por la UNGASS (United Nations General Assembly Special Session), instituida en 1998, este será un tema importante. Uno de los objetivos más importantes establecidos en la Declaración Política para el año 2008 era el que se proponía «eliminar o reducir significativamente el cultivo ilegal de la coca, el cannabis y el opio», así como el de «conseguir unos resultados significativos y cuantificables en el campo de la reducción de la demanda».¹³ La UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) está preparando un informe para pasar revista a los progresos hechos por la comunidad internacional en estos temas.

En 1998, la Asamblea General encargó a la UNODC la publicación «de una información exhaustiva y equilibrada acerca del problema mundial de la droga», reconociendo con ello la importancia que tenía para el control internacional de la droga el hecho de disponer de una información objetiva. Desde 1999, las Naciones Unidas han puesto en marcha su propio Programa para la Supervisión de los Cultivos Ilegales (Illicit Crop Monitoring Programme, ICMP) en colaboración con los principales países del mundo cultivadores de droga –Colombia, Perú y Bolivia para la coca; Afganistán, Myanmar y Laos para el opio; y Marruecos para el cannabis—. También desde 1999, la publicación *Global Illicit Drug Trends* proporciona información exhaustiva con datos y cifras del estado de la situación respecto a la oferta y a la demanda de drogas ilegales. Basándose en datos recopilados por los gobiernos, la propia UNODC y otras instituciones internacionales, la UNODC trata de identificar las tendencias que se producen en la evolución del mercado internacional de las drogas ilegales. En el año 2004, la UNODC presentó la primera edición de un informe anual, el *World Drug Report* (WDR), que combina la publicación de *Global Illicit Drug Trends* con otras versiones anteriores más irregulares del *World Drug Report*.

Esto representó ciertamente una mejora para los esfuerzos de supervisión global del control de las drogas, y en consecuencia también para el análisis del mercado de las drogas. Antes de esto, el mundo dependía de las cifras procedentes del Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL), la agencia norteamericana que publica anualmente un informe sobre la estrategia para el control de los narcóticos (International Narcotics Control Strategic Report, INCSR). Este informe se relaciona con el unilateral Narcotics Certification Process, con el que EE. UU. identifica a todos los principales países que producen y por donde circula la droga, y que también designa a aquellos países que «fallan de un modo demostrable» a la hora de llevar a cabo esfuerzos sustanciales para cumplir con las obligaciones contraídas en virtud de los acuerdos internacionales sobre el control de drogas, y a la hora de poner en práctica las medidas contra los narcóticos especificadas en la ley norteamericana.¹⁴

11. El estudio *Estimation of Cocaine Availability 1996-1999*, preparado para el National Drug Control Policy Office of Planning and Budget y realizado por Abt Associates, Inc., NCJ 192335, marzo de 2002 (<http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/drugfact/cocaine%5Freport/index.html>) es un buen ejemplo, como también lo es *Drug Availability Estimates in the United States*, Drug Availability Steering Committee, NCJ 197107, diciembre de 2002. (<http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/pdf/drugavailability.pdf>)

12. *The Economic Impact of the Illicit Drug Industry*, Op.cit.

13. Political Declaration, General Assembly 20th Special Session, 9th Plenary Meeting, 10 de junio de 1998 (A/RES/S-20/2).

14. El Narcotics Certification Process puede verse en la página web del Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) (<http://state.gov/p/inl/c11766.htm>).

Si un país no recibe la certificación en este sentido, ello puede tener graves repercusiones. La mayor parte de la ayuda norteamericana al extranjero es interrumpida y Estados Unidos presiona un voto en contra de la financiación de dicho país por parte de seis bancos multilaterales para el desarrollo. Este proceso unilateral en virtud del cual Estados Unidos decide qué países cumplen o no cumplen sus obligaciones internacionales creó muchas tensiones, especialmente entre los países de América Latina, y fue una de las razones de que fuera convocada la UNGASS en 1998. Siguiendo la recomendación de México, se hizo un llamamiento a los Estados miembros en favor de un «enfoque equilibrado» para corregir el desequilibrio inherente al sistema global para el control de las drogas, y para superar la clásica divisoria entre la oferta y la demanda. La Convención Única sobre narcóticos de 1961 fue principalmente un instrumento para controlar las drogas de plantación, como la coca y la cocaína, el opio y la heroína, y el cannabis, que en aquel momento se cultivaban básicamente en los países menos desarrollados del «sur».¹⁵

En los diez años transcurridos desde la UNGASS de 1998, la recopilación de datos sobre las dimensiones y las tendencias en los mercados de la droga ha mejorado, pero sigue en pie la cuestión relativa a cómo se analizan estos datos y cuál es el uso político que se hace de ellos. En este sentido, la evaluación de la UNGASS a los diez años de su constitución marca una fecha importante para la fiabilidad de los mecanismos internacionales de recopilación de datos y para los métodos de análisis del mercado de las drogas, así como para los progresos hechos para reducir significativamente el cultivo ilegal de coca, de la planta del cannabis y de las adormideras de las que se extrae el opio. Estas dos cosas están estrechamente relacionadas y deberían influir en la evaluación de las estrategias para la reducción de la oferta y la demanda en los futuros esfuerzos para el control de las drogas. Otra cuestión que también tiene su importancia es si el «enfoque equilibrado» que se acordó para el proceso de diez años de la UNGASS se ha llevado a cabo o no.

¿Qué nos dicen los datos?

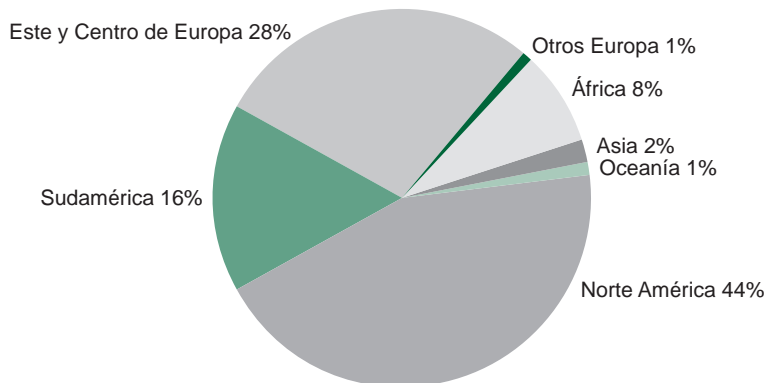
Así, pues, ¿qué nos dicen los datos? En este trabajo nos limitaremos a analizar los datos sobre el mercado de la cocaína y nos centraremos en particular en el informe de las Naciones Unidas del año 2007 *UN World Drug Report*. Lo primero que hay que tener en cuenta es que los datos disponibles a escala mundial sobre la producción, distribución y uso de drogas ilegales son muy difíciles de recopilar con un mínimo de precisión y de consistencia. Los datos de buena calidad disponibles provienen casi exclusivamente de las naciones ricas más occidentalizadas, que tienen la capacidad y los recursos para llevar a cabo complejos estudios e informes. Las estimaciones sobre la amplitud de la producción, el tráfico y el grado de difusión del consumo en muchas partes del mundo son, por consiguiente, muy poco fiables. Según la UNODC, el mercado global de la cocaína es en gran parte estable tanto desde el punto de vista de la oferta como desde el punto de vista de la demanda.¹⁶ ¿Es eso cierto?

Demanda: los datos relativos a la demanda son los más complejos. La UNODC basa sus estimaciones en la difusión anual, que se considera un indicador débil. La mayor parte de la cocaína la consume un grupo mucho más pequeño de consumidores crónicos. Teniendo en cuenta esta limitación, sin embargo, al considerar la cocaína, el mercado principal sigue siendo el de las naciones más desarrolladas de América del Norte (Canadá y EE.UU.) y Europa (72%), que disponen de datos relativamente fiables.

El informe concluye que el consumo global de cocaína permaneció en gran parte estable. Las subidas en el consumo de cocaína en Europa, América del Sur, África y Asia se han visto en gran parte compensadas por descensos en América del Norte. Sin embargo, es un poco confuso cómo

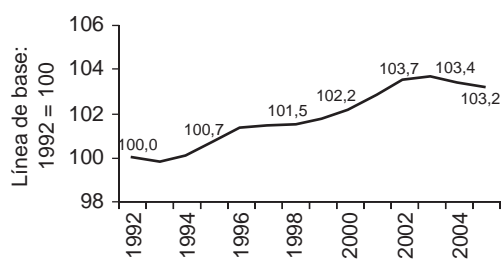
15. Martin JELSMA, «The Unwritten History of the 1998 United Nations General Assembly Special Session on Drugs», *International Journal of Drug Policy* 14, abril de 2003 (http://www.tni.org/detail_page.phtml?&act_id=1597).

16. *World Drug Report 2007*, United Nations Office on Drugs and Crime, junio de 2007, p. 2-3.

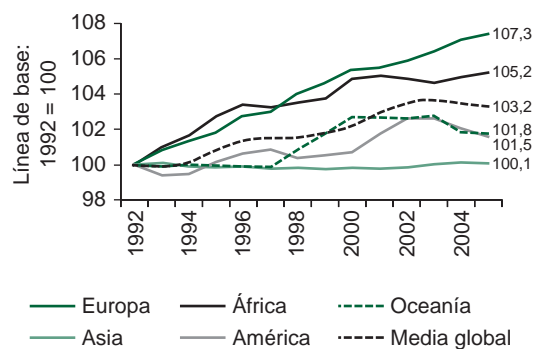
**Difusión anual del consumo de cocaína (2005): distribución por regiones
(N = 14,3 millones)**

Fuente: UNODC, Annual Reports Questionnaire Data, UNODC Field Offices, UNODC's Drug Abuse Information Network for Asia and the Pacific (DAINAP), UNODC, Global Assessment Programme on Drug Abuse (GAP), Govt. reports, EMCDDA, CICAD, HONLEA reports, local studies, UNODC estimates.

mo llega la UNODC a esta conclusión. La cosa cambia según el año en que se empiezan a comparar los datos. Dado que la revisión de la UNGASS analizará el período 1998-2008, cabe suponer que 1998 será la línea base. En este caso, el cuadro resultante es algo diferente, y presenta una subida que podría en cierto modo estabilizarse durante los dos últimos años, según las cifras de la ONU. Los gráficos mostrados aquí son del informe WDR de 2007, y utilizan el año 1992 como línea base. Es evidente que la demanda ha crecido desde aquel año, pero también desde 1998 ha seguido creciendo.

Tendencias en el consumo de cocaína según los expertos: 1992-2005

Fuente: UNODC, Annual Reports Questionnaire Data, UNODC Field Offices, UNODC's Drug Abuse Information Network for Asia and the Pacific (DAINAP), UNODC, Global Assessment Programme on Drug Abuse (GAP), Govt. reports, EMCDDA, CICAD, HONLEA reports, local studies, UNODC estimates.

**Tendencias en el consumo de cocaína según los expertos: 1992-2005.
Cambio por regiones**

Además, los datos que utiliza la ONU para mostrar un ligero descenso desde 2003, el supuesto descenso en América del Norte, no se corresponden con las conclusiones en los propios Estados Unidos, el principal mercado global de la cocaína. Según los informes de 2007 de la National Drug Threat Assessment, la demanda de la cocaína en EE.UU. es estable. Según los datos del NSDUH (National Survey on Drug Use and Health), el sondeo a escala nacional sobre consumo de drogas, el año pasado, el consumo de cocaína (en cualquiera de sus formas) por parte de

individuos mayores de 12 años no aumentó ni disminuyó de un modo significativo desde el año 2002. El informe de 2008 dice que los datos del NSDUH correspondientes a 2006 muestran que más de 6 millones de individuos mayores de 12 años consumieron cocaína el año pasado, una cifra similar a la de 2005 (5,5 millones de consumidores).

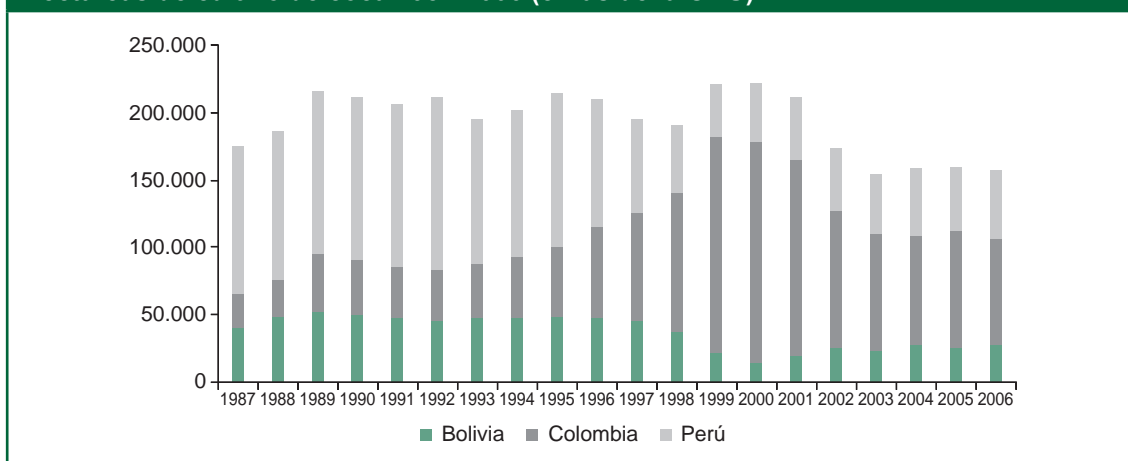
El informe de la UNODC también destaca que un nuevo estudio realizado a escala nacional en Brasil (otro mercado importante, en un país que contiene el 40% de la población del continente sudamericano) encontró unos índices de difusión de la cocaína sustancialmente más elevados que los del estudio anterior, realizado en el año 2001. La conclusión es que la tendencia del consumo a escala mundial indica muy probablemente un aumento en la demanda. También es importante observar que las cifras de la difusión se relacionan con los porcentajes de la población. Si tenemos en cuenta que la población ha ido creciendo de un modo constante, esto significa que se puede afirmar que el volumen de cocaína necesario para satisfacer la demanda del mercado también tiene que crecer.

Oferta: desde que las Naciones Unidas iniciaron su propio proceso de supervisión de los cultivos en 1999, tanto la ONU como EE.UU. recopilan datos sobre el cultivo de coca y sobre la producción de cocaína. Esto ha llevado a una serie de diferencias notables en las estimaciones relativas al cultivo de la planta de coca y a la producción de hidrocloruro (HCl) de cocaína en los tres países andinos productores de coca: Bolivia, Colombia y Perú. Mientras las cifras norteamericanas muestran una superficie de cultivo de coca estable pero fluctuante en torno a las 200 000 hectáreas por año, las cifras de la ONU muestran un descenso en los cuatro últimos años a unas 150 000 hectáreas. La diferencia se debe principalmente a las estimaciones hechas en Colombia. La estimación de EE.UU. (157 200 hectáreas) es el doble que la de la ONU (78 000 hectáreas).

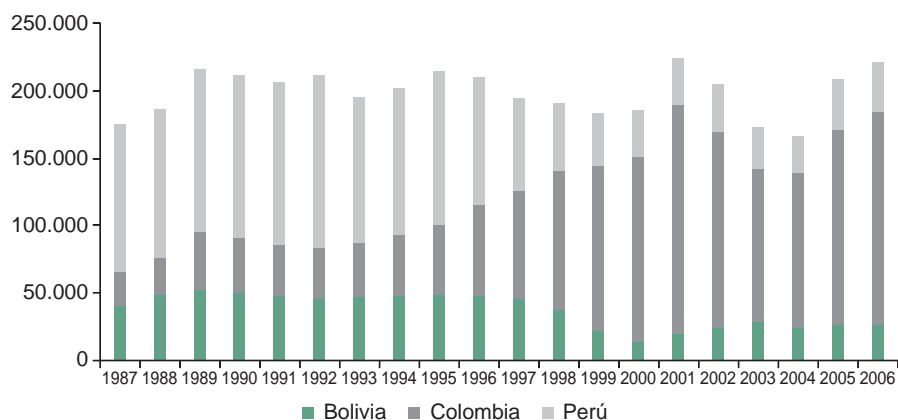
Sin embargo, cuando se comparan las estimaciones relativas a la producción de hidrocloruro de cocaína, las diferencias ya no son tan grandes. Tanto las estimaciones de EE.UU. como las de la ONU convergen en la cifra de 1 000 tm (toneladas métricas) por año. Curiosamente, aunque las estimaciones norteamericanas del cultivo de coca en Colombia eran el doble que las de la ONU, ambos estimaban que la producción de cocaína en aquel país en el año 2006 fue de 610 tm.

La diferencia entre las estimaciones sobre el cultivo de coca y la convergencia en las estimaciones sobre la producción de HCl de cocaína solamente pueden explicarse por la diferencia en el rendimiento por hectárea. Mientras que EE.UU. utiliza cifras de rendimiento de aproximadamente unos 4 kg de cocaína pura por hectárea por término medio a lo largo de los años, una revisión reciente realizada en 2005 de las estimaciones de la ONU sobre el rendimiento arrojó

Hectáreas de cultivo de coca 1987-2006 (cifras de la ONU)



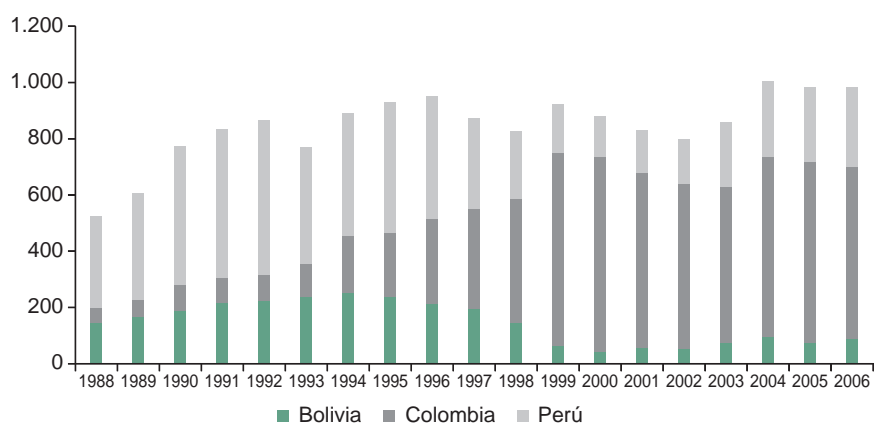
Fuente: UN World Drug Report 2007.

Hectáreas de cultivo de coca 1987-2006 (cifras de EE.UU.)

Fuente: International Narcotics Control Strategy Reports (INCSR).

Colombia cultivation estimates of UN and US compared (hectares)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ONU	101.800	160.100	163.300	144.800	102.000	86.000	80.000	86.000	78.000
EEUU	101.800	122.500	136.200	169.800	144.450	113.850	114.100	144.000	157.200

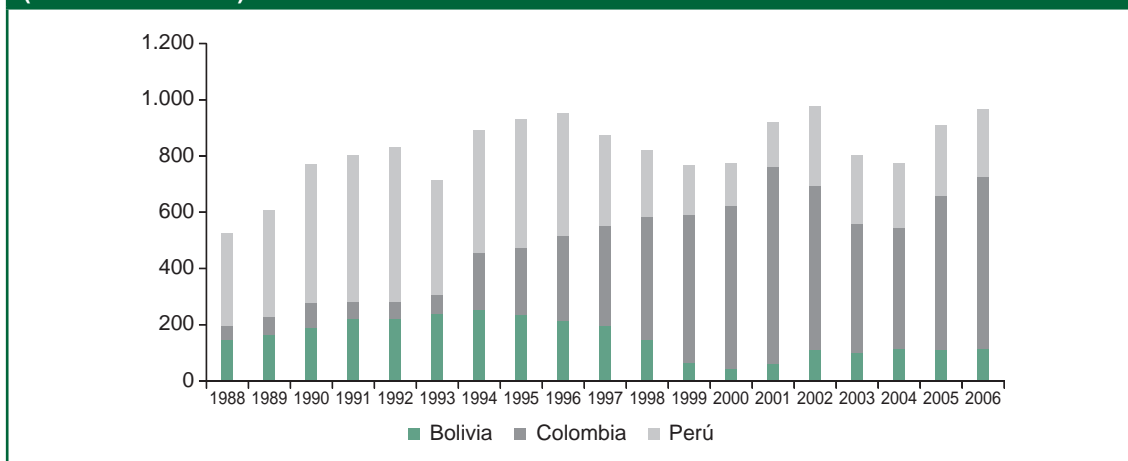
Producción de hidrocloreto de cocaína en toneladas métricas 1988-2006 (cifras de la ONU)

Fuente: UN World Drug Report 2007.

unos resultados de 7,7 kg/ha en 2005 y de 7,4 kg/ha en 2006.¹⁷ El hecho de que las estimaciones norteamericanas sobre el cultivo de coca sean más elevadas se debe a que los cultivadores de coca colombianos mantuvieron y aparentemente incrementaron el cultivo total exten-

17. Los estudios sobre el cultivo de coca en Colombia de los años 2004, 2005 y 2006, publicados por la UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) y por el Gobierno de Colombia, pueden consultarse en <http://www.unodc.org/unodc/en/crop-monitoring/index.html>. Sobre la base de las nuevas estimaciones del rendimiento por hectárea, la ONU también reajustó retroactivamente sus propias estimaciones.

Producción de hidrocloruro de cocaína en toneladas métricas 1988-2006 (cifras de EE.UU.)



Fuente: International Narcotics Control Strategy Reports (INCSR).

diendo sus operaciones a áreas en las que previamente no se había procedido al cultivo de coca a gran escala.¹⁸

Hay indicios de que los cultivadores de coca colombianos adaptaron sus procedimientos de cultivo con el fin de contrarrestar la intensificación de las operaciones aéreas para la erradicación de la coca. Los servicios de inteligencia informaron de que muchos de los campos de las nuevas áreas de cultivo se encontraban probablemente lejos de las áreas tradicionales, áreas en las que se había intensificado la erradicación, y dijeron que los cultivadores de coca colombianos respondieron a los esfuerzos de erradicación mediante una poda radical (talando drásticamente la planta, a menudo casi al nivel del suelo, para protegerla de los herbicidas) y procediendo a replantar la coca que había sido pulverizada. Estas prácticas permiten una regeneración o sustitución más rápida de los campos pulverizados.¹⁹ También existen informes sobre la introducción de cepas más resistentes de la planta de coca.²⁰

Las nuevas estimaciones de la ONU sobre el rendimiento se basaban en informaciones sobre la introducción en años recientes de mejoras en las técnicas de cultivo de la coca, incluidos el uso de fertilizantes industriales, pesticidas y herbicidas, y la irrigación, así como la introducción de nuevas variedades y una mayor densidad en las plantaciones, lo que dio como resultado un considerable incremento en el rendimiento por hectárea de la hoja de coca. Además, se cree que el proceso de conversión de la hoja de coca en hidrocloruro de cocaína también ha experimentado mejoras, y se sospecha que los laboratorios en los que se procesa clandestinamente la coca son mucho más eficientes hoy de lo que lo eran hace años.²¹

Si calculamos la producción potencial de cocaína en Colombia a partir de las más recientes estimaciones norteamericanas sobre el cultivo que se basan en las nuevas áreas de cultivo descubiertas y en las nuevas estimaciones del rendimiento por hectárea de la ONU, la cifra total resultante ascendería a las 1 126 TM, casi el doble de la estimación oficial de EE.UU. y la ONU de 610 TM en 2006, y sería más alta que las estimaciones actuales para el conjunto de la región andina. Suponiendo que la producción peruana y boliviana fuese la misma, la producción total de cocaína a escala global estaría en torno a las 1500 tm (basándonos en los datos de la ONU) y no en

18. *National Drug Threat Assessment 2008, Op.cit.*

19. *National Drug Threat Assessment 2008, Op.cit.*

20. «Cocaine Prices Rise and Quality Declines, White House Says», *The New York Times*, 18 de noviembre de 2005.

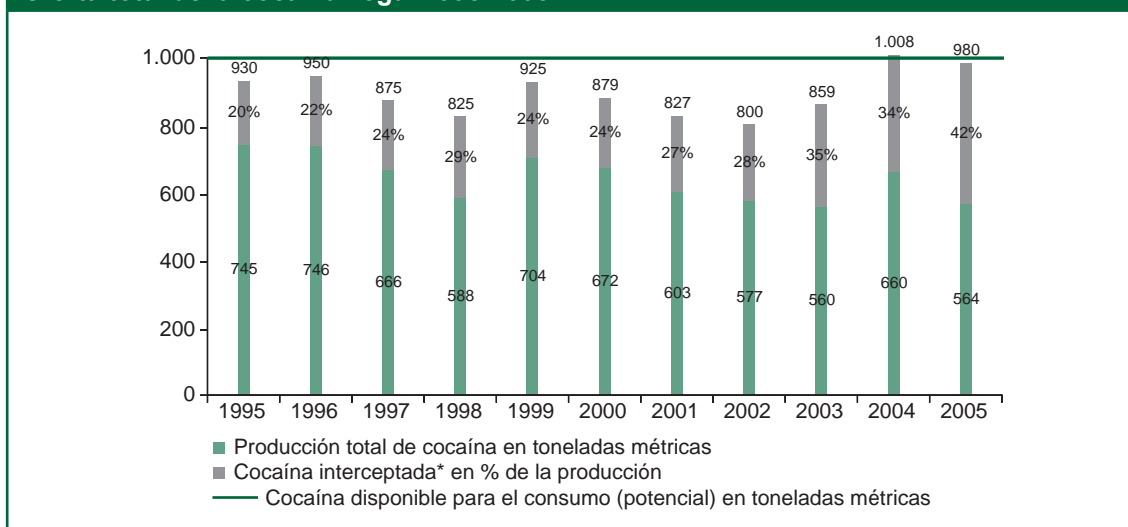
21. *Coca cultivation in the Andean Region: A survey of Bolivia, Colombia, Ecuador and Peru*, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), junio de 2007 (http://www.unodc.org/pdf/andean/Andean_report_2007.pdf).

torno a las 1000 tm. Aunque combinar los datos de estudios dispares es un procedimiento metodológicamente dudoso, ello indica que las actuales estimaciones sobre la producción global de cocaína son probablemente excesivamente bajas.

Otro indicio a favor de esta hipótesis es que la ONU sí revisó sus estimaciones sobre el rendimiento por hectárea para entender mejor por qué el mayor número de incautaciones realizadas en los últimos años, según el informe de la UNODC, no llevó a un aumento de precio ni a una reducción en la pureza de la cocaína mínimamente significativos en los principales mercados de consumidores de Estados Unidos y Europa.²² El informe WDR de 2007 también mencionaba que los rendimientos y la eficiencia en el laboratorio parecen haberse incrementado durante los últimos años, y que es posible que esto todavía no se refleje convenientemente en las estimaciones actuales sobre la producción de cocaína a escala global.²³

Interdicción: en el informe WDR de 2007, destacaba la UNODC, «hay signos alentadores de que se están haciendo progresos en la reducción de la oferta debido a la interdicción. Las incautaciones de cocaína siguen siendo altas. En conjunto, el índice de interceptaciones creció desde un 24% en el año 2000 hasta un 42% en 2006. Sin embargo, advertía que es muy probable que el índice global de interceptación de la cocaína se haya sobreestimado, porque es de esperar que en un futuro próximo sea preciso realizar ciertos ajustes en las cifras relativas a la producción.

Oferta total de la cocaína ilegal 1995-2005



* Converted to 100% punty.

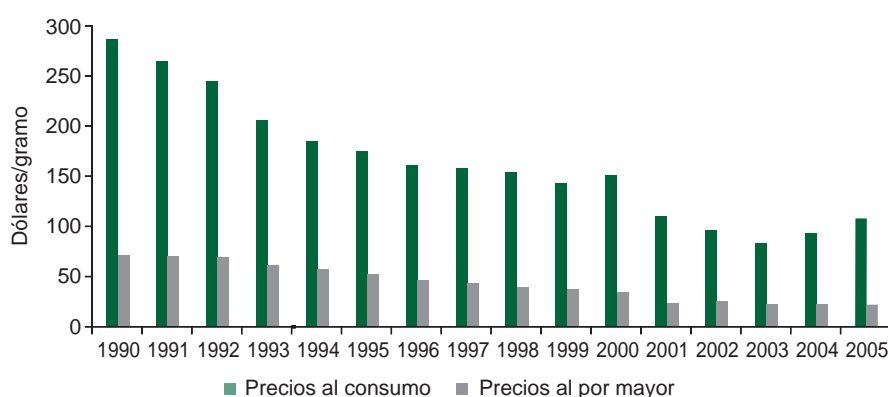
Una menor disponibilidad de cocaína en el mercado combinada con una demanda constante, o incluso ligeramente creciente, debería conducir en teoría a una subida en los precios, a una reducción en el grado de pureza, o a una combinación de ambas cosas. Como ya hemos visto, este no es el caso en el mayor de los mercados de la cocaína a escala global, los Estados Unidos. Según el EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction), la tendencia predominante en los últimos cinco años en Europa ha sido la de un descenso en el precio de la cocaína en la calle. La información disponible de algunos de los países en los que más difun-

22. *Colombia Coca Cultivation Survey 2006*, United Nations Office on Drug and Crime (UNODC) & Government of Colombia, junio de 2007, p. 104 (http://www.unodc.org/pdf/research/icmp/colombia_2006_en_web.pdf).

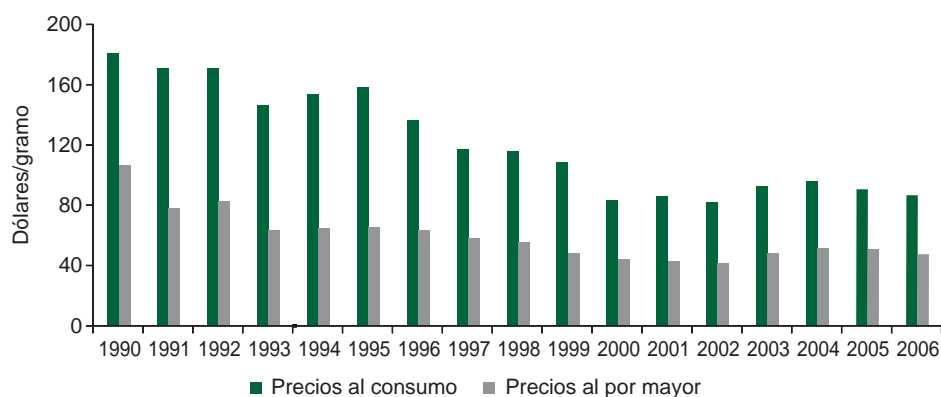
23. *World Drug Report 2007*, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), junio de 2007 (<http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2007.html>), p. 63-70.

dido está el consumo sugiere que la cocaína era considerablemente más cara a finales de la década de los ochenta y comienzos de los noventa de lo que lo es en la actualidad.²⁴ Los precios medios de la cocaína, con las correcciones debidas a la inflación, mostraron una tendencia global descendente durante el período comprendido entre 1999 y 2004 en casi todos los países de los que se tiene información.

EE. UU.: precios al consumo y al por mayor de la cocaína, 1990-2005 (dólares/gramo)



Europa: precios al consumo y al por mayor de la cocaína, 1990-2006 (dólares/gramo)



Las propias cifras de la ONU no indican una subida significativa del precio de venta al por mayor y al consumo desde 1990, al contrario, aunque en los últimos años es perceptible cierta estabilización. En Europa, el mercado emergente en la década de los noventa, el panorama general es el de una estabilización en los niveles de consumo después de un período en el que el número de consumidores creció considerablemente, doblándose o triplicándose en varios países durante la última década. Los importantes incrementos en la difusión de la cocaína que han tenido lugar en España y en el Reino Unido desde mediados hasta finales de la década de los noventa parecen haberse estabilizado desde el año 2000 o 2001, según el EMCDDA. Aunque los niveles

24. *Annual report 2006: the state of the drugs problem in Europe*, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, p. 14 (<http://ar2006.emcdda.europa.eu/download/ar2006-2n.pdf>).

globales de consumo de cocaína en Europa siguen siendo significativamente más bajos que los de América del Norte, algunos informes indican que en el año 2005 los niveles de difusión anual de la cocaína en España superaron por vez primera a los de EE.UU.²⁵

Sin embargo, según el WDR de 2007, la cocaína está experimentando avances preocupantes en nuevos y crecientes mercados. El consumo aumentó considerablemente en Europa. También hay informes de un aumento en el consumo de cocaína en varios países de América Latina y el Caribe, lo que refleja el crecimiento de los mercados al consumo a lo largo de las cadenas de distribución. En África occidental, y también debido a las nuevas rutas de la cocaína, el consumo de esta droga se ha incrementado. Según la UNODC, la región está creciendo en importancia como zona de tránsito para el tráfico de cocaína procedente de los países de América Latina y Europa debido a una intensificación de la vigilancia en el Caribe y en Europa, lo que ha obligado a las organizaciones de los traficantes de drogas a buscar rutas alternativas.²⁶

La falta de un vínculo entre la supuesta mejora en los índices de interceptación y los indicadores de disponibilidad en los mercados del consumo es contradictoria. Las mediciones relativas al precio, la pureza y la facilidad de acceso por parte del consumidor en los principales mercados de la cocaína indican un incremento en la disponibilidad de estas sustancias –la tendencia a largo plazo es la de una caída en los precios y una mejora en la pureza, aunque de hecho se den muchas fluctuaciones–. El resultado que cabría esperar tendría que ser el contrario si el significativo aumento en los índices de incautación estuviese produciendo realmente algún efecto.

Esta paradoja también se reconoce en el National Drug Threat Assessment, el informe publicado por el Gobierno norteamericano. A pesar de que los esfuerzos de erradicación de la coca están siendo cada vez más agresivos –2006 fue el sexto año consecutivo de pulverizaciones récord en Colombia, según el Departamento de Estado norteamericano–, la producción potencial de cocaína se incrementó en 2006. No se han producido escaseces sostenidas de cocaína ni indicios de que haya habido problemas en la oferta en los mercados norteamericanos de la droga. Estas tendencias aparentemente inconsistentes entre sí sugieren la existencia de unas fuentes nacionales de oferta mayores de lo que se había estimado previamente.²⁷

La conclusión podría ser que las dimensiones del mercado global de la cocaína han sido subestimadas, tal vez en un 50%. Es preciso llevar a cabo nuevas investigaciones para confirmar esta hipótesis. La precisión absoluta nunca será posible en este campo, y hemos de aceptar que de hecho siempre estamos trabajando con las «conjeturas más probables». De todos modos, es necesario tener en cuenta las discrepancias existentes entre las diferentes estimaciones para poder llevar a cabo un análisis más preciso, sobre todo si tenemos en cuenta que las decisiones políticas se toman sobre la base de dichas estimaciones.

La revisión de la UNGASS

Si bien ya resulta obvio que la comunidad internacional no podrá alcanzar los objetivos que se planteó la UNGASS en 1998 –reducir significativamente la oferta y la demanda de las drogas en un período de diez años–, la UNODC está sometida a una presión tremenda para mostrar que se han producido progresos significativos. De todos modos, será difícil aducir que el mundo está en el buen camino sobre la base de las cifras del consumo y la producción desde la UNGASS de 1998, o incluso desde la entrada en vigor de la Convención Única de 1961. En su prefacio al informe WDR de 2007, el director ejecutivo de la UNODC, el señor Antonio Costa, trata de presentar unos resultados significativos, a pesar del hecho de que sus propios datos

25. *Annual report 2006: the state of drugs problem in Europe*, Op. cit.; *World Drug Report 2007*, Op. cit.

26. «West Africa: Impunity and low risk make region “haven” for traffickers», *IRIN News*, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 5 de julio de 2007 (<http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=73105>).

27. *National Drug Threat Assessment 2007 and 2008*, Op. cit.

indican lo contrario.²⁸ Esto refleja la ambigua postura de la UNODC, que es a la vez un agente político y un centro de estudios supuestamente objetivo.

El WDR afirma que el mercado global de la cocaína es en gran parte estable tanto respecto a la oferta como respecto a la demanda. El señor Costa afirma que el control de las drogas funciona y que el problema mundial de las drogas está siendo contenido. Parece estar afirmando un éxito aún mayor cuando se refiere a «una clara correlación entre los esfuerzos para el control de las drogas liderados por la ONU y la actual recesión en la economía de la droga». Con anterioridad he tratado de mostrar que las afirmaciones según las cuales se está produciendo una contención de la industria de la cocaína se basan en un análisis cuestionable de los datos disponibles. La afirmación de que se está produciendo una recesión no puede respaldarse con datos. Una recesión significa una reducción significativa en la actividad, pero en ninguna parte del WDR hay indicio alguno de que se esté produciendo una reducción global de la oferta y la demanda de cocaína, y en cambio hay indicios de que el tamaño del mercado de la droga sigue expandiéndose.

A pesar de los esfuerzos de erradicación a gran escala, de las operaciones de interdicción de alta tecnología y de los mecanismos de última generación utilizados para obtener información y hacer cumplir la ley, además de un aumento en los programas de reducción de la demanda, el mercado de la cocaína no parece estarse reduciendo. Aparentemente, la industria de la cocaína se adapta rápida y dinámicamente a las disrupciones producidas por la actuación de los servicios policiales, y la demanda de cocaína no parece decaer. Pero incluso aunque hubiera una contención o aunque se produjera una recesión, el progreso no puede medirse solamente contando hectáreas de plantación, incautaciones o detenciones. Las consecuencias sociales y los daños colaterales que producen los medios empleados en los intentos de reducir la oferta y la demanda también tienen que ser tenidos en cuenta.

Las estrategias para incidir en el sector de la oferta del mercado global de la cocaína parecen tener un impacto muy escaso en el tamaño del mercado y, como mucho, tienen como resultado un desplazamiento de las zonas del cultivo y de las rutas del tráfico de cocaína a otras áreas, y tienden además a generar conflictos y a empeorar la situación de la gobernabilidad, particularmente en aquellos estados con unas instituciones poco sólidas. Los esfuerzos de erradicación no han conseguido reducir de un modo significativo el cultivo de coca. La consecuencia no buscada de ello ha sido el denominado «efecto globo». Esto describe la tendencia de los campos de cultivo de la droga a desplazarse a nuevas áreas en respuesta a las campañas locales de erradicación (cuando se presiona una zona de un globo de goma, el balón se hincha por otra de sus zonas). La erradicación forzosa ha tenido como consecuencia un agravamiento de los conflictos sociales en los tres países andinos.

También en el caso de la interdicción, parece producirse el mismo «efecto globo». Muchas de las rutas del tráfico buscan atravesar aquellas zonas de mayor inestabilidad, en donde la corrupción invalida la interdicción, reconoce con toda la razón el señor Costa. La alarma que ha producido recientemente el desplazamiento de cocaína por parte de las organizaciones de traficantes colombianos a través del África occidental y hacia Europa es un ejemplo de ello, como también lo es el que la ruta de los Balcanes –tradicionalmente utilizada para el tráfico de la heroína– está siendo cada vez más utilizada para el tráfico de la cocaína.²⁹ Aunque puede considerarse que las actuaciones policiales son ineficaces para reducir el tamaño del mercado, sí actúan, en cierto modo, como un «regulador del mercado» que dificulta la emergencia de monopolios en las organizaciones de traficantes. En varias ocasiones, grandes traficantes y grandes asociaciones de traficantes han sido expulsados del mercado (por ejemplo, los denominados cárteles de Cali y Medellín) solo para ser inmediatamente reemplazados por otros.

28. *World Drug Report 2007*, Op. cit. Véase también: *The World Drug Report 2007*, International Drug Policy Consortium (IDPC), Briefing Paper Number 6 (http://www.idpc.info/php-bin/documents/IDPC_BP_06_WorldDrugReport2007_EN.pdf).

29. *World Drug Report 2007*, p. 77.

El impacto de la industria ilegal de la droga es probablemente más perjudicial en los países menos desarrollados y con instituciones menos sólidas, mientras que en los países desarrollados no parece ser tan importante. Las industrias ilegales y la criminalidad se desarrollan en sociedades con estructuras, instituciones y valores que las hacen vulnerables y propensas a dichos desarrollos.³⁰ La industria ilegal se autotransplanta en estas sociedades y actúa como un catalizador de procesos sociales en los que los desarrollos negativos tienen a la larga un peso mayor que los positivos. Sus efectos sobre las instituciones y la sociedad son acumulativos, de modo que el tamaño actual de la industria no es el principal determinante de su impacto en la economía. No es solamente el tamaño del comercio ilegal lo importante, sino su capacidad de cambiar los comportamientos sociales, de hacer crecer la corrupción y el delito, y de financiar fuerzas paramilitares insurgentes y contrainsurgentes.

No debemos fijarnos solamente en el ascenso y el descenso de la disponibilidad en un país o región determinados, sino en los daños colaterales que producen por el camino las estrategias de control de la oferta. La erradicación y la interdicción parecen desplazar el peso del problema a los países que están menos preparados para hacerle frente.

Tom Blickman (1957) es un periodista investigador del Transnational Institute (TNI) en Ámsterdam, trabaja en las políticas de fiscalización internacional de drogas, el tráfico de drogas y la delincuencia organizada transnacional. Desde 1997 ha trabajado para el programa Drogas y Democracia del TNI como responsable del proyecto sobre la delincuencia y la globalización.

Tendencias y desarrollos en el tráfico de cocaína en Holanda

Damián Zaitch
Erasmus Universiteit Rotterdam

Introducción

Durante los últimos 15 años, un país muy pequeño como Holanda ha desempeñado un papel importante como punto de entrada de la cocaína sudamericana en Europa, solamente superado en este sentido por España. Desde la década de los ochenta, Holanda también juega un papel central en diferentes niveles de los diversos mercados ilegales de la droga: producción y exportación de drogas sintéticas, producción y exportación de marihuana e importación y reexportación de heroína y hachís.

Ello es, sin embargo, muy comprensible: unos grandes puertos marítimos (Róterdam y Ámsterdam) y un gran aeropuerto (Schiphol), que traen mercancías y personas desde América Central y América del Sur, unas ex colonias cerca de las regiones productoras, unas infraestructuras excelentes eficientemente conectadas con otros países de la Unión Europea (UE), unos grandes enclaves de emigración procedentes tanto de los países productores como de los países de destino y el acuerdo tácito por parte de las agencias policíacas locales de que la gestión del «negocio» solamente debe ser perturbada si produce criminalidad visible, violencia o un consumo ostentoso, o si es perjudicial para los intereses de las empresas legales (blanqueo de dinero). En resumen, se trata de un tipo de negocio ilegal bien arraigado en el flujo legal de bienes, servicios, personas y capitales (Zaitch 2002a, 2002b). Aunque el negocio de la cocaína ha de-

30. Véase: «The Numbersí Game: Let's All Guess the Size of the Illegal Drugs Industry!», ponencia presentada por Francisco Thoumi en el seminario del TNI *The Economic Impact of the Illicit Drug Industry*, diciembre de 2003 (<http://www.tni.org/crime-docs/numbers.pdf>).

mostrado tener una estabilidad notable a lo largo de los años, también ha reaccionado ante los desarrollos policiales (especialmente en América Latina), ante determinados desplazamientos geográficos y ante la reorganización tanto de la oferta como de la demanda de cocaína.

Este artículo empieza esbozando algunas características actuales del mercado de gama alta y del mercado mediano de la cocaína en Holanda, incluyendo volúmenes de importación, precios al por mayor y calidades, así como las modalidades de contrabando. Nos centraremos luego en los actores implicados y en las relaciones comerciales que se establecen tanto en el interior del negocio de la droga como entre los empresarios legales e ilegales. Quiénes están implicados en el tráfico de la cocaína y cómo se organiza el negocio son las dos principales cuestiones en este sentido. Prestaremos también una atención especial a un tipo particular de «correo», el *body-packer* ('embalador corporal' que transporta la droga en el interior de su propio organismo). Finalmente, concluiremos el artículo señalando algunas de las principales tendencias recientes del negocio de la cocaína en Holanda.

El mercado de la cocaína en Holanda

Volumen

A pesar de las fluctuaciones que se producen cada año (y que fueron especialmente agudas en 2000), Holanda solía ocupar un segundo lugar fijo después de España en la lista de los principales países importadores de cocaína en Europa i decomisaba aproximadamente el 25% de toda la cocaína incautada en la región. Desde 2005, sin embargo, Portugal ha sobrepasado a Holanda, que ha visto reducida su participación en el mercado, que ahora está probablemente entre un 15% y un 20% (véase tabla 1). Cada año, las autoridades holandesas acostumbran a decomisar entre 12 y 20 toneladas de cocaína. Además, Holanda es uno de los principales centros de distribución al por mayor de la cocaína procedente de otros países europeos (España, Bélgica, Francia, etc.).

Tabla I. Cocaína decomisada en Holanda y España (en toneladas)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
España	18,4	11,7	18,1	6,2	33,7	17,6	49,3	33,1	48,4
Holanda	11,5	9,0	10,4	6,5	8,4	8,0	17,5	12,4	14,6
Total Europa	45,0	33,6	44,0	29,0	59,3	46,8	87,9	72,7	107,4

Fuente: UNODC (2004, 2007).

Aunque se desconocen con exactitud los índices de interceptación por país, podemos estimar que, basándonos en varios indicadores indirectos, en Holanda deben estar situados aproximadamente entre un 25% y un 35%.³¹ Dicho de otro modo, las autoridades holandesas decomisan

31. Estos indicadores también tienen un margen de error, pero se calculan periódicamente y son ampliamente aceptados tanto por las instituciones oficiales como por los investigadores. Un índice de interceptación estimado del 35% se basa en un escenario como el siguiente: unos índices de interceptación globales de entre el 40% y el 45%, y una disponibilidad global de unas 600 toneladas (UNODC 2007; Rocha 2000); un mercado de consumo europeo de 200 toneladas anuales (OGD 1997; Zaitch 2002a) con unos mercados de consumo en expansión en España, Reino Unido, Italia y este de Europa (UNODC 2007). Si bien podemos estimar el índice europeo de interceptación en un 33%, podemos afirmar que países como Holanda o España, que reciben principalmente la cocaína por mar o por aire (más control), tienen unos índices de interceptación más altos que los países en los que las partidas de cocaína llegan por tierra (menos control). Es, sin embargo, imposible calcular los índices de interceptación a largo plazo para emplazamientos específicos (un aeropuerto, un puerto, un punto fronterizo), dado que dependen mucho de unos esfuerzos de control y de unas prioridades localmente muy variables, de unas rutas cambiantes, de diversos métodos de contrabando y del azar.

entre la tercera y la cuarta parte de toda la cocaína que entra en Holanda, lo que significa que al menos entre 30 y 45 toneladas son importadas con éxito a Holanda.

Solamente una pequeña fracción de estos envíos —entre 3 y 4 toneladas anuales— se queda en Holanda para el consumo doméstico; el resto continúa el viaje hacia otros destinos europeos (principalmente Alemania, Francia, Reino Unido y Europa Central). A pesar de todas las presiones y esfuerzos, el papel clave de Holanda como área de transbordo ha seguido siendo indiscutible. El mercado doméstico ha demostrado tener una gran estabilidad durante la pasada década. Aunque la cocaína volvió a ganar popularidad entre nuevos grupos y entre los policonsumidores a finales de la década de los noventa (Nabben y Korf 1999), un informe reciente muestra que el grado de difusión anual se ha reducido (EMCDDA 2007).

Precios

A pesar de haberse producido una clara mejoría en los índices de interceptación, una oferta mayor y más diversificada ha garantizado, claramente desde mediados de los noventa, una disponibilidad estable e ininterrumpida tanto en la venta al por mayor como a nivel del consumidor, y con ello se ha garantizado también una notable estabilidad en los precios. Las importaciones y los precios al por mayor (por kilo) cayeron fuertemente entre los ochenta y los noventa, al pasar de 50 000 € en 1983 a entre 25 000 € y 28 000 € desde mediados de la década de los noventa en adelante (Korf y Verbraeck 1993; Zaitch 2002a). Esto significa que, a pesar de la existencia de unos «cuellos de botella» en el suministro debidos a determinados acontecimientos (Eurocopa de 2000, 11 de septiembre, etc.) que provocaron una subida en los precios durante un corto período de tiempo, el kilo de cocaína cuesta en Holanda aproximadamente lo mismo hoy que hace diez años. Las partidas grandes consiguen, por supuesto, precios más bajos por kilo, y no es nada infrecuente encontrar en la venta al por mayor unos márgenes de beneficio de «uno o dos puntos» (un punto representa unos 1000 €) conseguidos por unos intermediarios que no fraccionan la mercancía y que se limitan a revenderla a otros. Los precios al por mayor en Holanda son más bajos que en otros países europeos (unos 35 000 € de media), pero están por encima de los que se pueden encontrar en el mercado norteamericano, que es un mercado saturado y de alto riesgo (20 000 € de media).

En el caso de los precios al consumo, se mantiene un patrón muy similar. Aunque muestran una gama de variación mayor respecto al tiempo, el lugar, el entorno, el tipo de usuario y la cantidad adquirida, han ido decreciendo de un modo constante durante los últimos 15 años hasta una media de entre 45 € y 50 € por gramo (la cocaína con impurezas que se vende en la calle alcanza los 70 € por gramo de cocaína pura). También estos precios son considerablemente más bajos que la media europea (80 €), pero están aproximadamente en línea con los precios vigentes en otros países como Bélgica o Alemania. Sorprendentemente, los precios al consumo en Holanda también son más bajos que en muchas ciudades norteamericanas (que muestran claros signos de saturación en la demanda, una disponibilidad limitada y una mayor represión al nivel de la venta al consumo, circunstancias que no se dan en Holanda).

Pureza

Durante los últimos diez años se ha producido en Holanda una constante mejoría en la pureza de la cocaína, tanto en la que se vende al por mayor como en la destinada al consumo. Un «ladrillo» de cocaína en polvo en el punto de importación frecuentemente se aproxima a una pureza de entre un 80% y un 98%. Los traficantes se refieren a menudo a este tipo de cocaína diciendo que es de calidad «contenedor», y los traficantes sudamericanos la comercializan con nombres como «original», «piedra», «escama de pescado» o «concha de nácar». Sin embargo, las partidas más pequeñas que transportan los correos aéreos («bolas») y la cocaína diluida en forma líquida que impregna una base de tela o de otra materia presentan unos niveles de pureza mucho más bajos. Dado que los traficantes locales tienen unas expectativas mucho mayores

que antes respecto a la pureza de la droga (que se somete a más pruebas), esta cocaína de baja calidad suele «bañarse» o prepararse como cocaína de primera calidad, mezclándola con otras sustancias. El exceso de oferta y la competencia tienden a forzar a los traficantes a mejorar la pureza del producto para poder seguir en el negocio.

A nivel del consumo, la pureza de la cocaína en Holanda oscila mucho entre la que se vende en los círculos de clase media como droga recreativa (entre un 50% y un 80% de pureza) y la que se vende en los circuitos de los drogadictos callejeros (nunca por debajo del 30%).

Métodos de contrabando

La mayoría de la cocaína llega a Holanda en barco por los puertos de Róterdam y Ámsterdam, y el método de contrabando depende de los recursos financieros del exportador y del importador y de sus contactos personales. Las partidas más grandes (a menudo de varias toneladas) tienden a pasar en contenedores, mezcladas o escondidas con toda clase de mercancías legales, y las partidas más pequeñas se camuflan también en el interior de la estructura del barco, especialmente si el contrabandista es el propietario del barco (DIC 2000). Los miembros de las tripulaciones de los barcos de carga también transportan cantidades pequeñas entre sus pertenencias personales. La cocaína es enviada luego a un almacén o reembarcada a otros destinos (contenedores), descargada del barco por los importadores de cocaína (mediante operaciones de buceo o robo) o desembarcada a tierra de forma segura por los miembros de la tripulación o por otras personas.

Holanda también se encarga de recoger y vender al por mayor la cocaína que llega al puerto belga de Amberes. En este caso, las partidas de cocaína se transportan al país en camión o en coche a través de la frontera abierta común. De hecho, las dos líneas que pasan por las fronteras con Alemania y Bélgica son bidireccionales: camiones y coches, en su mayor parte sin ser descubiertos, trasladan cocaína de un país a otro. Ámsterdam, Róterdam y Amberes también sirven de áreas de transbordo para mandar cargamentos de cocaína por el río Rin hasta Suiza.

La cocaína también se manda por avión sin traficantes, en cantidades que van desde unos cuantos gramos (paquetes postales) hasta varios cientos de kilos (cargamentos). El aeropuerto de Schiphol en Ámsterdam recibe finalmente miles de pasajeros que pasan cocaína de contrabando en sus equipajes, oculta entre su ropa (*mulas*) o en cápsulas escondidas dentro de su organismo (*body-packers*). Las *mulas* y los *body-packers* son el grupo más visible y numeroso de contrabandistas, aunque solamente representan un porcentaje muy pequeño de toda la cocaína que se importa (Prisma Team 2002).

Si bien casi toda la cocaína que se importa en Holanda procede de Colombia, otros países juegan un papel clave como áreas de transbordo y reexportación: las Antillas Holandesas (especialmente Curaçao), Surinam, Venezuela y Panamá, y en un grado menor, Ecuador, Perú, Brasil, Nicaragua y Costa Rica. Finalmente, la cocaína es transportada cada vez más haciéndola pasar por varios países africanos, especialmente Nigeria y Guinea-Bissáu.

Los actores del negocio

Tipos de empresarios y empleados

Las empresas involucradas en la importación y en la distribución al por mayor de la cocaína en Holanda son empresas pequeñas, flexibles y heterogéneas. A pesar de las fascinantes historias acerca de *cárteles* y de *capos de la mafia* que circularon durante la década de los ochenta (Bovenkerk 1995; Middleburg 2000), hoy sabemos que las empresas que trafican con la cocaína combinan el amateurismo con la profesionalización, la mentalidad comercial con el amor al riesgo y el comportamiento violento con unas estrategias de perfil bajo (Fijnaut [et al.]. 1996; Zaitch 2002a, 2002b, Prisma Team 2000). Ninguna de estas redes ejerce un control territorial, ni hay

ningún sector político o económico que esté dominado por ellas. Pueden considerarse como redes flexibles o como coaliciones –tanto locales como globales– (Kleemans [*et al.*]. 1998, 2002, 2007) y siempre están conectadas de una forma u otra con exportadores sudamericanos o caribeños. Estas empresas tienen cierto grado de división vertical del trabajo, pero las coaliciones, las posiciones y las tareas pueden variar incluso en cada operación. Esto significa que, aunque existe una clara división entre empresarios (capos, personas con capital para invertir), empleados (personas que cobran un salario por realizar un trabajo o tarea determinados) y trabajadores por cuenta propia (mensajeros, intermediarios, etc.), estos papeles están cambiando todo el tiempo respecto a operaciones futuras o paralelas.

La importación de la cocaína se organiza por medio de grupos independientes que la compran a los exportadores (tanto traficantes locales como sudamericanos) o bien por medio de individuos (empleados) que son enviados a Holanda por organizaciones de exportadores para que gestionen la llegada de la mercancía. En el primer caso, estos grupos de importadores locales varían entre empresarios con experiencia e infraestructura que también están implicados en otras actividades legales e ilegales, y aventureros sin recursos que tienen algún contacto en los países-fuente. En el segundo caso, podemos hablar sobre todo de «emisarios» colombianos que se establecen temporalmente en Holanda. También difieren mucho respecto a los riesgos que asumen; unos son «*hands-on*» (participantes activos, que permanecen cerca de la cocaína) y otros permanecen «*cut out*» (desconectados, que se mantienen a distancia de donde transcurre la acción, bien protegidos) (Dorn [*et al.*]. 1998).

Además de los «emisarios», los importadores también dependen de otros muchos empleados. Estos empleados –tanto los delincuentes profesionales como las personas no cualificadas, vulnerables y con problemas que se dedican a esto temporalmente– realizan diversas tareas a cambio de una cantidad (que puede ser una cantidad fija, un salario, una comisión o un porcentaje). Nos referimos aquí a los correos de la droga locales e internacionales (también en este caso se trata de un grupo heterogéneo), a las personas implicadas en la descarga, ocultamiento y mantenimiento de las partidas, y también a otros colaboradores más periféricos que actúan como anfitriones o como chóferes. Estos empleados son los primeros en ser detenidos o en perderlo todo, pero son normalmente piezas intercambiables y bastante fáciles de reemplazar.

Al nivel de la distribución al por mayor, encontramos grupos locales y extranjeros todavía más pequeños que compran droga y la revenden con un margen de beneficio. Muchos de estos distribuidores son compradores extranjeros (europeos) que compran la droga a kilos en Holanda y gestionan su transporte a otros destinos. Otros son «*drug brokers*» o intermediarios individuales (Pearson y Hobbs 2001), que o bien compran y venden cargando algo en el precio o bien cobran un porcentaje por hacer de intermediarios entre comprador y vendedor. También en este caso, los distribuidores mayoristas están rodeados por un grupo de colaboradores no cualificados, incluidos correos internos, «amigos» y prestamistas.

La «amenaza» del *body-packer*

Desde mediados de la década de los noventa, los denominados *body-packers* empezaron a llamar la atención en el aeropuerto de Schiphol. Trabajando siempre para otro y a menudo viajando en grupo, los *body-packers* transportan entre 400 gramos y 1 kilo de cocaína pura, normalmente repartida en bolas que contienen entre 5 y 10 gramos cada una. La cocaína, metida en dedos de látex, condones y otros materiales resistentes, se traga y se pasa de contrabando en uno o varios vuelos regulares, y se entrega en destino tras ser excretadas las bolas. Los *body-packers* son reclutados y contactados por intermediarios que aíslan a estos correos vulnerables de los verdaderos exportadores e importadores (Pick 2003); normalmente están muy mal informados y a menudo mal pagados, y se arriesgan a morir si una de las bolas se rompe. Por primitivo y a pequeña escala que pueda parecer este método de contrabando, es una opción barata y de riesgo bajo para muchos exportadores de cocaína pequeños o medianos. Estos pequeños exportadores solamente pueden permitirse utilizar correos baratos reemplazables (que en el caso holan-

dés incluyen antillanos, africanos, surinameses, latinoamericanos y europeos del este) que vuelan en grupo transportando pequeñas cantidades, pero que carecen de los contactos y del respaldo financiero para organizar envíos por mar de partidas más grandes.

La cantidad de *body-packers* que vuelan desde las Antillas Holandesas al aeropuerto de Schiphol se incrementó espectacularmente entre los años 2000 y 2003 (1200 correos de droga fueron detenidos en ese aeropuerto en el año 2001; 2160, en el año 2002, y unos 2600, en el año 2003),³² para declinar —y desplazarse a otros puntos de transbordo— tras la introducción de los denominados controles cien por cien exhaustivos en todos los vuelos que llegan a Ámsterdam procedentes de Surinam, Venezuela y las Antillas. Este crecimiento sostenido causó finalmente un escándalo político: en diciembre de 2001 se hizo público que las autoridades holandesas responsables de aduanas y de la emigración, debido a la escasez de celdas en las cárceles, dejaban regresar a los correos después de incautarles la cocaína. El escándalo llevó finalmente a un gran despliegue en la prensa y en los medios de comunicación, a la promulgación de una nueva ley de emergencia y a la intensificación de los controles en las Antillas y en Schiphol, a la captura de más correos y a la creación de nuevas celdas en las cárceles para alojar a los correos (celdas que, a los pocos meses, ya estaban escaseando de nuevo) (Maalsté [et al.]. 2002). A pesar de las exageraciones contenidas en los relatos de los medios de comunicación y en los discursos y documentos confidenciales oficiales,³³ los *body-packers* representaron solamente el 0,3% de toda la cocaína confiscada en 1999 (Prisma Team 2000, 2002) y el 1,8% de la confiscada en 2001 (Schipholteam 2002). Estimaciones más recientes sugieren que actualmente los *body-packers* representan aproximadamente un 5% del total de la cocaína que entra en Holanda (Zaitch 2002b; Gruter 2003). Por este motivo, puede afirmarse que el control cien por cien exhaustivo en estos vuelos que supuestamente tendrían que interceptar la cocaína y detener a los pequeños correos, tiene un carácter básicamente simbólico.

Entorno (multi)étnico

La cocaína la suministran diferentes clases de redes, todas muy flexibles, organizadas y no organizadas, que tanto compiten entre sí como cooperan, y que incluyen una variedad de grupos étnicos y nacionales. El hecho de que la mayor parte de empresarios de la cocaína sean holandeses, colombianos, surinameses o antillanos demuestra que los recursos clave en el negocio de la cocaína son: un acceso privilegiado al suministro, capital e infraestructura local. Los holandeses y colombianos autóctonos están involucrados en la importación a gran escala, mientras que los traficantes surinameses y antillanos son principalmente los que pasan pequeñas cantidades por los aeropuertos (a menudo utilizando a otros empleados como correos). El contrabando de cocaína lo llevan a cabo personas (principalmente empleados) procedentes de varios países, incluidos europeos del este y occidentales, latinoamericanos y africanos. A nivel de mayoristas, el negocio tiene un aspecto todavía más internacional, con la presencia de empresarios autóctonos, individuos procedentes tanto de los países de origen como de destino de la droga (especialmente de otros países de la UE), y minorías étnicas locales que también están implicadas en otros mercados ilegales (armas, heroína, comercio, etc.). Los jóvenes traficantes marroquíes son muy visibles en el mercado al consumo callejero (en Róterdam, por ejemplo), y se ha destacado que la presencia de israelíes es conspicua en actividades relacionadas con labores de apoyo y blanqueo de dinero. Si bien algunos de estos grupos los forman individuos que trabajan de acuerdo con criterios étnicos o nacionales (comprando y vendiendo a otros grupos), la mayoría de ellos los forman individuos mezclados en empresas de cocaína que tienen una composición internacional (Kleemans [et al.]. 1998, 2002, 2007).

32. Entre los detenidos había todo tipo de correos de droga, y los *body-packers* solo eran un pequeño porcentaje del total.

33. Afirmando, por ejemplo, que una «invasión» de 500 correos entran cocaína en Holanda de contrabando cada semana, lo que significa que son 26 000 al año.

Actores legítimos

Junto a los sospechosos habituales, el negocio de la cocaína en Holanda se basa en buena medida en toda clase de actores legales o legítimos. Una breve lista de ellos incluye: pilotos y miembros de la tripulación de las compañías aéreas, operarios porteadores, marinos, empleados portuarios, camioneros, empresarios del transporte, agentes de importación, inversores y agentes inmobiliarios, abogados y contables, empleados de instituciones financieras, músicos y DJ, propietarios y empleados de cafeterías, propietarios de bares y restaurantes, prostitutas, empleados de gimnasios, propietarios de tiendas de teléfonos móviles, pizzeros, estudiantes, sacerdotes, (ex)policías, (ex)militares y agentes de aduanas.

Su implicación directa o indirecta es esencial para el éxito de las operaciones de la cocaína. Sin embargo, y debido a que muchos de estos actores no pertenecen a los denominados «bajos fondos», su papel es considerado por las autoridades y por la opinión pública en general como puramente «incidental», y es definido como actividades «propiciatorias y de intermediación». Estas son, sin embargo, actividades muy lucrativas precisamente porque estas personas tienen normalmente un fácil acceso a recursos clave, porque tienen unas habilidades valiosas que ofrecer o simplemente porque ocupan posiciones de poder que los hacen invisibles e invulnerables.

Tendencias recientes

A pesar de la existencia de un panorama general estable por lo que respecta a las ventajas competitivas, a los precios y a los niveles de oferta y demanda, estamos ahora finalmente en condiciones de distinguir algunas tendencias recientes en el tráfico de cocaína desde Holanda y hacia Holanda. En muchos casos, la mayoría de ellas no se limitan a ese país, sino que tienen un alcance global y son el resultado tanto de las estrategias policiales antidroga como de los procesos más generales de liberalización y transnacionalización de mercados. Vamos a examinar ahora las más importantes.

Fragmentación

Aunque los mercados ilegales de la droga siempre han sido mercados muy fragmentados y «desorganizados» (Reuter 1983), el negocio de la cocaína ha experimentado, desde mediados de los noventa, una tendencia hacia una mayor fragmentación social y geográfica. La guerra contra las drogas en Colombia, por ejemplo, ha tenido el triple efecto de dividir a las empresas exportadoras de cocaína en unidades más pequeñas, de modo que las han hundido más en el submundo de la clandestinidad y han dispersado el negocio (producción, exportación, inversiones, blanqueo de dinero, transbordos, etc.) por las regiones vecinas, y actualmente incluso por nuevos países del África occidental. Además, los controles cada vez más exhaustivos en la frontera mexicano-estadounidense después de los acontecimientos del 11 de septiembre han dado un nuevo ímpetu a las redes del tráfico en toda la región caribeña, una zona de transbordo clave en el transporte de la cocaína hacia Estados Unidos y Europa. Los precios de la cocaína en la región, que ya eran bajos y que siguen bajando (entre 1000 € y 2000 € por kilo), y el papel más activo que juegan Bolivia y Perú como exportadores directos de cocaína refinada (Thoumi 2002; 127) también han alentado la descentralización y la entrada en el negocio de nuevos actores y regiones más pequeños.

Esta fragmentación también es perceptible en el ámbito de la importación y al nivel mayorista en Holanda. Especialmente para un número cada vez mayor de pequeñas redes que operan desde la región caribeña (a menudo directamente relacionadas con los exportadores colombianos), el envío a Holanda de cantidades más pequeñas por medio de correos aéreos es una opción barata y de bajo riesgo. El aumento explosivo no solo de los *body-packers* procedentes de las Antillas, sino también del envío de partidas relativamente pequeñas por correo o por vía aérea sería, en este sentido, una consecuencia directa de este proceso de fragmentación. De todos modos, esto no significa de ningún modo el final de los envíos de grandes partidas de muchas toneladas,

que actualmente son desviadas hacia nuevas rutas y centros de transbordo, y pasan por países como Ecuador, Panamá, Brasil y Nigeria.

También las empresas de cocaína tienden a volverse más pequeñas y más fragmentadas. Ahora hay más tratantes e intermediarios que antes en el mundo de la droga, y el abismo existente entre los traficantes profesionales y los aficionados a tiempo parciales parece aumentar aunque trabajen juntos.

Integración

Se da también en el negocio de la cocaína una tendencia hacia una mayor integración con otras actividades y mercados legales e ilegales. En muchos casos, las empresas ilegales que importan cocaína también están involucradas en la importación de heroína, hachís y marihuana (esta última también desde Colombia), en la exportación de éxtasis a EE.UU. y a América del Sur o en el tráfico de armas. Esto es en parte el resultado de una mayor globalización de las redes y mercados interdependientes (Eurozona, nuevas rutas, más comunicación, diáspora), de varios acontecimientos políticos (guerras, caída del telón de acero, nuevos miembros en la UE e, irónicamente, del hecho de que el «crimen transnacional organizado» es definido (y tratado) cada vez más como una sola entidad o «amenaza».

Sin embargo, Holanda también ha manifestado una tendencia notable a incrustar el negocio de la cocaína, tanto parasitaria como simbióticamente, en el interior de unas estructuras y actividades legales más amplias. Este tipo de integración es lo que hace que el negocio holandés de la cocaína sea tan poderoso. Pensemos, por ejemplo, en las relaciones de este negocio con el puerto de Róterdam (Zaitch 2002b), con la industria del *catering* y la restauración (bares, restaurantes, hoteles) o con los sectores del transporte y financiero.

Cooperación

En vez de competir violentamente entre sí, los empresarios holandeses de la cocaína han estado ejerciendo cierta clase de competencia «consensual» en la que la violencia real ha sido o bien excluida o bien mantenida a un nivel muy bajo. Se da, por supuesto, una gran abundancia de «juego sucio» y de lealtades frágiles, pero cierto grado de cooperación entre traficantes parece ser una consecuencia lógica de la creciente fragmentación de las redes que operan en un entorno comercial muy abierto. Un buen ejemplo es la cooperación cada vez mayor entre diferentes grupos étnicos, que se manifiesta tanto en las coaliciones interétnicas como en las intraétnicas.

Conclusiones finales

Podemos afirmar, finalmente, que estos desarrollos no se limitan a Holanda, sino que forman parte de unas tendencias más generales del negocio global de la cocaína, desde la producción hasta los mercados del consumo. La fragmentación de las redes, rutas y cantidades, y la internacionalización de los actores, de las áreas de transbordo e incluso del consumo son el resultado de la globalización económica y cultural, por un lado, y una consecuencia de las actuales estrategias policiales antidroga, centradas principalmente en la interdicción y la captura, por otro. También la mayor integración del negocio de la cocaína con otras estructuras, actores y actividades legales e ilegales, y la cada vez mayor cooperación entre diferentes grupos implicados parecen ser un resultado lógico de dichos procesos, pero será necesario proceder a nuevas investigaciones para determinar cómo afectan y condicionan exactamente las políticas represivas actuales al tráfico de la cocaína al nivel de los mercados medianos. Ha llegado probablemente el momento de pensar que unos enfoques alternativos basados en el principio de la reducción de perjuicios pueden producir, aplicados a este nivel del negocio, unos efectos significativos en la forma en que se desarrolla en la actualidad este negocio ilegal.

Bibliografía

- BOVENKERK, F. *La bella Bettien*. Ámsterdam: Meulenhoff, 1995.
- DORN, N. [et al.]. «Drugs importation and the bifurcation of risk». *British Journal of Criminology*, vol. 38, núm. 4 (otoño 1998).
- DOUANE INFORMATIE CENTRUM. *Maritieme smokkelmethoden*. Róterdam: DIC, 2000.
- EMCDDA. *Annual Report 2007. The state of the drugs problem in Europe*. Lisboa: EMCDDA, 2007.
- FIJNAUT, C. [et al.]. *Inzake Opsporing. Eindrapport Georganiseerde Criminaliteit in Nederland*. La Haya: Sdu, 1996.
- GRUTER, P. *Cocaïnehandel. Distributieketens & Rotterdamse bedrijfsvoering* (borrador no publicado). Róterdam: IVO, 2003.
- KLEEMANS, E.; BRIENEN, M.; BUNT, H. VAN DE. *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor*. La Haya: WODC, 2002.
- KLEEMANS, E.; BUNT, H. VAN DE. *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Derde rapportage op basis van de WODC-monitor*. La Haya: WODC, 2007.
- KLEEMANS, E.; BERG, E. VAN DEN; BUNT, H. VAN DE. *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Eerste rapportage op basis van de WODC-monitor*. La Haya: WODC, 1998.
- KORF, D.; VERBRAECK, H. *Dealers and Dienders*. Ámsterdam: Criminologisch Instituut «Bonger» - University of Amsterdam, 1993.
- MAALSTÉ, N. [et al.]. *De noodvoorzieningen voor drugskoeriers. Evaluatie van de Tijdelijke Wet Noodcapaciteit Drugskoeriers in de praktijk*. La Haya: ES&E, 2002.
- MIDDELBURG, B. *The Godmother*. Ámsterdam: Contact bv, 2000.
- NABBEN, T.; KORF, D. «Cocaine and Crack in Amsterdam: Diverging Subcultures». *Journal of Drug Issues* (verano 1999), págs. 627-652.
- OGD. *Où va la cocaïne en Europe?* París: OGD, 1997.
- PEARSON, G.; HOBBS, D. *Middle Market Drug Distribution. Home Office Research Study 227*. Londres: Home Office, 2001.
- PICK, B. *Surinaamse bolletjesslikkers* (tesis doctoral no publicada). Róterdam: EUR, 2003.
- PRISMA TEAM. *Criminaliteitsbeeld 2000*. Den Haag: Prisma Team, 2000.
- *Presentation «Cocaine Vandaag»* (no publicado). Ámsterdam: Vrije Universiteit, 2002.
- REUTER, P. *Disorganized Crime. The economics of the visible hand*. Cambridge: The MIT Press, 1983.
- ROCHA, R. *La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores – UNDCP, 2000.
- SCHIPHOLTEAM. *Plan van aanpak drugssmokkel Schiphol*, 2002.
- THOUMI, F. *El imperio de la droga. Narcotráfico, economía y sociedad en los Andes*. Bogotá: Editorial Planeta, 2002.
- UNODC. *World Drug Report 2004*. Viena: UNODC, 2004.
- *World Drug Report 2007*. Viena: UNODC, 2007.
- ZAITCH, D. *Trafficking Cocaine. Colombian drug entrepreneurs in the Netherlands*. La Haya: Kluwer Law International, 2002. (2002a)

— «From Cali to Rotterdam: Perceptions of Colombian cocaine traffickers on the Dutch port». *Crime, Law & Social Change*, vol. 37, núm. 4 (junio 2002). (2002b)

Damián Zaitch (1966) es profesor titular e investigador en el Departamento de Criminología de la Erasmus Universiteit Rotterdam. Ha investigado y publicado sobre terrorismo y control social, cooperación policial en Europa, criminología crítica y, durante los últimos 10 años, sobre delito organizado, tráfico de drogas y políticas de drogas en Holanda y Latinoamérica. Se doctoró cum laude en 2001 en la Universidad de Ámsterdam, con un estudio etnográfico sobre la participación de colombianos en el negocio de la cocaína en Holanda (Trafficking Cocaine, Kluwer Law International, 2002), libro por el que obtuvo el premio Willem Nagel en 2003. Desde entonces ha realizado estudios cualitativos sobre tráfico de cocaína en el puerto de Róterdam, sobre drogas sintéticas en Ámsterdam, sobre hooliganismo en Internet y sobre la demanda de tráfico de mujeres para la prostitución. Actualmente está interesado en nuevas formas de delincuencia transnacional y en criminalidad de cuello blanco en la industria de la alimentación.

Tráfico de drogas en África Occidental

Stephen Ellis

Primero, un poco de historia. La totalidad del África occidental estuvo en manos de una potencia europea u otra hasta hace cincuenta años, con la excepción de Liberia. Esta última fue, de hecho, un protectorado norteamericano. El primer territorio colonial de la región que alcanzó la independencia fue Ghana, en 1957. El último fue Guinea-Bissau, que obtuvo la independencia de Portugal en 1975.

Hasta la década de los setenta no existe constancia escrita de la existencia de un tráfico de narcóticos en la región. Sin embargo, hubo un pequeño comercio con la marihuana. Existía cierto consumo local de marihuana e incluso en la década de los treinta, cantidades muy pequeñas fueron exportadas a EE.UU. por los marineros de barcos europeos, especialmente desde Sierra Leona. Solamente a finales de la década de los sesenta hubo informes de exportación de marihuana en cantidades importantes, esta vez con destino a Europa, con algunos casos de cargamentos individuales de más de 70 kilogramos procedentes de Nigeria. Estos casos de tráfico de marihuana fueron, al parecer, obra de traficantes individuales que ocultaban la mercancía entre sus objetos personales o en el cargamento que transportaban. Fueron los precursores del posterior tráfico de drogas.

El resto de este artículo se ocupará del tráfico de estupefacientes, cocaína y heroína. Dejaré en principio fuera de mi análisis la marihuana y otras drogas.

Los primeros indicios del tráfico de heroína y cocaína se dieron a finales de la década de los setenta (aunque el primer caso conocido data de veinte años antes), al parecer, como resultado del hecho de que algunos africanos, sobre todo estudiantes, habían vivido durante un tiempo en Europa y en América del Norte. Algunos de ellos tuvieron conocimiento de la existencia de dichas drogas y de su valor comercial. Algunos de ellos se habían convertido asimismo en consumidores, razón por la cual un periódico nigeriano publicaba en 1983 un reportaje en el que se refería a la existencia de lo que llamaba «un minúsculo mundo de la cocaína» entre la sociedad moderna de Lagos.³⁴ Ciertas personas, de forma individual, viajaban a América del Sur y compraban pequeñas cantidades de cocaína, que luego transportaban al África occidental en su equipaje personal. Según parece, los traficantes pusieron en práctica desde el primer momento la técnica

34. El diario *The Guardian* de Lagos publicó reportajes sobre este tema en mayo y junio de 1983. Véase también Axel KLEIN, «Trapped in the Traffic».

de tragarse la cocaína metida en preservativos o bien la ocultaban en paquetes pequeños en su propio cuerpo. Una vez en África occidental, la cocaína importada de este modo podía ser reempaquetada y transportada a Europa.

La gran ventaja de los traficantes del África occidental durante los primeros días de este comercio ilegal era que los policías y otros funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no esperaban narcóticos procedentes de África occidental, dado que esta no es una región productora de drogas. En muy poco tiempo, aparecieron dos patrones: «correos» individuales africanos que importaban cocaína desde América del Sur y la reexportaban a Europa; y otros que importaban heroína del Sudeste Asiático para reexportarla a América del Norte, y en ambos casos establecían una posición como intermediarios aprovechando la ubicación central del África occidental en estas dos vías de tráfico y su estatus relativamente desconocido como región implicada en el comercio ilegal de drogas. Según parece, los nigerianos desempeñaron un papel prominente en estos dos tipos de comercio. El primer caso conocido de un nigeriano condenado por posesión de heroína en Tailandia se produjo en 1983.³⁵ En 1984, George Wolt, el director del servicio de aduanas de Alemania occidental, declaraba que Nigeria era uno de los seis principales importadores de cocaína a su país.³⁶ El embajador norteamericano en Nigeria, Herbert Gilbert, hizo público que unos cien nigerianos habían sido detenidos en 1983 en Estados Unidos acusados de tráfico de drogas.³⁷

Los funcionarios de aduanas del África occidental, igual que sus homólogos europeos y norteamericanos, parecen haber tardado mucho en darse cuenta del crecimiento de este tipo de comercio durante el primer período, y según se dice muchos de ellos, incluso en 1984, no sabían en realidad qué aspecto tenía la cocaína. De todos modos, ya en estas fases iniciales, había varios funcionarios de alto rango que eran conscientes de las posibilidades que tenía este nuevo tipo de tráfico. En especial, un grupo vinculado a un importante general nigeriano había desarrollado un gran interés en el tráfico de estupefacientes. El 31 de diciembre de 1983, un golpe de Estado militar llevó al poder en Nigeria al general Buhari, que manifestó su intención de erradicar la corrupción y la ilegalidad. Entre otras rigurosas medidas, declaró la guerra a las drogas y estableció la pena de muerte como castigo para los traficantes de drogas. La primera persona en ser condenada por este delito en Nigeria fue un civil ejecutado por un pelotón de fusilamiento en diciembre de 1984.

En general, la reacción de la opinión pública nigeriana no fue demasiado favorable a las severas penas decretadas en 1984 por el Gobierno militar del general Buhari. Aquellos africanos de África occidental que habían oído hablar de la cocaína y de la heroína las consideraban como artículos de lujo que eran consumidos por el mundo rico, y apenas había signos de estigma social contra aquellos que simplemente se limitaban a transportarlos de una parte del mundo a otra. Se consideraba como un caso de «vendedor servicial-comprador voluntario» y, por consiguiente, como una forma legítima de comercio. Además, a finales de la década de los setenta, se había producido un rápido deterioro en las economías de toda el África occidental, incluida Nigeria, uno de los principales productores de petróleo. La mayor parte de países de la región se encontraban en dificultades después de las convulsiones financieras generales del período y a consecuencia de su propio despilfarro, y se vieron obligados a pedir ayuda al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial, y a poner en marcha un proceso forzoso de liberalización económica conocido en la jerga económica de la época como un «ajuste estructural». Ello se tradujo en una serie de recortes drásticos en el gasto público que tuvo como consecuencia el despido de muchos funcionarios públicos y grandes recortes en los presupuestos de salud y educación. Quienes no tenían acceso a puestos de responsabilidad o a las divisas extranjeras se vieron sumidos en una profunda crisis financiera personal, y esto fue indudablemente un acicate para que muchos africa-

35. Según el boletín informativo *Drug Force*, la publicación oficial de la Drug Law Enforcement Agency nigeriana. Citado en *Daily Champion* (Lagos), 9 de mayo de 1993.

36. Citado en «...and its Nigerian connection», *The Guardian* (Lagos), 30 de diciembre de 1984.

37. *Ibídem*.

nos occidentales viajasen al exterior con el objetivo de ganar dinero. Quienes lo hacían no tenían a ser los miembros más pobres de la sociedad, los habitantes de las zonas rurales, sino más bien los que habían vivido en las ciudades, hablaban bien el inglés y estaban familiarizados con las complejidades de las burocracias estatales. No solo en el ámbito de los estupefacientes, sino en otros campos de la criminalidad, es en este período cuando podemos fechar la rápida inserción del África occidental en las redes del crimen internacional.

Si el decreto del general Buhari que sentenciaba a la pena de muerte a los traficantes de drogas fue considerado por muchos nigerianos como excesivamente riguroso, la seriedad de su campaña contra el crimen y la corrupción representaba igualmente un peligro para los intereses de otros militares, incluyendo en particular un oficial de alta graduación y su entorno, que eran los padrinos de su propia red de tráfico de drogas. Este fue en buena medida el motivo subyacente al golpe de Estado que dio en 1985 el general Ibrahim Babangida, que iba a dirigir Nigeria durante los próximos ocho años. El régimen de Babangida es considerado como un hito en la transformación de la corrupción en Nigeria, que desde ese momento se convirtió en un instrumento generalizado de gobierno. Fue durante el período de Babangida cuando Nigeria se convirtió literalmente en una cleptocracia, un sistema de gobierno basado en el robo y el soborno. La palabra cleptocracia había sido inventada unos años antes por un sociólogo anglopolaco que daba clases desde hacía tiempo en una universidad nigeriana.³⁸ Al menos otro jefe de Estado de África occidental ha sido considerado sospechoso de tener intereses personales en el tráfico de drogas durante este último período.

El patrón regional

Hablando en general, estas observaciones relativas al crecimiento de la implicación nigeriana en el tráfico internacional de estupefacientes también son aplicables en mayor o menor medida a muchas otras partes de la región del África occidental. Desde finales de la década de los setenta, se ha sabido de la existencia en varios países de la región de individuos que se dedican a la importación de drogas para su posterior reexportación. Según parece, muchos traficantes han estado actuando por propia iniciativa o, en cualquier caso, al margen de cualquier sistema extenso o corporativo. Algunos de estos traficantes ocupan posiciones de privilegio. En 1987, un piloto de las líneas aéreas nigerianas Nigerian Airways, Billy Eko, fue detenido en el aeropuerto John Fitzgerald Kennedy de Nueva York por estar en posesión de tres kilogramos de heroína que trataba de importar.³⁹ Dos años más tarde, un antiguo senador nigeriano fue detenido en Nueva York acusado de tráfico de heroína y posteriormente fue condenado. Previamente había ofrecido pagar de su propio bolsillo 20 millones de dólares para liquidar una deuda de la Nigerian Airways que había obligado a las autoridades francesas a incautar un aerobús de la compañía nigeriana, supuestamente como gesto patriótico para ayudar a la aerolínea a resolver sus problemas y evitar que estos empañasen el buen nombre de Nigeria. Aunque su plan no dio resultado, aparentemente tenía la intención de utilizar el avión para transportar un cargamento de drogas. Después de esto, durante un tiempo los traficantes de heroína de Lagos se referían a los narcóticos como «el senador».⁴⁰ Más recientemente, en noviembre de 2005, un miembro del parlamento ghanés, Eric Amoateng, fue arrestado en EE.UU. en posesión de 61,82 kilogramos de cocaína, siendo declarado finalmente culpable.⁴¹

En otra red con conexiones gubernamentales de alto nivel que existió a finales de la década de los ochenta estuvieron implicados varios ghaneses y un diplomático de Burkina Faso. El diplomático proporcionaba pasaportes diplomáticos a los miembros de la organización. El grupo importaba heroína de Bombay a Abiyán para luego llevarla a Europa. Uno de los ghaneses, un tal Emmanuel Boateng Addo, desveló algunos de los detalles de la forma de proceder del grupo en

38. Stanislav ANDRESKI, *The African Predicament* (Londres, 1968).

39. *The Guardian*, 1 de mayo de 1987.

40. «Adegoke's ill-fated deal with skypower», *National Concord*, 30 de abril de 1989.

41. www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/AKOTO/MP_HeroinCase.pdf [consultado el 4 de noviembre de 2008]

1993, después de salir en libertad tras cumplir condena en una cárcel francesa.⁴² A finales de la década de los ochenta, este mismo diplomático se hizo amigo de Charles Taylor, por aquel entonces un político liberiano de segunda fila, pero que más tarde llegaría a presidente de Liberia. Un ghanés que compartió celda en la cárcel con Charles Taylor durante uno de los varios períodos en los que estuvo encarcelado recuerda cómo hablaba de las drogas:

«En una de nuestras numerosas y largas discusiones mientras estábamos en la cárcel, se mostró crítico con lo que él denominaba la vigilancia no justificada y la detención de traficantes de droga en Ghana. Le dije que lamentaba no estar de acuerdo, pero él insistió en que la principal preocupación de los gobiernos africanos tenía que ser la prevención del consumo doméstico de drogas duras. Desde el momento en que estas drogas se exportan desde África, decía, tendrían que estar permitidas. También decía que debíamos pensar en cultivar coca y marihuana en Ghana y convertirnos en un exportador importante. Le fastidiaba especialmente el hecho de que los gobiernos africanos se quejasen de falta de capital cuando tenían la opción fácil de prestar servicios bancarios a los barones de la droga que tienen miles de millones de dólares por blanquear».⁴³

Charles Taylor vio cumplida su ambición de llegar a jefe de Estado cuando se convirtió en presidente de Liberia en 1997. Decidió asociarse con una enorme variedad de delincuentes profesionales de varios países, y era muy conocido por los traficantes de droga holandeses, por ejemplo, que consideraban a su régimen como uno de los que podían comprarse sin problemas.⁴⁴

Durante los años en que el comercio de estupefacientes en África occidental pasó de cero a ser un negocio internacional importante y extenso, los traficantes nigerianos, los más activos de esa región del África occidental, establecieron bases de operaciones en diversos países. No solamente intensificaron sus lazos con los países en los que estaba la fuente de su producto, como América del Sur o el Sudeste Asiático, sino que también establecieron cabezas de puente en muchos otros países en los que las drogas importadas pueden almacenarse y reempaquetarse para ser reexportadas. Desde comienzos de la década de los noventa, Sudáfrica se convirtió en una de dichas bases, pues el país ofrecía la ventaja de tener una excelente infraestructura de transportes y un buen sistema bancario. También se establecieron bases en otros lugares del África occidental. Así, los comerciantes nigerianos establecieron centros operativos en lugares como Cotonú y Abiyán, que también albergaban benineses, marfileños y personas de otras nacionalidades que habían entrado en el negocio de la droga. Cuando Nigeria envió una fuerza pacificadora a Liberia en 1990 tras estallar la guerra en aquel país, los miembros de la fuerza expedicionaria nigeriana pronto se interesaron por el comercio de estupefacientes, ya que controlaban los puertos marítimos del país y su aeropuerto internacional, y por consiguiente el país constituía una cabeza de puente ideal para el tráfico. El Gobierno norteamericano, concretamente, tenía catalogada a Liberia como un importante centro de almacenaje y distribución para el tráfico de drogas.⁴⁵

Fue en gran parte debido a la presión norteamericana por lo que, en 1989, Nigeria estableció su propio departamento de policía antinarcóticos, la NDLEA (Nigerian Drug Law Enforcement Agency). Aunque no siempre resulta fácil discernir la verdad entre un mar de declaraciones y contra-declaraciones, según parece, en los primeros momentos después de su creación, la propia NDLEA llegó a estar implicada en el tráfico. Un nuevo director nombrado en 1994, el teniente general Musa Bamaïyi, declaró públicamente que «quienes tienen la responsabilidad de eliminar el tráfico de drogas están mucho más interesados en dicho tráfico que los propios traficantes

42. Emmanuel AKYEAMPONG, «Diaspora and drug trafficking in West Africa: a case study of Ghana», *African Affairs*, 104, 416 (2005), p. 441.

43. Kwesi YANKAH y Lazarus D. MAAYANG, «Charles Taylor: dark days in Ghana», *Uhuru*, 3 (1990), p. 40.

44. Bart MIDDELBURG y Paul VUGTS (eds.), *De Endstra-Tapes: de integrale gesprekken van Willem Endstra met de recherche* (Nieuw Amsterdam Publishers, Amsterdam, 2006), p. 324.

45. US Department of State, Bureau for *International Narcotics and Law Enforcement Affairs*, *International Narcotics Control Strategy Report*, marzo 1995: <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/law/INC/1995/09.html> [consultado el 4 de noviembre de 2008]

profesionales».⁴⁶ Mientras Bamaiyi estuvo al mando, la NDLEA detuvo a más personas que cuando estuvo al mando de sus predecesores, y el número de detenciones de personas sospechosas de traficar con drogas creció rápidamente: pasó de 200-400 por año durante el período 1990-1993 a 1187 en 1996 y a más de 2000 por año posteriormente, lo que representa unas siete detenciones diarias.⁴⁷ Bamaiyi, que era militar y había sido uno de los oficiales al mando de la fuerza pacificadora enviada a Liberia, también declaró públicamente que algunos de los oficiales del Ejército en activo estaban implicados en el tráfico de drogas. Sin embargo, muchísimas de estas detenciones lo fueron de personas que estaban en posesión de marihuana y no de drogas duras. La cantidad de heroína y cocaína confiscada por dicha agencia cayó, de hecho, de una forma muy pronunciada, desde que, en 1993, la NDLEA confiscó 1,2 toneladas de heroína, hasta unas cantidades mucho menores en años posteriores. Hay varias posibles interpretaciones de estas cifras, pero la que parece más probable apunta a que el nombramiento de una nueva dirección de la NDLEA en 1994, junto con el fallecimiento del general Babangida, a quien muchos consideraban comprometido por una supuesta asociación con los traficantes de drogas, hizo de Nigeria un entorno menos favorable al comercio de estupefacientes de lo que lo había sido con anterioridad. En marzo de 1998, el Gobierno norteamericano declaró que los traficantes nigerianos seguían siendo responsables de «una proporción considerable de la heroína» que entraba en Estados Unidos, y describía a Nigeria como el «centro de distribución del tráfico de narcóticos africano». Sin embargo, el éxito relativo de la NDLEA en la persecución de los pequeños traficantes de drogas —destacaba el informe del Gobierno norteamericano— «puede ser un factor que contribuya a la expansión de los traficantes y a la difusión de grandes cantidades de droga a los países vecinos».⁴⁸ La economía nigeriana —seguían diciendo las autoridades norteamericanas— incluía «un enorme sector comercial, inmune a la mayoría de regulaciones y muy bien adaptado a las actividades ilegales».⁴⁹ En otras palabras, enfrentados a un Gobierno que adoptaba una actitud menos indulgente respecto al tráfico de drogas que en tiempos del general Babangida, y una vez establecidas las grandes redes internacionales del tráfico, algunos nigerianos simplemente se trasladaron al extranjero o se introdujeron en los circuitos internacionales del transporte de drogas, por ejemplo llevando cocaína desde América del Sur hasta Europa pasando por el Caribe. En 2001, una gran proporción de los 1.200 «correos» arrestados en el aeropuerto de Ámsterdam-Schiphol provenían de Aruba y las Antillas Neerlandesas. La policía y los agentes de aduanas holandeses, en un experimento controlado, registraron durante un período de diez días a todos y cada uno de los nigerianos que aterrizaron en Ámsterdam procedentes de los citados lugares de embarque. Se encontraron con que de los 83 pasajeros nigerianos que habían utilizado la ruta, al menos 63 transportaban drogas (aquí aniria inserida la nota al peu núm 50 amb el següent text: UN Office on Drugs and Crime, *Transnational Organised Crime in the West African Region* (Nueva York, 2005), p. 21.). También se detectó que otras personas del África occidental estaban transportando drogas de un país a otro sin pasar necesariamente por la base que tenían en su propio país.

En resumen, a mediados de los noventa, algunos traficantes de drogas nigerianos no solamente habían desarrollado los medios para invertir en cargamentos masivos de narcóticos, sino que se habían convertido en traficantes verdaderamente internacionales, y tenían vínculos comerciales muy estrechos tanto con los países productores como con los países consumidores y centros de almacenaje y distribución en países fuera de Nigeria. Lo mismo puede decirse, a menor escala, de los traficantes de otros países del África occidental, particularmente de Ghana.

Algunos patrones del tráfico

El tráfico de drogas nigeriano tiene varios rasgos característicos. Podemos empezar por arriba, como quien dice, considerando la categoría normalmente conocida como la de los «barones» de

46. «NDLEA stinks – Bamaiyi», *Daily Times*, 18 de febrero de 1994.

47. Cifras proporcionadas por la NDLEA, 24 de octubre de 2007.

48. Comunicado de prensa del USIS, 2 de marzo de 1998. Citado en *Punch*, 5 de marzo de 1998.

49. *Ibidem*.

la droga. Un barón de la droga del África occidental tiene que tener al menos tres cosas. Primero, él —o ella— tiene que poder comprar droga barata en el país-fuente. Desde el primer momento, hubo nigerianos que viajaban a los países productores de América del Sur y del Sudeste Asiático a comprar drogas. Había una comunidad nigeriana que residía en Bangkok desde comienzos de la década de los ochenta, y en el año 2003 había unos 330 nigerianos cumpliendo condenas en cárceles de Tailandia por delitos relacionados con las drogas.⁵⁰ Solamente en Bangkok había 15 000 residentes nigerianos, un número significativo de los cuales tenían intereses, según diversas fuentes, en el tráfico de drogas.⁵¹ Había también comunidades nigerianas considerables en Pakistán y Bombay. Cualquiera persona residente en uno de estos lugares estaba bien situada para ofrecer a sus asociados con base en Nigeria o en otras partes cantidades considerables de heroína. Un segundo requisito para ser un barón de la droga es tener un buen contacto en el país receptor, generalmente América del Norte en el caso de la heroína y Europa en el de la cocaína. Durante los primeros años del tráfico, como ya hemos dicho, muchos candidatos a traficantes eran personas que habían vivido en Estados Unidos, especialmente como estudiantes. Tanto Norteamérica como Europa tienen importantes comunidades nigerianas en su territorio, parte de los 15 millones de nigerianos que se estima viven fuera de su país. No cabe duda de que la mayoría de ellos llevan una vida intachable, ganándose el sustento en ocupaciones respetables, especialmente los que viven en los países más desarrollados. De todos modos, estas diásporas también constituyen un auténtico semillero de traficantes. En tercer lugar, un barón de la droga necesita una cantidad considerable de capital para financiar sus operaciones. Esto no constituye ningún problema para cualquiera que haya llevado a cabo un par de transacciones exitosas. Un ejemplo es Ekenka O, que actualmente está siendo juzgado por posesión de narcóticos. Arrestado por vez primera en 1995 y condenado a un año de cárcel, fue arrestado de nuevo en octubre de 2005. En ese momento, tenía un capital que sobrepasaba los 500 millones de nairas, unos 4,16 millones de dólares. Poseía también tres casas y varias empresas.

Para atender al transporte, un barón de la droga trabaja con una segunda capa de operadores, conocidos como *strickers* ('negociantes' o 'tratantes'). Esta palabra se utiliza en Nigeria no solamente en conexión con el tráfico de drogas, sino también en relación con una serie de negocios delictivos en los que se requiere un alto nivel de pericia logística. Muchos *strickers* son hombres de mediana edad, de treinta y muchos en adelante. Un *striker* es alguien que puede cerrar un trato (*strike a deal*). Es muy probable que sea una persona con experiencia, seguramente un antiguo «camello» que ha aprendido el negocio empezando desde abajo y que ha construido una excelente red de contactos. Un *striker* sabe perfectamente quién es la persona a la que encargar documentos falsos o la que mejor puede empaquetar las drogas. Un *striker* recibe unos honorarios previamente estipulados por realizar este tipo de servicio de parte de un barón, y generalmente trabaja con varios barones. Otro de los cometidos de un *striker* es el de reclutar «correos» o «camellos», y desde el punto de vista del barón, una de las grandes ventajas de este sistema es que el «correo» desconoce normalmente el nombre, e incluso la existencia, del barón, que es el auténtico iniciador de la transacción, ya que el *striker* hace las veces de cortacircuitos. Los *strickers* suelen reclutar a sus amigos y familiares, aunque también se utilizan otras personas para transportar una partida a su destino. Los nigerianos residentes en el extranjero pueden elegir a otras personas: uno que viva en Sudáfrica reclutará sudafricanos o incluso personas con pasaporte británico. Gambia es un útil punto de tránsito debido a la existencia de un considerable movimiento de turistas, lo que facilita al «correo» viajar en aviones llenos de inofensivos turistas y reclutar, persuadir o engañar a uno de ellos para que haga de «correo». Los objetivos favoritos de los *strickers* con base en Nigeria son los nigerianos con permiso de residencia en países europeos o norteamericanos, o nigerianos que poseen pasaportes extranjeros, cuanto más prestigiosos mejor. Una vez que ha reclutado a un «correo», el *striker* permanece a su lado

50. UN Office on Drugs and Crime, *Transnational Organised Crime in the West African Region* (Nueva York, 2005), p. 21. «237 Nigerian drug convicts in arrive [sic] today», *The Guardian*, 29 de marzo de 2003.

51. Entrevistas realizadas por el autor en Bangkok en mayo de 2005.

hasta el momento mismo de la partida, un período de tiempo que a menudo es de un par de días o incluso de una semana, para asegurarse de que mantienen la sangre fría. A veces incluso los llevan a un oráculo religioso para que hagan un juramento. Los parientes o los compinches reclutados a los que se ha hecho prestar un solemne juramento de lealtad no traicionan fácilmente a sus socios. También pueden hablar por teléfono entre ellos utilizando dialectos poco conocidos de la lengua de los igbos, de modo que si sus conversaciones son interceptadas por los servicios de policía extranjeros, estos tienen muchas dificultades para entender lo que dicen. La Policía holandesa dispone solamente de tres intérpretes que hablen el idioma igbo. Además, los dialectos igbo son tan variados que muchas veces un igbo no llega a entender bien a otro.

Por lo que respecta a los «correos», la mayoría son personas desesperadamente necesitadas de dinero. Transportan paquetes a cambio de dinero. De las 316 personas detenidas en el aeropuerto internacional de Lagos entre enero de 2006 y el 5 de septiembre de 2007, no menos del 69% eran *swallowers* ('tragadores'), personas que se habían tragado condones llenos de drogas duras. Solamente el 31% habían ocultado la droga en sus equipajes. En cuanto a su edad, un informe policial de las personas detenidas en el aeropuerto de Murtala Muhammed en Lagos durante el tercer cuatrimestre de 2007 contenía una lista de 55 personas, la gran mayoría de las cuales estaban en la treintena. Esta es una edad vulnerable por cuanto corresponde al momento en que muchos jóvenes dejan de contar con la ayuda de sus padres y han de tomar opciones vitales importantes. El destino preferido de los «correos» es España debido a lo fácil que es conseguir permisos de residencia allí. Un solicitante puede conseguir un permiso temporal de residencia con solo seis meses de estancia, lo que hace que sea menos probable que sea registrado al entrar dado que se supone que ya ha pasado los controles pertinentes. Así, entre enero de 2006 y el 5 de septiembre de 2007, de las 273 personas detenidas en Nigeria sospechosas de estar exportando drogas, el 29% se dirigían a España, el destino favorito con diferencia.⁵²

Así pues, uno de los rasgos característicos de los traficantes de drogas nigerianos en particular es la naturaleza flexible de sus relaciones comerciales. Un barón que dispone de los medios para comprar una gran cantidad de cocaína o heroína en origen puede venderla a un grupo de operadores más pequeño, cuyos miembros hacen un fondo común con sus recursos. Los *strickers* trabajan generalmente con diversos barones, en contraste con las relaciones más de tipo corporativo de las clásicas mafias norteamericanas, que han ejercido una influencia tan grande sobre las ideas relativas a cómo funciona el crimen organizado mediante películas y series populares de televisión como *El Padrino* o *Los Soprano*. Este es un aspecto del comercio de drogas nigeriano que a menudo comentan los responsables de la lucha contra el tráfico ilegal de Europa y América del Norte, que están familiarizados con un modelo de organización que es bastante diferente. Los vínculos que se establecen entre los traficantes nigerianos se basan a menudo en afiliaciones étnicas.

Se han hecho varios intentos de trazar el perfil de los traficantes de drogas nigerianos. Todo apunta a que los igbos con raíces en la parte sudoriental del país son los que dominan el sector nigeriano del tráfico de narcóticos. Por otra parte, el 90% de las personas detenidas son varones.⁵³ Según parece, haciendo un análisis exhaustivo de las personas detenidas, la Policía suiza ha elaborado un perfil mucho más preciso, que incluso especifica las aldeas de origen de los detenidos. Otras formas de comercio ilegal también se caracterizan por el hecho de estar dominadas por personas de un origen geográfico determinado, como el tráfico de prostitutas de Nigeria a Europa, que está de una forma abrumadora en manos de personas del Estado de Edo, uno de los 36 estados de Nigeria. Del mismo modo, muchas formas de comercio legal también están dominadas por personas de una sola área, o incluso de una sola ciudad, como la fabricación de

52. Nigerian Drug Law Enforcement Agency (NDLEA), «An analysis of the drug trafficking issues and trends at the Murtala Muhammed International airport, Ikeja, Lagos (MMIA)», artículo no publicado, 7 páginas (septiembre de 2007).

53. *Ibidem*.

zapatos o de piezas de repuesto para automóviles. Este patrón está relacionado con la estructura más general de la empresa nigeriana, en la cual un empresario individual, cuando necesita ayuda, se dirige a alguien de su área local. Puede ser alguien con quien tenga una relación de parentesco más o menos próxima, o alguien con quien tenga una relación de vecindad en su aldea o pueblo de origen, o un antiguo compañero de escuela. Por lo tanto, los empresarios tanto pueden competir entre sí como cooperar cuando las circunstancias lo aconsejan. Esta pauta de conducta es característica de aquellas sociedades del África occidental a las que los antropólogos denominan sociedades segmentarias. Estas redes sociales que remiten a la aldea de origen se mantienen incluso entre las personas que viven en Lagos o en lugares más distantes. La aldea es el punto de referencia moral. Por esta razón, cuando se cierra un trato importante, también en el campo de los negocios o de la política, las dos partes contratantes pueden realizar un juramento solemne en presencia de un oráculo tradicional, como el famoso santuario de Okija, que atrajo la atención nacional en Nigeria en 2004.⁵⁴

Hay entre 30 y 35 millones de igbos, más o menos el doble de la población total de Holanda, por ejemplo. Tienen fama de ser unas personas dinámicas y emprendedoras, y unos comerciantes muy agresivos. Los propios igbos a menudo explican el lugar prominente que ocupan en el ámbito comercial remitiéndose a la Guerra Civil de 1967-1970, alegando que como consecuencia de esta adquirieron un estatus de semiaislamiento en el interior de Nigeria que los obliga a buscarse la vida fuera del ámbito del Estado. Sin embargo, el ethos igbo de la empresa individual tiene raíces más antiguas. Es una región conocida desde hace mucho tiempo por la productividad de la agricultura y por su papel en el tráfico de esclavos por el Atlántico, que fue durante siglos una de las características distintivas de la tierra de los igbos. El establecimiento de un Gobierno colonial y la influencia en la educación de los misioneros a principios del siglo xx abrió nuevas vías al progreso económico y a la promoción social para los igbos, cuya forma de organización política era desde siempre de tipo republicano, sin caciques poderosos ni una clase aristocrática. Durante el último siglo, la población de Igbolandia ha crecido espectacularmente; sus campos están exhaustos y ya no pueden mantener ni siquiera a los pocos que se quedan y se dedican a la agricultura. De todos modos, muchos igbos siguen manteniendo la ambición de ganar mucho dinero, comprar tierras y construir mansiones impresionantes en su aldea natal para demostrar que han triunfado en la vida. De acuerdo con informes procedentes de la Policía nigeriana, aquellos igbos que dominan el tráfico de drogas no eligen esta carrera particular para convertirse en unos delincuentes profesionales al estilo occidental, sino básicamente como una forma de acceder a la riqueza y obtener prestigio social. El uso que hacen tanto de los oráculos tradicionales como de los rituales cristianos no debe verse en absoluto como una forma de hipocresía, sino como la utilización de unas técnicas religiosas que creen que pueden ayudarles como individuos en su esfuerzo por triunfar personalmente y obtener éxito social, objetivos que son ampliamente considerados como perfectamente legítimos.

El nuevo comercio marítimo

Recientemente, una nueva tendencia en el tráfico de drogas en el África occidental parece ser un descenso en las partidas de heroína que van desde Asia a América del Norte a través de intermediarios del África occidental. Los responsables norteamericanos de la lucha contra los narcóticos han registrado una entrada cada vez mayor en el mercado norteamericano de heroína producida en América del Sur a partir de adormideras cultivadas localmente y con las que se elabora un producto que es muy valorado por los consumidores hispanicos que viven en EE.UU. y que hace que la heroína asiática no sea tan atractiva. De todos modos, se ha producido un claro aumento de las partidas masivas de cocaína –cargamentos de una tonelada o más– enviadas directamente desde América del Sur al África occidental. Recientemente se han detectado cargamentos de este tama-

54. Stephen ELLIS, «The Okija shrine: a story of death and life», *Journal of African History*, artículo no publicado.

ño en Cabo Verde, Senegal, Mauritania, Guinea-Bissau, Ghana y Benín, entre otros. Una de las razones de ello, según fuentes policiales, puede ser la intensificación de la vigilancia internacional después de los atentados del 11 de septiembre, que ha hecho que sea más conveniente para los traficantes sudamericanos enviar partidas masivas como estas a aquellas zonas en las que el control policial no es tan eficiente. De este modo, el precio de la cocaína en Guinea-Bissau no pasa de los 7000 dólares el kilo, y la almacena el Ejército. En Nigeria, donde el contrabando de petróleo es un negocio próspero en las inmediaciones del delta del Níger, las milicias locales llevan el petróleo a los buques cisterna estacionados frente a la costa y son pagados con armas y también con cocaína. Este petróleo de contrabando se lleva luego a diversas refinerías repartidas por la costa africana, en lugares tan al sur como Angola y tan al oeste como Costa de Marfil. Las refinerías producen derivados del petróleo que pueden ser reimportados a Nigeria. De este modo se cierra un lucrativo ciclo comercial. Parte de la cocaína que entra en Nigeria gracias a este proceso la consumen los miembros de las milicias locales que han ido surgiendo en el delta del Níger, y ciudades como Warri y Port Harcourt se han convertido en centros de la droga. Sin embargo, parece poco probable que toda la cocaína importada a Nigeria por esta ruta relativamente nueva se consuma localmente. Es probable que parte de esta al menos se venda o se utilice para hacer trueques en el tráfico internacional de petróleo, armas y estupefacientes, que actualmente conecta entre sí a diversos centros a lo largo del golfo de Guinea. Dado el precio que tiene la cocaína en el mercado europeo, seguramente una parte de esta llega también a la Península Ibérica, un lugar que es favorable no solamente debido a la existencia de importantes redes de tráfico, sino también (en el caso de Portugal), gracias a la afinidad lingüística con América Latina, Angola y Guinea-Bissau.

Afrika Studie Centrum, Leiden, Netherlands.

Stephen Ellis es historiador, con una gama amplia de intereses en historia y política contemporáneas.

Ha sido editor y co-editor de varias publicaciones como el «*Africa Confidential*», o el «*Journal African Affairs*», también ha trabajado como jefe del programa «*International Crisis Group*». En el 2006 obtuvo el Premio de Ensayo del European Journal of Development Research (EJDR) por el artículo que escribió, junto a Gerrie ter Haar, «The Role of Religion in Development: Towards a New Relationship between the European Union and Africa» (EJDR, Vol. 18, nº 3, pp. 351-367).

Actualmente Stephen Ellis es profesor en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Libre (VU) Ámsterdam e investigador en el Afrika Studie Centrum de la Universidad de Leiden (Países Bajos).

Aproximación al papel que desempeña España en el contexto mundial de las drogas ilegalizadas

Xabier ARANA

Profesor del Instituto Vasco de Criminología (IVAC/KREI)
Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

Introducción

Intentar responder al reto planteado en el título de esta exposición, en unos pocos folios, es una tarea ardua y complicada. Aunque anteriormente he trabajado sobre estas cuestiones (Arana y Germán, 2005b) soy consciente de que, en un espacio tan reducido, escasamente se pueda hacer un boceto que ayude a aproximarnos a este fenómeno.

Las diferentes maneras de entender y usar –cultural, social, política y económicamente– las drogas no son algo nuevo en las relaciones de poder que han existido y que existen entre España y

Latinoamérica. Ejemplos como el tabaco, la hoja de coca o el café evidencian, desde hace ya varios siglos, encuentros y desencuentros.

Antes de adentrarnos en los consumos de drogas, en el tráfico de las sustancias ilegalizadas, en algunos de los efectos secundarios de la actual política prohibicionista (corrupción y el denominado blanqueo de dinero...), y en otro tipo de intervenciones en materia de drogas ilegalizadas, conviene, para poder comprender lo que pasa actualmente, analizar brevemente algunas cuestiones significativas que ocurrieron en la década de los años 80.

1. Algunos aspectos claves en la década de los años 80 relacionados con el fenómeno de las drogas ilegalizadas

Durante los últimos años de la década de los años setenta y de los años ochenta, en un contexto de cambios políticos y de fuerte crisis económica, irrumpen en los medios de comunicación unos sucesos poco frecuentes hasta esos momentos: personas con síndrome de abstinencia, atracos a entidades bancarias y a farmacias, robos a personas, domicilios..., todo ello achacable a *la droga*.

Creación del Plan Nacional sobre Drogas

A mediados de los años ochenta se crea el Plan Nacional sobre Drogas, fruto del debate que en los años anteriores se celebra en el Congreso de los Diputados y de la demanda ciudadana.

Sida

La irrupción del sida en la década de los años ochenta supuso un punto de inflexión en las políticas asistenciales caracterizadas hasta esos años fundamentalmente por la abstinencia.

Un elemento que convulsionó las toxicomanías y su percepción social se produjo a partir de mediados de los ochenta con la irrupción del sida. El miedo al contagio motivó un creciente rechazo hacia los toxicómanos que se tradujo en las resistencias a la apertura de centros de tratamiento entre los vecinos colindantes; algo hasta entonces desconocido en el sector en nuestra provincia y dentro de los profesionales que realizaban los tratamientos, un periodo depresivo que cambió radicalmente los planteamientos asistenciales.

España entra a formar parte de la Unión Europea

En el año 1986 el Estado español comienza a formar parte de la Unión Europea. Tres años después, cuando la Comisión de Supresión de Fronteras de la Unión Europea, prevista para el año 1993, propuso invitar al Grupo de Trevi para que elaborara un informe en el que aparecieran las medidas compensatorias necesarias para lograr el objetivo, el Gobierno español solicitó la concesión de fondos económicos para aumentar la vigilancia de entrada de estupefacientes, vía marítima o vía aérea.⁵⁵

Convención de Viena de 1988

Por medio de esta convención, entre otras cuestiones, se pretendió luchar contra el tráfico de drogas ilegales de una manera más global y también se hizo hincapié en aspectos relacionados con el denominado blanqueo de dinero procedente de este tipo de delitos (Cesoni, 1994).

55. «La CE aprueba la cooperación fiscal y bancaria contra las redes de "blanqueo" del narcotráfico (España solicita medidas compensatorias por convertirse en frontera exterior europea». *El País*, 03/07/1989.

Cambios legislativos

El Partido Socialista Obrero Español ganó las elecciones generales en el año 1982. Un año más tarde, se realizó una reforma relacionada con los delitos contra la salud pública, en una línea bastante más racional que la legislación anterior. Desde sectores de la derecha se criticó al Gobierno por esos cambios. También desde sectores internacionales, se hicieron reproches por el cambio legislativo. En un contexto donde se estaban dando los últimos pasos para la celebración del Convenio Internacional de Viena sobre estupefacientes, aún teniendo la mayoría en la cámara el grupo socialista, se produjo la reforma –un sector doctrinal la apodó *la contrarreforma*– de 1988.⁵⁶

Creación de la Fiscalía Especial para la Prevención y Represión del Tráfico Ilegal de Drogas

En el año 1988 se crea esta Fiscalía, pero inicialmente tuvo un efecto más simbólico que real, al no contar con medios adecuados para poder desarrollar su tarea como debiera ser en un Estado social y democrático de derecho. Al poco tiempo de ponerse en marcha «destacó las insuficiencias de la regulación española respecto de la Convención de Viena, aprobada en el mismo año, y demandó una nueva reforma del Código Penal y de la legislación procesal, fundamentalmente con objeto de incriminar el blanqueo y el tráfico de precursores» (de la Cuesta, 1998: 91).

Asentamientos de grupos organizados

El asentamiento de grupos organizados no es un fenómeno de los últimos años, sino una cuestión que ha ido enraizándose desde hace más de veinte años. La Fiscalía General del Estado puso de manifiesto en su *Memoria* (1988: 111-112) que, concretamente la Costa del Sol «–no de ahora sino desde hace años– viene constituyendo un refugio magnífico estable para delincuentes de diversas nacionalidades que convierten las localidades costeras en campo de sus fechorías. Auténticas ‘mafias’ relacionadas con el tráfico de armas y drogas, con la prostitución y el juego, se han introducido en estas tierras».

2. El consumo de drogas ilegalizadas

En España el consumo de drogas, tanto legalizadas como ilegalizadas, es relevante. Aunque, por el propio título del trabajo, se va a hacer una mayor referencia a los consumos de sustancias ilegalizadas, conviene no olvidar los consumos de sustancias legalizadas. Como se puede apreciar en los cuadros sobre consumos, el tabaco y el alcohol son las drogas que más se consumen en nuestra sociedad, y las que más repercusiones tienen desde la perspectiva de salud y de la economía.

Actualmente existe un fuerte consumo de fármacos, tanto en la vertiente de heteroconsumo como de autoconsumo. Recientemente el Ministerio de Sanidad ha puesto en marcha una campaña de sensibilización para un uso responsable de antibióticos con el lema «Usándolos bien hoy, mañana nos protegerán». De igual modo, estos últimos días ha visto la luz un informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) donde se analiza el estado de salud de los 30 estados más desarrollados y, por lo que se desprende del informe, «los españoles no solo abusan de ir al médico, sino también del consumo de medicamentos» (Uría, 2007).

Respecto a los consumos de sustancias ilegalizadas, España experimenta significativos consumos de cannabis y sus derivados, y cocaína. La sustancia ilegal que más se consume, como

56. Para una mayor profundización, véase DÍEZ RIPOLLÉS 1989.

ocurre en el resto de Europa, es el cannabis. Desde mediados de los años noventa hasta el 2003, ha aumentado considerablemente su consumo («Informe sobre el cannabis», 2006). En los últimos años preocupa a sectores de la población el consumo de cannabis realizado por personas menores de edad.

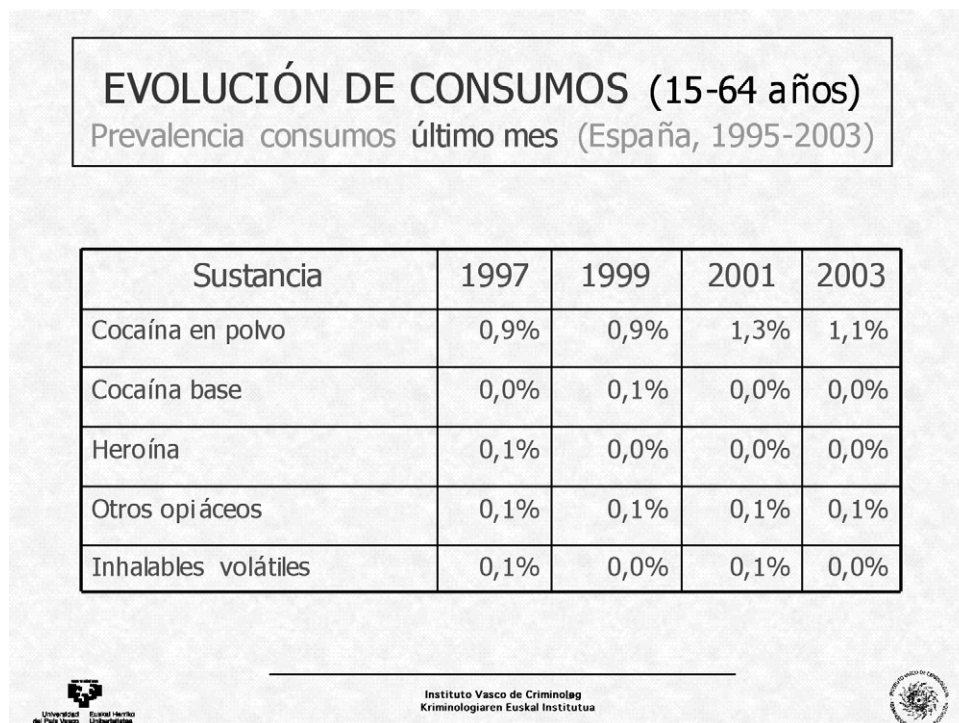
Hace un par de años un informe de las Naciones Unidas sobre drogas situaba al Estado español a la cabeza del mundo en el consumo de cocaína. Este mismo año, un nuevo informe del mismo organismo se reiteraba en la afirmación anterior. Sin embargo, tras una protesta del Ministerio de Sanidad por la «escasa fiabilidad del informe y la escasez de rigor científico», el director ejecutivo de la ONUDD pidió disculpas ante el citado Ministerio porque, entre otras cuestiones, «no estaba en situación de verificar la exactitud de los resultados que ofrecía». ⁵⁷ De cualquier modo, sin entrar en la discusión sobre el lugar que ocupa España en el consumo mundial de cocaína, no cabe duda de que existe un importante consumo de esta sustancia. Tres han sido los factores que han influido en el incremento del consumo: «aumento desmesurado de la oferta, la facilidad de acceso a la droga, que resulta relativamente barata, y la ausencia de conciencia de riesgo». ⁵⁸

Los consumos de otras sustancias ilegalizadas (heroína, las denominadas drogas de diseño...) son bastante minoritarios, aunque ha habido un aumento del consumo de heroína, mezclado con cocaína. Una cuestión primordial al analizar los consumos de drogas es el policonsumo. Muchas personas consumidoras de drogas (tanto legalizadas como ilegalizadas) consumen más de una de estas sustancias a la vez, cuestión esta no exenta de riesgos para la salud de dichas personas.

EVOLUCIÓN DE CONSUMOS (15-64 años) Prevalencia consumos último mes (España, 1995-2003)				
Sustancia	1997	1999	2001	2003
Tabaco	42,9%	40,1%	41,4%	42,9%
Alcohol	64,0%	61,8%	63,7%	64,1%
Hipnosedantes (sin receta)	-	-	-	-
Derivados del cannabis	4,6%	4,5%	6,4%	7,6%
Éxtasis	0,3%	0,2%	0,8%	0,4%
Alucinógenos	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Anfetaminas/Speed	0,2%	0,3%	0,6%	0,2%

57. La ONU «pide disculpas» y quita rigor científico al informe que situaba a España como primer país en consumo de cocaína. Las Naciones Unidas reconocen que «no estaba en situación de verificar la exactitud de los resultados que ofrecía». <<http://www.lavanguardia.es/lv24h/20071029/53406639182.html>>

58. «Líderes en cocaína». Editorial de *El País*. <http://www.elpais.com/articulo/opinion/Lideres/cocaina/elpepuopi/20070629elpepiopi_3/Tes>



3. El tráfico de drogas ilegalizadas en el Estado español

Una reciente evolución de los datos referidos al tráfico ilícito de drogas en el Estado español puede apreciarse en la recientemente publicada *Memoria de la Fiscalía General del Estado* (2007: 174-187). En ella, se señala que el número de *operaciones destacadas*,⁵⁹ aunque ha disminuido en relación con los años precedentes (32 con el año 2005 y 121 respecto al año 2004), «prácticamente se mantiene en el nivel de incautaciones de cocaína, disminuyen notablemente las de hachís, y existe un importante aumento de las de heroína».

España es, con gran diferencia, el primer país del mundo en decomisos de resina de **cannabis** y supera ligeramente el 50% de los decomisos mundiales. Geográficamente está muy cerca del norte de África donde, solamente en Marruecos, existen más de 134 000 hectáreas de cultivo del cannabis, sobre todo en la zona del Rif, donde el 75% de los pueblos tienen relación con esta actividad que, en su mayor parte, se destina al mercado europeo (Arana y Germán, 2005a). Por ello, no es extraño que algo más de la mitad (55%) del hachís que se decomisa en el Estado español se lleve a cabo en Andalucía y en el resto de la costa mediterránea (Valencia, Murcia y Cataluña). Según la *Memoria de la Fiscalía General del Estado* citada, tras los últimos decomisos, se observan ciertas tendencias: a) Progresivo desvío del transporte hacia otras zonas de la costa mediterránea, como resultado de la puesta en marcha del Sistema Integral de Vigilancia Exterior, centrado en el golfo de Cádiz, estrecho de Gibraltar y mar de Alborán; b) Utilización, a veces, de las mismas rutas para el tráfico de derivados cannábicos y de cocaína; c) Escasa relevancia, casi desaparición, de las operaciones relacionadas con el cannabis en las costas gallegas. Para el transporte de este tipo de sustancias se utilizan medios marítimos (barcos de todo tipo —pesqueros, veleros...—, lanchas rápidas, motos acuáticas, transporte terrestre (coches, camiones...), e incluso transporte aéreo (avionetas...).

59. Se entiende por *operaciones destacadas* las que dan por resultado una cantidad incautada superior a un kilogramo de heroína, 5 kilogramos de cocaína, 100 de hachís, 1000 unidades de psicotrópicos.

Desde hace tiempo ha salido a la luz pública la utilización de la inmigración ilegal unas veces para transportar el hachís y, otras, para maniobras de distracción con el fin de introducir este tipo de sustancias en la Península. En el primer caso, las pateras, además de transportar a las personas inmigrantes, también van cargadas con hachís, que servirá para su posterior distribución en España. Estas situaciones suelen coincidir cuando una organización ilegal, además de dedicarse al tráfico ilegal de personas, también se dedica a otros negocios ilegales, como es el tráfico de drogas ilegalizadas. En el segundo supuesto, la maniobra de distracción es un intento de despiste hacia los cuerpos policiales. Este último verano, a raíz de la aparición de 1750 kilos de hachís en distintas playas de Murcia, el Ministerio del Interior mencionó que la llegada masiva de inmigrantes «pueda ser una maniobra de distracción para introducir hachís en la costa murciana» (Calleja, 2007).

España era en el año 2004 el tercer país del mundo en decomisos de **cocaína**, con el 6%, superado ampliamente por Colombia (32%) y EE.UU. (28%). Además ostentaba el primer lugar de Europa en decomisos de la citada sustancia (41%), seguido de Holanda (16%) y Portugal y el Reino Unido con el 9% cada uno. Aproximadamente dos de cada tres intervenciones de cara a capturar alijos de cocaína se efectúan en alta mar. Algo más de una de cada diez (11%) se producen mediante contenedores, cuestión esta preocupante porque actualmente es un medio de transporte de creciente utilización, tanto por el volumen que puede ser transportado como por las dificultades de identificación de los contenedores, sobre todo, si tenemos en cuenta que «cada año más de ocho millones de contenedores tocan algún puerto español» (Lois 2007:38). Aparte de estas dos vías de transporte, en el tráfico interior (15%), en los equipajes aéreos (6%) y fardos que aparecen en playas (1,66%) de Galicia y Baleares también se ha detectado cocaína.

En Galicia se han producido significativos cambios desde hace unos años hasta la actualidad. Si en un principio se utilizaron las infraestructuras que sirvieron para dar cobertura a las actividades relacionadas con el contrabando de tabaco, hoy en día se recogen los fardos de cocaína mediante pequeñas embarcaciones (alquiladas o compradas) que se desplazan hasta los buques nodriza y recogen la sustancia. Quienes realizan estas labores están cada vez más preparados y disponen de toda la ayuda posible que les brindan las nuevas tecnologías para sortear a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y descargar la cocaína en la costa.⁶⁰

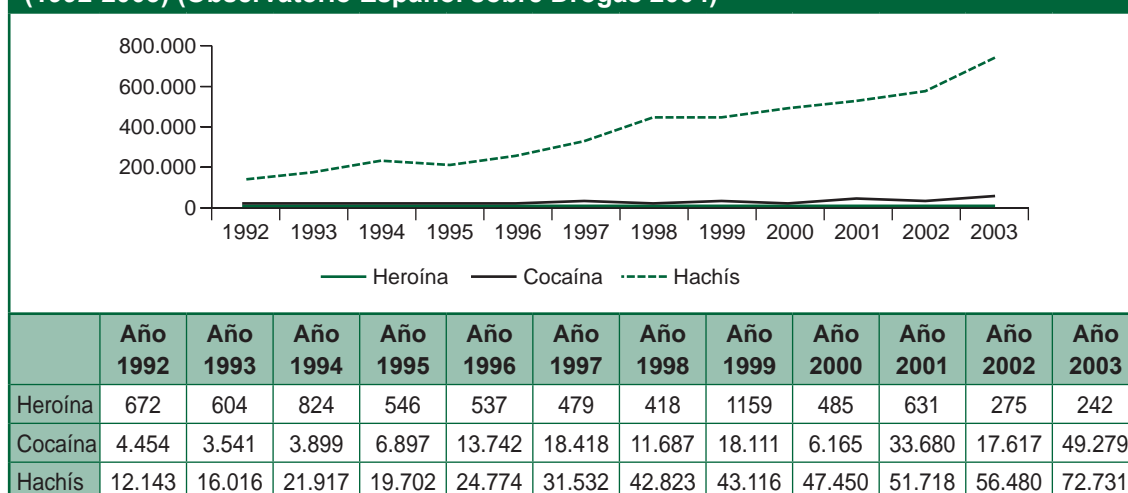
El repunte de *operaciones destacadas* de **heroína** lo relaciona la última *Memoria de la Fiscalía General del Estado* con los cambios en los hábitos de consumo, pues se consume cocaína y heroína mezclada, y el fuerte aumento de la producción de heroína en Afganistán. En el Estado español se produce el 1% de las incautaciones de heroína en Europa, cifra sensiblemente inferior si la comparamos con las incautaciones de hachís o de cocaína. Según la Dirección General de la Policía (2003), una parte importante del tráfico de esta sustancia viene del denominado Creciente Dorado (Afganistán y Pakistán) y suele ser controlado por organizaciones turcas y kurdas que recurren en España a clanes de sectores marginales con capacidad para actuar en la periferia de las grandes urbes.

El concepto de *operaciones destacadas*, empleado en la *Memoria de la Fiscalía General del Estado* citada, puede ser una ayuda para conocer los decomisos de importancia que se llevan a cabo, pero no nos da una imagen completa del total de kilogramos decomisados por los cuerpos de seguridad del Estado. Para acercarnos más a esta realidad, disponemos de los datos aportados por el Observatorio Español sobre Drogas, que aparecen resumidos en el cuadro I. Aun siendo relevantes las incautaciones de heroína y de cocaína, lo que realmente es significativo es el esfuerzo ímprobo que las fuerzas de seguridad del Estado dedican a perseguir los derivados del cannabis y a las personas que trafican con este tipo de sustancias. Quizás, como ha puesto de manifiesto Matthens (2002: 226), «la burocracia de la droga necesita del cannabis en parte por motivos institucionales, cuando el nivel de consumo convierte la droga en un 'problema a

60. «Galicia sigue siendo el punto de entrada preferido por el narcotráfico», en <<http://www.reporterodigital.com/galicia/post.php/2007/04/07p16772>>, consultado el 29/10/07.

gran escala' que requiere una respuesta correspondiente». Todo ello en un contexto donde cada vez, desde diferentes sectores de la sociedad, se demanda un cambio de regulación diferente al actual respecto al cannabis y sus derivados.⁶¹

Cuadro I
Evolución de la cantidad de sustancias decomisadas (kg) en España
(1992-2003) (Observatorio Español sobre Drogas 2004)



4. Algunos de los efectos secundarios de la actual política prohibicionista

Al analizar la actual política prohibicionista sobre algunas drogas, desde hace ya tiempo se distingue entre efectos primarios y efectos secundarios (Baratta, 1989): los efectos primarios son consecuencia directa del consumo. Si una persona consume varias cajetillas de cigarrillos al día, es previsible que, si continúa fumando la misma cantidad de tabaco al día durante años, sufra un deterioro, entre otros aspectos, de su sistema respiratorio.

Por el contrario, los efectos secundarios son consecuencia de la política prohibicionista. Los efectos secundarios más significativos son (Arana, 1996): adulteración de las sustancias, disminución de derechos y libertades, corrupción y el denominado blanqueo de dinero procedente del tráfico de drogas ilegalizadas.

A) Adulteración de las sustancias:

El no control de la calidad de las sustancias supone un serio riesgo para la salud de cualquier persona consumidora de drogas ilegalizadas porque se desconoce no solo el grado de pureza de estas, sino también las sustancias añadidas.

B) Disminución de derechos y libertades:

La nada afortunada y totalmente ideológica división entre sustancias legalizadas (alcohol, tabaco, fármacos...) e ilegalizadas (cannabis y sus derivados, hoja de coca y sus derivados, adormidera y sus derivados...), plasmada en los diversos convenios internacionales en materia de es-

61. Para una mayor profundización en estos aspectos, puede verse: AA.VV. «Manifiesto de Oñati: Bases para un consenso social sobre el fenómeno del cannabis, en clave de normalización», 2006.

tupefacientes y sustancias psicotrópicas, está sirviendo a los estados llamados centrales para continuar oprimiendo cultural, económica y políticamente los estados denominados periféricos. Se obliga a reprimir consumos –y, por tanto, también a las personas consumidoras– connaturales a sus culturas, mientras se imponen los consumos de otras drogas –tabaco, fármacos...–, las que controlan los estados centrales. Desde esta perspectiva, *la droga* forma una parte muy importante del denominado problema norte-sur. En nombre de la *guerra contra las drogas* se está menospreciando la soberanía de algunos estados, lo que ha dado pie a ingerencias internas y a intervenciones militares en estos (Plan Colombia, fumigaciones incontroladas...).

C) *Corrupción:*

Desde los lugares de producción y transformación de las sustancias hasta los espacios de consumos, suele ser necesario contar con información y medios suficientes para poder transportar y repartir la mercancía. Una parte significativa de las ganancias producidas por el tráfico de este tipo de sustancias va destinada a corromper individuos claves para poder conseguir los objetivos que se proponen.

A veces han sido detenidos funcionarios corruptos que aportaban información (permanencia o no de barcos policiales en puerto) o facilitaban la actividad de organizaciones que se dedicaban al tráfico ilícito. Otras veces se han dado casos entre los cuerpos de seguridad del Estado de pagar a confidentes con drogas ilegalizadas, capturar falsos alijos (previamente preparados para mostrar una aparente eficacia policial), connivencias –es decir, tolerancia, permisibilidad– de la cúpula de la UCIFA (Unidad Central de Investigación Fiscal Antidroga de la Guardia Civil) con el tráfico de drogas. También han existido informes fiscales que presuntamente implicaban a miembros significativos de la lucha antiterrorista en labores relacionadas con el contrabando de tabaco y con el tráfico de drogas ilegalizadas (Equipo Crisis, 1993).

D) *Blanqueo de dinero⁶² procedente del tráfico de drogas ilegalizadas:*

Las grandes cantidades de dinero que se consiguen mediante el tráfico ilegal, además de emplearlas en labores de corrupción, también sirven para el mantenimiento de un alto nivel de vida y para la compra de bienes de gran valor (Fuentes, 2002). Sin embargo, conviene no olvidar que una parte importante de las actuaciones de la criminalidad organizada⁶³ «se encuentran orientadas por el ánimo de lucro» (Blanco, 1997: 231).

Según el Informe de la Comisión de Libertades Públicas y de Asuntos Interiores sobre la política en materia de drogas (Taradash, 1994), la delincuencia organizada se ha hecho con el control de sectores enteros de la economía de determinados países. Gracias a la cantidad de recursos financieros de que disponen, se hallan en situación de corromper y de infiltrarse incluso en los grados más elevados de las instituciones democráticas, económicas y financieras. Con el objetivo declarado de hacer frente a las organizaciones criminales, se han potenciado legislaciones más represivas, han aumentado los recursos policiales y judiciales, pero en la práctica, fundamentalmente ha servido para erosionar las garantías democráticas y las libertades fundamentales (Arana, 2003).

La globalización se ha convertido en una buena aliada para dar curso legal al dinero procedente de actividades ilegales, al denominado blanqueo de dinero proveniente del tráfico de drogas. La

62. El denominado blanqueo de dinero, a juicio de García Valdés (1992: 250), es un neologismo para designar «la incorporación al tráfico económico legal de los bienes o dinero ilegalmente obtenidos».

63. Por las propias características de parte del tráfico ilícito de drogas, sobre todo el sector que se dedica al blanqueo de dinero «suele presentar rasgos propios de la delincuencia organizada». Según datos policiales, a los que ha tenido acceso el actual fiscal general del Estado, «aproximadamente el 40% de la actividad de las organizaciones delictivas establecidas en España consiste en delitos de tráfico de drogas y de blanqueo de capitales» (Conde-Pumpido, 2006: 104).

facilidad para constituir sociedades anónimas transnacionales y la rapidez de movimiento del capital, junto con la existencia de los llamados paraísos fiscales (donde el anonimato y la confidencialidad son algunas de sus más peculiares características), hacen muy difícil perseguir verdaderas fortunas provenientes del tráfico ilegal de drogas. Muchas de las investigaciones judiciales más importantes, relacionadas con este tipo de delito, pierden la pista cuando se topan con grandes dificultades para el levantamiento del secreto bancario y para conseguir la colaboración con otras administraciones fiscales.

Los últimos datos disponibles sobre la persecución del blanqueo de dinero procedente del tráfico de drogas ilegalizadas no invitan precisamente al optimismo. Según la *Memoria de la Fiscalía General del Estado* (2007), durante el año 2006 se incoaron 17 expedientes relacionados con esta cuestión, cuya inmensa mayoría (14) fue archivada porque no fue posible probar la existencia de delito.

La utilización del sistema bancario y financiero para reciclar los beneficios que se obtienen de distintas actividades delictivas ha sido una práctica extendida e impune durante muchos años. Partiendo de cierta complicidad del sistema financiero, se ha utilizado dicho sistema para la transformación de capitales de origen ilícito, provenientes de la comisión de delitos graves, en dinero libre de sospecha. Sin duda, todo ello no habría sido posible si las entidades bancarias y los intermediarios financieros hubieran puesto un poco de diligencia y colaboración, detectando las transacciones de origen poco claro. Pero algunas entidades financieras han decidido ignorar el origen ilícito de los capitales, en la medida en que se obtienen importantes beneficios económicos (Ferré, 2002: 13).

El denominado blanqueo de dinero tiene efectos perversos en un Estado social y democrático de derecho porque es un dinero que no se recauda para el bienestar de todos (Hacienda dejó de recaudar 7 500 millones de euros por este motivo (Bravo, 2004)), aumenta artificialmente el precio de bienes básicos como la vivienda e igualmente contribuye a potenciar la corrupción política. El catedrático de Economía José García-Montalvo reconocía que «el mercado inmobiliario español ha sido durante tiempo una salida ideal para el dinero sucio (...) por su alta rentabilidad (...) y por la blanda represión de los delitos económicos» (Rizzi, 2007: 22). De igual modo, un informe de Greenpeace relacionado con la corrupción urbanística ponía de manifiesto que en este tipo de casos están implicados alcaldes, abogados, etc. (Gómez, 2007: 22).

Según una nota informativa del Ministerio del Interior, entre las principales operaciones contra el crimen organizado destaca la Operación Ballena Blanca, desarrollada contra el blanqueo de capitales, cuenta con 56 detenciones y más de 250 fincas inmobiliarias intervenidas judicialmente. También se han intervenido cuentas bancarias por un valor aproximado de unos 62 000 000 euros, 42 vehículos de alta gama, 1 barco y 2 avionetas. La investigación se inició en julio de 2004 y se centró en un grupo de personas vinculadas a varias sociedades, tanto españolas como extranjeras, que están recibiendo y realizando transferencias de grandes cantidades de dinero en cuentas bancarias. Los delitos investigados son principalmente: blanqueo de capitales procedente principalmente del tráfico de drogas, estafas y fraudes fiscales, colaboración en fraude fiscal y falsedad documental. (Comunicado del Ministerio del Interior, Madrid, 13 de febrero de 2006, <file:///N/notapres/yuar06/np021302.htm> (1 de 4) 13/02/2006, 15:24:01)

Aun disponiendo de legislación para hacer frente a este fenómeno, reconoce el propio fiscal general (Conde-Pumpido, 2006: 105) que «para dismantelar estas estructuras delictivas, sean internacionales o locales, la respuesta penal clásica no es suficiente. La complejidad de los montajes jurídico-económicos, la diferente nacionalidad o ubicación de las personas físicas o jurídicas implicadas, el uso ilícito de nuevas tecnologías de investigación y análisis financiero-criminal, así como de instituciones capaces de obtener indicios suficientes, asegurar las fuentes de prueba y presentarlas eficazmente ante los Tribunales». Cuestiones estas donde el entramado policial y judicial no se caracteriza, como se ha señalado anteriormente, por su eficacia.

5. Otro tipo de intervenciones en materia de drogas ilegalizadas

Un análisis de las memorias del Plan Nacional sobre Drogas en los últimos años permite observar algunas de las labores que también desarrolla el Estado español, en el marco de la actual política prohibicionista, tanto en organismos de las Naciones Unidas como en diversos estados latinoamericanos y africanos.

Destacan las contribuciones voluntarias al Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID)⁶⁴, puesto en marcha en 1991, que centraliza la información sobre la fiscalización internacional de drogas ilegalizadas y tiene como mandato exclusivo la coordinación y dirección de todas las medidas de las Naciones Unidas contra las drogas ilegalizadas. Entre sus cometidos destacan: diseño y ejecución en todo el planeta de los programas de cooperación técnica relativos a las drogas ilegalizadas con el objetivo de reducir la producción, la fabricación y el tráfico ilegal y el denominado uso inadecuado de las sustancias incluidas en las diversas listas de los convenios internacionales en materia de estupefacientes.

Para llevar a cabo la labor encomendada, dispone de una financiación procedente de dos tipos de fuentes: del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y de las contribuciones voluntarias de los diversos estados. Este último recurso supone, sorprendentemente, casi el 90% de sus recursos. En lo que se refiere al Estado español, según se recoge en la *Memoria 2005* (p. 84) del Plan Nacional sobre Drogas, una parte de su aportación se dedicó a los gastos generales de administración y, otra parte, a la financiación de una serie de proyectos:

- Consolidación del sistema subregional de información sobre drogas y formación en materia de prevención, tratamiento y rehabilitación en diversos países latinoamericanos.
- Formación integral para la promoción de estilos de vida saludables en el sistema educativo.
- Proyecto piloto sobre programas especiales de empleo para inserción sociolaboral de jóvenes sin trabajo y que se encuentran en situación de riesgo.
- Diversos desarrollos alternativos.

De igual modo, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) apoya económicamente diversas actividades de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) que, entre otras cuestiones, se centran en actividades de formación del Plan Nacional sobre Drogas en diversos países de Latinoamérica y que están relacionadas con el tráfico de drogas, el desvío de precursores químicos, el blanqueo de capitales y la descentralización de las políticas sobre drogas en los países andinos

Dentro de la cooperación bilateral con diversos estados latinoamericanos y africanos, se pueden destacar las siguientes cuestiones:

- Erradicación de cultivos.
- Financiación de sistemas estadísticos.
- Participación de la Guardia Civil en la ejecución del Programa de Formación de la Policía de Mozambique en la denominada lucha antidroga.
- Proyectos que se ejecutan primordialmente en la zona norte de Marruecos (considerada como prioridad geográfica de la cooperación española) y que, sin estar centrados en la denominada lucha contra la droga, tienen por finalidad el desarrollo económico y social de la zona, inciden indirectamente sobre la disminución de dicha actividad.

64. <<http://www.unodc.org/adhoc/gass/hoja-i1.htm>>.

- Diversos seminarios sobre instrumentos normativos en la lucha contra el tráfico de drogas, blanqueo de capitales y crimen organizado, capacitación de ONG en materia de prevención de consumos de drogas.
- Becas para estudiantes extranjeros.

El Estado español, por medio de diferentes tipos de intervenciones –y de inversiones–, además de contribuir de manera activa al mantenimiento de la actual política prohibicionista, expande su ámbito de influencia en Latinoamérica y en algunos países africanos.

Consideraciones finales

- España es un país de consumo y de tránsito de drogas ilegalizadas. El consumo de drogas no solo abarca a las sustancias ilegalizadas (cannabis y sus derivados, cocaína, etc...) sino también a las actualmente legalizadas (alcohol, tabaco, fármacos y café).
- Por el lugar geográfico en que está situada la Península Ibérica, más de la mitad del tráfico ilícito mundial de hachís es decomisado por las autoridades españolas. Además España es el país europeo que más cocaína incauta y ocupa el tercer lugar en el mundo.
- Algunos de los acontecimientos de los años ochenta –creación del Plan Nacional sobre Drogas, España entra en la UE (y comienza a ejercer una labor de gendarme sobre el norte de África y los países latinoamericanos), se organiza la Fiscalía Especial (sin medios suficiente para hacer frente a sus expectativas), se celebra la Convención de Viena de 1988, se modifica la legislación en materia de drogas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas (Reforma de 1983 y la denominada *contrarreforma* de 1988), y se asientan grupos organizados en el sur de la Península–, pueden ser de gran ayuda para tratar de comprender la actualidad del fenómeno.
- El *modus operandi* en las vías y formas de introducir las sustancias en el país y de cómo proceder al denominado blanqueo de dinero proveniente del tráfico ilegal ha variado considerablemente en las últimas décadas. Las personas y los grupos dedicados a dichas labores se caracterizan por tener los recursos suficientes para adaptarse rápidamente a los cambios necesarios con la finalidad de conseguir sus objetivos sin ser descubiertos.
- Los datos sobre importantes alijos de sustancias decomisadas contrastan seriamente con las irrisorias cifras sobre la finalización de sumarios relacionados con el denominado blanqueo de dinero. Ello evidencia, además de la enorme complejidad que supone el perseguir este tipo de delitos, la falta de sensibilidad social y política, a pesar de los cambios legislativos para perseguir el denominado blanqueo de dinero proveniente del tráfico de drogas ilegalizadas.
- La pérdida de soberanía de los estados, unida a una galopante globalización, son factores claves para poder vislumbrar el robusto entramado económico que gira sobre el blanqueo de capitales provenientes de diversas conductas ilegales y donde el tráfico de drogas ilegalizadas es uno de los más importantes.
- El apoyo a la actual política prohibicionista por parte de España le está sirviendo, en el ámbito internacional, para consolidarse en sus labores de gendarme dentro de la Unión Europea y para ampliar sus espacios de influencia en otros países, sobre todo de Latinoamérica y de África.
- Otro tipo de regulación del cannabis y sus derivados, y de la hoja de coca, en clave de normalización, puede ayudar para que gran parte de los efectos secundarios de la política prohibicionista sobre algunas drogas (corrupción, el denominado blanqueo de dinero, la disminución de derechos y libertades...) dejen de tener el nefasto protagonismo que actualmente tienen.

Bibliografía

AGENCIA INTERNACIONAL DE NOTICIAS. «España y EE.UU. acuerdan impulsar la creación de un grupo policial para combatir el blanqueo de dinero procedente del narcotráfico». En: <http://www.noticias.info/archivo/2006/200607/20060714/20060724_201222.shtm>, 2006, consultado el 29/10/2007.

ARANA, X. «Profundización en el debate sobre la normalización de la cuestión droga en un Estado social y democrático de derecho». En: ARANA, X.; OLMO, R. DEL. *Normas y culturas en la construcción de la «Cuestión Droga»*. Barcelona: Hacer, 1996, págs. 185-231.

— «La globalización de las políticas en materia de drogas como obstáculo para la profundización en la democracia». En: Arana, X., Husak, D.; Scheerer, S. (coords.). *Globalización y drogas. Políticas sobre drogas, derechos humanos y reducción de riesgos*. Madrid: Dykinson, 2003, págs. 117-141.

— «Cannabis: normalización y legislación», *Eguzkilore* 19 (2005), págs. 121-138.

ARANA, X.; GERMÁN, I. *Documento técnico para un debate social sobre el uso normalizado del cannabis*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno vasco, 2005 (2005a).

— *Literature review on upper level drug trafficking*. DORN, N.; LEVI, M.; KING, L. (coords.). Londres: Home Office Online Report 22, 2005 (2005b).

BARATTA, A. «Introducción a una sociología de la droga. Problemas y contradicciones del control penal de las drogodependencias». En: *Estudios Penales, en memoria del profesor Agustín Fernández Albor*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, 1989, págs. 73-93.

BLANCO, I. «Criminalidad organizada y mercados ilegales». *Eguzkilore* 11 (1997), págs. 213-231.

BRAVO, J. A. «Hacienda cifra el blanqueo de dinero del narcotráfico en 7 500 millones». En: <<http://www.lavozdegalicia.es/hemeroteca/2004/06/24/2799592.shtml>>, 2004, consultado el 29/10/2007.

CALLEJA, A. «Cuando las pateras tapan el narcotráfico». En: <<http://www.elpais.com/articuloCompleto/espana/pateras/tapan/narcotrafico/>>, 16/08/2007, visualizado el 19/09/2007

CESONI, M. *Salud pública u orden público*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno vasco, 1994.

COMISIÓN CLÍNICA DE LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA EL PLAN NACIONAL SOBRE DROGAS. *Cannabis. Informe de la comisión clínica*. Madrid: Plan Nacional sobre Drogas, 2006.

CONDE-PUMPIDO, C. «El Ministerio Fiscal frente a la nueva criminalidad». *Eguzkilore* 20 (2006), págs. 97-111.

CONDE-PUMPIDO, C. *Memoria de la Fiscalía General del Estado*. Madrid: Ministerio de Justicia, 2007.

CUESTA ARZAMENDI, J. L. DE LA. «La política criminal en materia de drogas en España, tras el nuevo código penal». En: *Política criminal comparada, hoy y mañana. Consejo General del Poder Judicial* 9 (1998), págs. 87-135.

CÚNEO, M. «El currículum negro del BBVA». En: <<http://quiendebeaquien.org/spip.php?article589>>, 2007, visualizado el 29/10/2007.

DÍEZ RIPOLLÉS, J. L. *Los delitos relativos a drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas: estudio de las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 1/1988, de 24 de marzo*. Madrid: Tecnos, 1989.

DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA. COMISARÍA GENERAL DE LA POLICÍA JUDICIAL. Unidad Central de Inteligencia Criminal. *Estadística anual sobre actuaciones contra el tráfico ilícito de drogas*, 2003 (estudio interno, no publicado, no disponible públicamente).

EQUIPO CRISIS. «La verdad del ‘Caso Galindo’». *Crisis* 1 (verano 1993).

FERRÉ, J. C. «Corrupción, crimen organizado y ‘blanqueo’ de capitales en el mercado financiero». En: FERRÉ, J. C. *Blanqueo de dinero y corrupción en el sistema bancario. Delitos financieros, fraude y corrupción en Europa*, vol. II. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2002, págs. 13-23.

FUENTES, G. «El proceso económico del tráfico de drogas». *Ciencia Policial* 63 (2002), págs. 9-24.

GARCÍA VALDÉS, C. «Dos aspectos de la represión penal del tráfico de drogas: la teoría del agente provocador y del delito provocado y el blanqueo del dinero procedente del delito». En: Consejo General del Poder Judicial. *Cuadernos de Derecho Judicial* 21. *Delitos contra la salud pública*. Madrid: CGPJ, 1992, págs. 235-259.

GÓMEZ, L. «130 investigaciones policiales ponen cerco al lavado de dinero negro». *El País*, España (domingo 15/07/2007), p. 22.

LOIS, E. «‘España es un centro logístico para la distribución de la cocaína en Europa’. El fiscal antidroga alerta de que España es el segundo país con mayor consumo del mundo». *El País*, Galicia (jueves 03/05/2007), p. 38.

MATTHEWS, P. *La cultura del cannabis*. Madrid: Alianza Editorial, 2002.

OEDT. *El problema de la Drogodependencia en la Unión Europea y en Noruega. Informe Anual 2004*, 2004, <<http://ar2004.emcdda.europa.eu/es/page114-es.html>>.

RIZZI, A. «El efectivo en circulación se duplica». *El País*, España (domingo 15/07/2007), p. 22.

TARADASH. «Informe de la Comisión de Libertades Públicas y de Asuntos Interiores sobre la política en materia de drogas». Documento de Sesión del Parlamento Europeo, 1994, A3-0018/94.

URÍA, L. «Los españoles están entre los que más visitan al médico y gastan en fármacos», 2007, <<http://www.lavanguardia.es/lv24h/20071114/53410889575.html>>

VEGA, A. «Manifiesto de Oñati: bases para un consenso social sobre el fenómeno del cannabis, en clave de normalización». En: Arana, X.; Márquez, I. (coords.). *Cannabis: salud, legislación y políticas de intervención*. Madrid: Dykinson, 2006, págs. 319-321.

Xabier Arana. *Licenciado en Derecho, diplomado y con un máster en Criminología y otro en Sociología Jurídica. Profesor investigador del Instituto Vasco de Criminología (Universidad del País Vasco UPV/EHU). Lleva más de 25 años en diversas labores relacionadas con el fenómeno social de las drogas: en el movimiento social y en el campo universitario. Desde hace cinco años, en virtud de un convenio entre la Universidad del País Vasco y la Dirección de Drogodependencias del Gobierno vasco, realiza labores de investigación relacionadas con el fenómeno social de las drogas: algunas de las investigaciones son: «El cumplimiento de las medidas alternativas a la pena privativa de libertad en personas drogodependientes» (2007), «Consumos de drogas: repercusiones sociojurídicas en el ámbito laboral» (2006), «La legislación sobre menores y drogas: aproximación a las necesidades demandadas por menores, padres-madres y profesionales de la educación» (2005), «La situación de los usuarios de drogas especialmente vulnerables y los derechos humanos» (2004), «Delimitación del ‘estatus’ jurídico del ciudadano ‘consumidor de drogas’. Propuesta de Carta de Derechos de los Usuarios de Drogas» (2003) o «Programas de testado de sustancias: intervención en reducción de riesgos y daños como estrategia de prevención en materia de drogas» (2002). Es coordinador o coautor, entre otros, de títulos relacionados con el fenómeno social de las drogas, como: «Normas y culturas en la construcción de la ‘cuestión droga’».*

CAPÍTULO II. UNA MIRADA REGIONAL: LA ECONOMÍA DE LAS DROGAS EN AMÉRICA LATINA

Drogas ilegales: algunas verdades incómodas para Colombia

Francisco E. Thoumi
Universidad del Rosario

Resumen

El desafío que las drogas ilegales han planteado a la sociedad colombiana se ha respondido con políticas que no afectan sustancialmente la problemática. En el mejor de los casos son paliativos que no eliminan la industria ilegal en la medida en que no atacan las causas profundas de su desarrollo. Este fenómeno se explica en cuanto que el sistema político y la cultura conciben el problema desde imaginarios justificantes y exculpatorios que señalan al mundo exterior como culpable y que le exigen soluciones. La necesidad de autoexaminarse y de establecer responsabilidades al interior ha sido un tema relegado. Abordar el problema de las drogas desde las deficiencias institucionales que experimenta Colombia tiene que dejar de ser un asunto incómodo para la cultura y el sistema político. El país debe aprender a vivir en un mundo en el que hay bienes y servicios ilegales muy rentables, fáciles de producir, pero que no deben producirse o traficarse. Este aprendizaje tiene que darse en el marco de una sociedad regida por el imperio de la ley y los controles sociales al comportamiento, y no solo acudiendo a la represión estatal.

I. El debate sobre las causas de la producción

1. ¿Por qué se producen las drogas ilegales?

Para comprender el origen del «problema de las drogas» y las dificultades encontradas por las políticas que buscan solucionarlo es clave responder preguntas básicas como: ¿por qué se producen las drogas ilegales? ¿Por qué algunos países concentran la producción y el tráfico de drogas ilegales? ¿Por qué las políticas contra las drogas no logran su cometido? A pesar de la importancia de esas preguntas, la literatura al respecto es muy limitada. En efecto, la mayoría de los estudios sobre el desarrollo de la industria de drogas ilegales en Colombia dan por sobreentendidas las causas por las cuales se producen las drogas y cuando las mencionan, éstas son exógenas a la economía y sociedad colombianas.

En estos trabajos frecuentemente se encuentran frases como «cuando hay demanda, hay oferta», que sugieren un fatalismo y una impotencia muy grandes de la sociedad colombiana. Estos discursos y análisis culpan al mundo exterior, consideran que el «problema de las drogas» es global, es decir, de todos los países, y exigen una solución externa. Es interesante que en Colombia políticos, periodistas e intelectuales de izquierda como de derecha, con argumentos muy distintos, concurren en responsabilizar al mundo exterior y desarrollan una amplia gama de argumentos exculpatorios y justificantes.

2. Algunos de los principales argumentos justificativos y exculpatorios comunes

Muchos de estos argumentos presentan una visión de Colombia como víctima de las políticas estadounidenses que promueven el prohibicionismo como mecanismo de generación de riqueza en ese país y que bloquean el desarrollo de industrias legales en Colombia. Aunque estos argumentos están apoyados por la izquierda, están bastante generalizados y muchos de ellos son lugares comunes en el país. Esto se evidencia en asertos tales como: a) «Las drogas dinamizan la economía de los Estados Unidos y esta depende de ellas». b) «Los Estados Unidos prohíben

la cocaína porque no pueden producir coca y quedarse con el negocio». c) «El sector financiero mundial depende de los depósitos del narcotráfico». d) «Los Estados Unidos (e implícitamente algunos países europeos) no persiguen a los capos que operan en su territorio». e) «Estados Unidos no hace mucho internamente en la lucha contra las drogas». f) «En los Estados Unidos se discrimina a los traficantes colombianos, mientras que no se castiga o se castiga suavemente a los estadounidenses». g) «En los Estados Unidos no toleraron el prohibicionismo al alcohol, entonces ¿por qué nos imponen el prohibicionismo de la cocaína? Esto demuestra la doble moral de ese país y que ellos se benefician del mercado de la cocaína».

Todas estas afirmaciones comunes simplemente no tienen una base empírica sostenible, aunque es posible que quienes así lo crean consideren como pruebas empíricas algo distinto a lo que se acepta hoy en economía y otras ciencias sociales.

a) «Las drogas dinamizan la economía de los Estados Unidos y esta depende de ellas».

Consideremos las afirmaciones sobre los beneficios económicos del prohibicionismo en los Estados Unidos. Para que estos sean válidos, es necesario aceptar que es menos costoso para los Estados Unidos importar algo ilegal y que no paga impuestos a 15 000 USD el kilo, que hacerlo legalmente a 500 USD pagando impuestos. Habría que aceptar también que a los Estados Unidos les conviene tener una industria ilegal en la que se enriquecen los traficantes, que una legal en la que empresas como Park Davis o Phillip Morris aumenten sus servicios. Hay que aceptar además que el crimen organizado y los narcotraficantes tienen más influencia en la formulación de políticas que las grandes empresas que podrían participar del negocio legal.

Para aceptar que la «gran demanda» de drogas ilegales es necesaria para mantener el sistema capitalista, habría que aceptar que los adictos y consumidores de drogas ahorrarían el dinero que gastan en drogas si estas no existieran, de manera que su consumo de drogas fuera un aumento en la demanda agregada del país. En realidad, al declararse algo ilegal y surgir un mercado negro lo que hay es un desplazamiento de la demanda del mercado legal al ilegal. Es decir, cuando una persona se vuelve adicta a las drogas, disminuye su demanda por bienes legales. Además, al avanzar la adicción, muchos adictos no pueden mantener sus empleos y su ingreso disminuye, de modo que baja la demanda agregada. En esos casos muchos de ellos tienen que recurrir al crimen como fuente de ingresos para mantener su adicción. El problema es mostrar por qué eso es bueno para la economía de los Estados Unidos, lo cual no es posible.

Pareciera que quienes afirman que el Gobierno estadounidense necesita la industria ilegal para mantener un nivel alto de actividad económica vivieran en la época anterior a la Gran Depresión y a la Segunda Guerra Mundial, en la que las políticas económicas agravaban los ciclos económicos. El hecho es que los economistas han aprendido a manejar, aunque no perfectamente, los ciclos, y las grandes crisis del pasado no se han reproducido. Durante al menos los últimos 15 años los Estados Unidos han sido la locomotora económica del mundo y durante los últimos cinco han tenido un déficit enorme en cuenta corriente, lo que indica que han consumido e invertido internamente mucho más de lo que han producido. En estas circunstancias alegar que las drogas ilegales son necesarias porque aumentan la demanda agregada simplemente no tiene sentido.

b) «Los Estados Unidos prohíben la cocaína porque no pueden producir coca y quedarse con el negocio».

Esta afirmación, como la anterior, implica que para los Estados Unidos es mejor importar algo muy costoso ilegal que el mismo producto barato pero legal y, como se anotó en el aparte anterior, que para ese país es mejor tener una industria en manos del crimen organizado que en manos del sector legal. Además, hay muchos productos agrícolas que no se pueden producir en

los Estados Unidos y ese país no los declara ilegales «para quedarse con el negocio». Lo extraño en todo esto es que en algunos sitios de los Estados Unidos sí se puede cultivar coca (Puerto Rico, las Islas Vírgenes, Guam) y que si la afirmación fuera válida estaríamos ante una muy innovadora teoría de desarrollo económico que implicaría que sería muy bueno para Colombia declarar ilegal el consumo de artículos como los cigarrillos para que, así, subiera su precio, se importaran de contrabando, las mafias se enriquecieran y el país se desarrollara.

c) «El sector financiero mundial depende de los depósitos del narcotráfico».

Esta afirmación no es válida por varias razones. Primero, se afirma que los depósitos de los narcotraficantes en los bancos aumentan la capacidad de estos para hacer préstamos y, por consecuencia, sus ganancias. El problema con esta afirmación es que como los consumidores de drogas y los drogadictos simplemente desvían su gasto del sector legal al ilegal, no hay evidencia de que si gastaran, por ejemplo, en un supermercado, en lugar de hacerlo en drogas, los depósitos totales del sistema financiero aumentarían. En otras palabras, el dinero gastado en un supermercado o en drogas termina depositado en el sistema financiero. Más aún, los traficantes grandes y el crimen organizado tienden a depositarlo en paraísos fiscales en lugar de hacerlo en los Estados Unidos.

Segundo, la banca central tiene mecanismos para controlar la expansión de los depósitos. En otras palabras, si el aumento en el consumo ilegal llegase a aumentar los depósitos y la cantidad de dinero en circulación, habría que suponer que la banca central no haría nada para controlar la expansión. Es decir, se tendría un país sin política monetaria.

Tercero, aunque el mercado mundial de drogas es muy grande, por ejemplo, con relación al ingreso nacional colombiano, los flujos de capital que genera no son grandes dentro del contexto financiero mundial. Las cifras sobre el monto de las ventas mundiales en el mercado de drogas son muy débiles y tienden a sobreestimar su valor, como lo demuestran trabajos académicos independientes (Reuter y Greenfield, 2001; Thoumi, 2005). Sin embargo, aceptando las estimaciones de 70 000 millones de USD por año del tamaño del mercado de drogas ilegales de los Estados Unidos elaboradas por la ONDCP se llega a la conclusión de que el dinero del narcotráfico lavado en el sector financiero no representa sumas muy importantes en los mercados financieros.

Es aceptado que aproximadamente el 50% o el 60% del valor agregado en drogas ilegales se genera en las últimas transacciones. Los vendedores en esta etapa del negocio tienden a gastar su dinero en efectivo en centros comerciales, supermercados, etc., o en las drogas mismas, pues una proporción de ellos es adicta. El resto queda para ser depositado por traficantes de diverso calado en el sector financiero. Esto dejaría una suma de unos 30 o 35 millones de dólares por año, lo cual es comparable al valor de las acciones transadas en un día en una de las bolsas importantes de los Estados Unidos (Wall Street o NASDAQ).

Cuarto, la industria de drogas ilegales y el crimen organizado generan costos importantes al sector financiero. El crecimiento de la industria ilegal ha hecho que los gobiernos establezcan una larga serie de medidas de control, como auditorías internas y externas, requisitos para obtener información sobre los clientes y otros, que aumentan los costos al sector financiero. En el caso de los Estados Unidos por ejemplo, el sector financiero debe llenar reportes sobre todos los depósitos en efectivo de más de 10 000 USD. Cada año se hacen unos siete u ocho millones de reportes a un costo de unos 30 USD por reporte.

Todo lo anterior no implica que en el sector financiero no haya funcionarios corruptos que se benefician del lavado de dinero o que haya bancos, especialmente en paraísos financieros, que lo hagan. El punto simple es que no es cierto que el sector financiero mundial necesite del negocio ilegal para sobrevivir o que logre aumentar sus ganancias con ello. En economía las falacias de composición son comunes y lo que pueda ser beneficioso para un individuo no lo es para el grupo o el todo.

d) «Estados Unidos (e implícitamente algunos países europeos) no persigue a los capos que operan en su territorio» y «Estados Unidos internamente no hace mucho en la lucha contra las drogas».

Esta afirmación es congruente con la creencia de que los Estados Unidos reciben «grandes beneficios» de la industria ilegal y con la creencia de que la estructura de la industria de drogas ilegales en los Estados Unidos es semejante a la que surgió en Colombia durante los años ochenta, en la que grandes grupos criminales controlaban el negocio en este país.

Es importante aclarar algunos hechos sobre las mafias estadounidenses. Las organizaciones mafiosas que surgieron durante el prohibicionismo al alcohol no participaron activamente del negocio de las drogas ilegales. Estas mafias se concentraron en otras actividades ilegales que consideraron menos riesgosas, como la prostitución, los juegos de azar y el control de algunos sindicatos y negocios como los basureros y los puertos. La reacción del Gobierno estadounidense contra estos grupos ha sido fuerte y ha generado una legislación muy punitiva. Por ejemplo, en 1970 aprobó una ley famosa contra el crimen organizado, la Racketeer Influenced and Corrupt Organization Act (RICO), que expandió los poderes del Gobierno federal para luchar contra organizaciones dedicadas a obtener ingresos de juegos de azar ilegales, asesinatos, secuestros, extorsiones, falsificación de dinero y documentos, tráfico de drogas y otras sustancias controladas, y otros crímenes comúnmente practicados por organizaciones criminales. Como resultado la mayoría de los grandes capos ha sido capturada y sentenciada, y algunos de ellos han muerto en prisión.

La industria de drogas ilegales está bastante segmentada y en ella participan muchos grupos de inmigrantes recientes y algunos marginados dentro de la sociedad estadounidense. Es cierto que algunos traficantes logran contrabandear grandes envíos de cocaína, pero dentro de los Estados Unidos no existe algo comparable a lo que fueron los carteles de Cali y Medellín. Además, el número de presos por drogas es enorme y la «carrera» de un traficante dura en promedio unos cuatro años solamente.

En muchos estados se aprobó una legislación que forzó a los jueces a dictar sentencias mínimas de muchos años y que facilitó la expropiación de activos. Por ejemplo, algunas de estas leyes han llegado a situaciones extremas que han facilitado las expropiaciones de propiedades usadas para guardar o expender drogas sin conocimiento de sus dueños. La cantidad de detenidos y presos por drogas, y de los que han dado positivo en exámenes de consumo de drogas es enorme. Cada año hay más de 1 600 000 arrestos por drogas. El número de presos por droga excede los 600 000.⁶⁵ El número de individuos bajo libertad condicional es de la misma magnitud. Un resultado aparentemente no buscado de estas políticas es que la cuarta parte del cohorte etario de varones de raza negra está en cárceles, prisiones o libertad condicional, la mayoría de ellos por drogas. Los gastos del Gobierno estadounidense en la lucha contra las drogas son muy altos y la mayoría tienen lugar dentro de los Estados Unidos (80%).

No hay duda de que los Estados Unidos hacen mucho en la lucha contra las drogas y sus esfuerzos punitivos son enormes. Sin embargo, es posible afirmar que estos no podrán eliminar las drogas. La guerra contra las drogas en los Estados Unidos desde hace tiempo ha socavado derechos que muchos estadounidenses consideran fundamentales (Hyde, 1995; Husak, 1992). Para triunfar en la lucha contra las drogas los Estados Unidos tendrán que sacrificar más derechos individuales, lo cual no es viable dado el sistema político de ese país. Casi podría afirmarse que para tener éxito en la guerra contra las drogas con políticas punitivas, los Estados Unidos tendrán que dejar de ser los Estados Unidos. En otras palabras, tendrán que cambiar de manera fundamental, lo cual sería intolerable para sus ciudadanos.

65. Análisis detallados de las políticas estadounidenses contra las drogas se encuentran en MacCoun y Reuter (2001) y Boyum y Reuter (2005).

e) *«En los Estados Unidos se discrimina a los traficantes colombianos, mientras que no se castiga o se castiga suavemente a los estadounidenses».*

Esta es una creencia generalizada que presenta a los traficantes colombianos como víctimas de un sistema legal y judicial injusto. Hasta ahora no ha habido estudios que comparen de manera rigurosa las sentencias y procesos judiciales de colombianos y estadounidenses involucrados en el narcotráfico. Sin embargo, en Colombia se resaltan las largas sentencias recibidas por algunos colombianos, pero no se sabe o no se da publicidad a los casos en que los colombianos han negociado exitosamente con las autoridades estadounidenses. El problema de muchos colombianos con el sistema penal estadounidense es en parte resultado de la falta de conocimiento de este y de las posibilidades que pueden tener para lograr resultados más favorables.

Los eventos de meses recientes, que muestran que muchos traficantes buscan ser extraditados, y el resultado del jurado dividido, que no declaró culpable a Simón Trinidad, indica que los colombianos han aprendido a manejar el sistema penal estadounidense y que en estos casos no es posible hablar de discriminación contra ellos.

f) *«En los Estados Unidos no toleraron el prohibicionismo al alcohol, entonces ¿por qué nos imponen el prohibicionismo de la cocaína? Esto demuestra la doble moral de ese país y que ellos se benefician del mercado de la cocaína».*

Es importante aclarar que como se verá más adelante, el prohibicionismo es mundial y no una política impuesta al mundo por los Estados Unidos. Un punto importante pero desconocido en Colombia es que los procesos políticos de los Estados Unidos que llevaron a prohibir el alcohol y las demás drogas, como la cocaína, la morfina, la heroína y la marihuana, fueron muy diferentes (Musto, 1993: 94-98). A lo largo y ancho del país hubo apoyo a la prohibición del alcohol. Este tenía raíces religiosas fuertes y se extendía tanto a las zonas urbanas como rurales. Sin embargo, no había un consenso al respecto y una proporción importante de la población consideraba que el consumo moderado del alcohol debía ser tolerado. Un efecto de esta división dentro de la sociedad fue el poco esfuerzo del Gobierno federal para hacer cumplir las leyes contra el alcohol.

Es cierto que la prohibición generó violencia, pero esta estuvo limitada a luchas entre mafias, y entre estas y la Policía de algunas ciudades. En efecto, la gran mayoría del país no la padeció. El hecho es que la cultura estadounidense, en particular, y la occidental, en general, han aceptado el consumo del alcohol y han desarrollado formas y rituales para controlar los posibles efectos nocivos, aunque claramente estos aún son graves. Por el contrario, las otras drogas han sido asociadas a amenazas externas al país. La morfina y la heroína han sido asociadas a los inmigrantes chinos; la marihuana, a los mexicanos, y la cocaína, a los negros. Los consumidores de esas drogas han sido vistos como antiamericanos o como personas con comportamientos desviados que deben ser reprimidos. Además, en la actualidad estas drogas están siendo asociadas al terrorismo, que es también una amenaza externa.

El apoyo a la prohibición de estas drogas está generalizado en toda la corriente dominante de la sociedad estadounidense. Es notable que uno de los argumentos usados para atacar la prohibición al alcohol fue que esta aumentaba el peligro de que los consumidores tomaran heroína y cocaína. El punto es que dentro de la sociedad estadounidense surgió una oposición generalizada al prohibicionismo contra el alcohol, pero no ha surgido y probablemente no surgirá algo semejante en el caso de las drogas ilegales.

3. Los argumentos de la derecha

Desde la orilla derecha, trabajos analíticos de prominentes economistas (Gaviria, 2000; Robinson, 2006) explican que Colombia en los años sesenta era un país con niveles de criminalidad

aceptables y que el desarrollo de la industria de drogas ilegales surgió como respuesta a un «choque externo» que padeció la economía colombiana. Otros han promovido la «corresponsabilidad» internacional como propuesta para exigir transferencias de los países principalmente consumidores a los principalmente productores.

El argumento del «choque externo» considera que Colombia en los años sesenta era un país típico en términos de criminalidad afectado por el surgimiento de una gran demanda externa que hizo que Colombia produjera drogas. Este desarrollo ha sido la causa principal de los graves problemas que enfrenta el país hoy. Dentro de este modelo la razón por la cual el país produce drogas radica en el exterior, y la única solución es la legalización para acabar el «choque externo» (Gaviria, 2006: 8). Este enfoque niega que características de la sociedad colombiana fueran un factor clave para que este «choque externo» afectara al país de manera tan grave y no a otros países como Ecuador, Perú y Bolivia, que no desarrollaron grandes carteles de traficantes, o Malasia, Indonesia y Taiwán, que a principios del siglo xx habían sido los principales exportadores de coca.

La idea de que un aumento en la demanda internacional de la cocaína fuera un «choque externo» difiere de lo que en la literatura comúnmente se considera un «choque externo». En esta, un «choque externo» ocurre cuando el precio de las importaciones aumenta y el precio de las exportaciones cae o, en el caso de países deudores, cuando las tasas de interés en los mercados mundiales aumentan. Cuando el precio de lo que se exporta aumenta, en la literatura se habla de una bonanza, no de un choque externo. Además, el caso de la cocaína es interesante porque Colombia padeció un «choque externo» causado por un aumento en la demanda de un producto que no importaba o exportaba y que muchos otros países habían producido anteriormente y podían producir.

4. La importancia de los factores internos

Es notable que tanto la izquierda como la derecha presenten argumentos exculpatorios para justificar el desarrollo de la industria de drogas ilegales y culpen al mundo exterior. Los argumentos de la izquierda llevan a culpar al sistema capitalista y al imperialismo, y los de la derecha, a clamar por que el mundo legalice las drogas. Esta última postura niega la necesidad de reformas estructurales y considera que el problema de las drogas no es causado por serias deficiencias institucionales al interior de la sociedad y sus organizaciones públicas y privadas.

Es cierto que si no hubiera demanda no habría oferta. Sin embargo, la estructura de los mercados de coca, cocaína, amapola y opio, y heroína no es consistente con la de un mercado en el que la localización de la producción está determinada por la demanda. Si la rentabilidad determinara la localización de la producción, todos los países que pudieran producir coca, amapola, cocaína y heroína lo estuvieran haciendo. La coca puede crecer en unos 30 países, la amapola, en unos 120, y la cocaína y la heroína se pueden refinar en cualquier parte. Por consiguiente, si la rentabilidad determinara la producción, Colombia sería uno de muchos productores y no tendría un gran problema con las drogas ilegales.

La rentabilidad de la cocaína es una condición necesaria para que esta se produzca, pero la gran mayoría de países que pueden cultivar coca y refinar cocaína no lo hacen. La pregunta que se debe responder es entonces, ¿por qué una condición necesaria, en el caso colombiano se vuelve **suficiente**? El punto simple es que la «gran demanda internacional» es **ilegal** y que cuando un producto fácil de producir, que no requiere grandes destrezas o capital, como la cocaína o la heroína, es declarado ilegal a nivel mundial, su producción y tráfico tenderá a concentrarse en los países en los que el imperio de la ley sea más débil y la sociedad más laxa hacia las actividades económicas ilegales. En otras palabras, la producción tenderá a concentrarse en los lugares en los que el riesgo para las actividades ilegales sea menor. Es cierto que si la cocaína no fuera rentable no se produciría, pero Colombia no concentra la producción de cocaína porque esta es rentable sino porque es **ilegal**.

5. El mapa de la producción y el tráfico de drogas, y los factores internos

El mapa de la producción de drogas ilegales resalta la importancia de los factores que hacen que una sociedad sea proclive a la ilegalidad. La producción de coca y amapola y opio ha estado concentrada en países o regiones con grupos étnicos marginados de las corrientes dominantes en sus sociedades (Perú, Bolivia, Myanmar, Laos o Pakistán), grupos aislados o marginados económicamente (Tailandia o la zona de los montes Apalaches, especialmente el este de Kentucky), zonas en las que el Estado central ha tenido poca presencia o en las que ha habido conflictos armados internos o guerras externas (Colombia o Afganistán).

La producción y el tráfico de cocaína y heroína han estado controlados por grupos con poca o ninguna lealtad al Estado central o grupos en conflicto con él, o envueltos en guerras de liberación: los chechenos, los chinos en Myanmar y Tailandia, los Crips, los Bloods, los Hell's Angels e inmigrantes recientes en los Estados Unidos son ejemplos claros.

La producción de anfetaminas puede llevarse a cabo en cualquier sitio. Sin embargo también está concentrada en sociedades tolerantes o en países con altos niveles de ilegalidad (Holanda, Polonia y Myanmar) o los grupos mencionados en los Estados Unidos.

Los países que terminan produciendo drogas o desempeñando actividades ilegales a gran escala tienen dificultades profundas de gobernabilidad, problemas institucionales que facilitan estos problemas y, al final, de cultura (valores, actitudes y creencias), porque la gente termina aceptando la ilegalidad como algo natural.

6. ¿Por qué Colombia?

Para responder esta pregunta es necesario explicar por qué en Colombia se generó un clima propicio al desarrollo de la industria de drogas ilegales, para lo cual es necesario responder preguntas como ¿cómo se diferencia Colombia del resto de la América Latina y el Caribe? Y ¿por qué estas diferencias han producido una sociedad cuyo capital social ha generado menor solidaridad, confianza y reciprocidad y una identidad nacional más débil?

Varios autores han hecho esfuerzos para analizar las dificultades para crear una identidad nacional y una sociedad con fuerte capital social: Yunis (2003, 2006), Kalmanovitz (1989), Herrán (1987), Gómez-Buendía (ed.) (1999) o Thoumi (2000, 2002). Estos trabajos, entre otros, resaltan el papel de la geografía, la naturaleza de los pueblos colonizadores, los constantes enfrentamientos entre las comunidades indígenas y la falta de un concepto de Estado central entre los indígenas y españoles, para descifrar los orígenes de la problemática nacional. Estos factores produjeron, parafraseando a Ortega y Gasset, una Colombia invertebrada compuesta hasta mediados del siglo xx por una colección de regiones bastante autónomas en las que el Estado central tenía poca capacidad para hacer cumplir las leyes. La violencia de los años cuarenta y cincuenta agravó esta situación al generar fuertes desplazamientos y desarraigo en la población que destruyeron el tejido social.

Estos y otros factores contribuyeron a que en Colombia surgiera un comportamiento ladino (Yunis, 2003, 2006) y un individualismo extremo inducidos por la existencia de un Estado y unas instituciones sociales que imponen muy pocas restricciones al comportamiento individual (Thoumi, 2003). En muchos países se está reproduciendo esta tendencia, pero en Colombia empezó antes y ha sido más acentuada. Por eso, las drogas llegan a Colombia, porque sus leyes, normas sociales, organizaciones, organismos y cultura hacían al país muy vulnerable. Una vez establecida la industria ilegal en Colombia, esta actúa como un catalizador que agrava enormemente los problemas sociales y dispara la violencia (Thoumi, 1994; Gaviria, 2000).

II. ¿Por qué las políticas no obtienen los resultados deseados?

Las políticas represivas contra las drogas se basan en atacar la rentabilidad de las actividades ilegales de dos formas: aumentando su riesgo y disminuyendo sus ganancias. Algunas de las políticas tienen efectos opuestos a los buscados porque cuando se disminuye la rentabilidad en una etapa de la cadena se aumenta en otra y en algunos casos se aumenta en la misma etapa de la cadena pero localizada en otro lugar. Por ejemplo, al fumigar en un sitio se hace más atractiva la producción en otros o al disminuir la oferta de coca se aumenta la rentabilidad en el tráfico de cocaína.

Las políticas represivas pueden tener algunos logros en el corto plazo cuando logran disminuir la rentabilidad y aumentar el riesgo en algunos lugares. Infortunadamente, la producción y el tráfico se concentran en las sociedades más proclives a la ilegalidad, y, como las políticas mantienen la ilegalidad, no eliminan las causas de esa concentración, por lo que la producción y el tráfico continúan. Los que afirman que la única solución para Colombia es la legalización (Gaviria, 2006) apoyan lo anterior, pues implícitamente conceden que Colombia concentra la producción y el tráfico de drogas porque son ilegales, y que el país continuará produciendo mientras continúen siéndolo.

III. ¿Por qué la solución para Colombia no vendrá del exterior?

A pesar de los deseos de muchos colombianos, el mundo es profundamente prohibicionista. Es cierto que los Estados Unidos son prohibicionistas, pero también lo son Suecia, toda la antigua Unión Soviética, el mundo islámico, la China, Japón, Australia, los países de la Europa oriental, los africanos al sur del Sahara y la gran mayoría de los latinoamericanos. Además, Colombia ha sido históricamente prohibicionista (Bejarano, 1943, 1952). Con frecuencia se afirma que Europa occidental no lo es, lo cual no es cierto: en países como Holanda, España, Portugal, Suiza, la Gran Bretaña y en el norte de Alemania se ve el problema del consumo de drogas como uno de salud pública y como reflejo de algunos problemas sociales, pero en ningún caso se acepta la producción y el tráfico legal de cocaína, heroína y otras drogas.

El prohibicionismo mundial se expresa en tres convenciones internacionales de las Naciones Unidas sobre producción, tráfico y consumo de drogas, y una sobre crimen organizado.⁶⁶ La legalización requerirá que Colombia renuncie a estas convenciones o que logre cambios fundamentales en ellas, lo cual no es posible en el ámbito mundial actual.

Cuando se habla de legalización fuera de Colombia, nadie propone un mercado libre de cocaína y heroína. Todas las propuestas se refieren a mercados altamente controlados. Por ejemplo, el nobel de economía Gary Becker propone establecer un impuesto alto al consumo y usar esos fondos para tratar adictos. En ese caso, surgiría un mercado negro, menos rentable es cierto, pero algunos colombianos seguirían traficando con drogas de contrabando porque tienen todas las redes para hacerlo y esas son sus destrezas.

En Colombia frecuentemente se afirma que el problema de las drogas es global y que la solución debe ser global. En realidad el problema no es global pero sí internacional. Las drogas no afectan a todos los países de igual manera: para muchos no es un problema grave y en ellos las drogas no tienen una prioridad alta en la agenda de políticas gubernamentales. Por eso el problema no es global sino internacional.

En Colombia las recomendaciones de legalizar son el clamor de una sociedad que se siente abrumada y agobiada por las drogas ilegales, e incapaz de reaccionar contra ellas. Sin embargo,

66. La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, la Convención sobre Drogas Psicotrópicas de 1971, la Convención contra el Tráfico Ilícito en Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 y el Convenio en contra del Crimen Organizado Transnacional de 2000.

Colombia no puede esperar que el mundo cambie sus políticas argumentando que Colombia no puede dejar de producir drogas ilegales rentables. En otras palabras, si Colombia no puede cambiar, ¿por qué sí puede esperar que el mundo lo haga?

IV. La solución es interna y existe solo en el largo plazo

El problema de las drogas no es de políticas en el sentido tradicional, sino de gobernabilidad, instituciones y cultura, y su solución requiere, por tanto, cambios profundos en el comportamiento de los colombianos. Las drogas son sintomáticas de problemas más profundos que viven las sociedades que las producen. En Colombia estos síntomas trascienden hoy a las drogas. El país es el primer productor de dólares falsos, el primer o segundo exportador latinoamericano de prostitutas, el primer productor mundial de sicarios, el primer o segundo productor de secuestros, el segundo país en número de niños guerreros y desplazados, y un productor de pasaportes europeos de primera calidad.

Infortunadamente, como se pronosticó hace veinte años (Thoumi, 1987), Colombia ha caído en la trampa de la deshonestidad. Colombia debe aprender a vivir en un mundo en el que hay productos y servicios ilegales que no requieren mucho capital, tecnología y destrezas, es decir, que son fáciles de producir, y que son muy rentables pero que no se deben producir. El punto simple es que Colombia tendrá que vivir o morir con el prohibicionismo internacional, por lo que la solución tendrá que surgir desde adentro. Durante los últimos 35 años Colombia ha evadido enfrentar esta realidad.

El desafío para lograr esta meta es enorme y requiere armonizar las leyes con las normas socialmente aceptadas. Esto implica acabar o al menos limitar la aceptación del comportamiento ladinero que aprueba la violación de las normas legales descrito por Yunis (2003 y 2006). Para lograr esta meta es imperativo establecer un imperio de la ley consensuado y no impuesto, y donde surja un capital social que genere confianza, reciprocidad, solidaridad y controles sociales al comportamiento.

El primer paso para lograr la transformación de la sociedad, enfrentar la producción y el tráfico de drogas, y establecer el imperio de la ley es aceptar este diagnóstico, de lo contrario la sociedad seguirá culpando al mundo y continuará padeciendo los males del desarrollo de las economías ilegales. El punto es que aunque el mundo pueda ser injusto, es imperativo establecer una sociedad «razonable» con mayores niveles de confianza, solidaridad y reciprocidad.

Lo que se vislumbra hacia el futuro es una lucha entre los colombianos que buscan promover cambios en los comportamientos aceptados y los que insisten en que los comportamientos de muchos colombianos, como el «atajismo», el «avivatismo» y el oportunismo, son «naturales» y comunes al resto del mundo, y, por consiguiente, justificados. No hay duda de que el ser humano es egoísta e individualista, pero, precisamente, la función de las instituciones sociales es poner límites a esos instintos. El punto es que con demanda internacional ilegal de drogas o sin, Colombia no puede continuar aceptando que el onceavo mandamiento en el país sea «no dar papaya» y el doceavo «papaya dada, papaya partida». Infortunadamente el mundo le ha dado una papaya envenenada a Colombia y la sociedad debe generar instituciones y comportamientos que hagan que Colombia no la siga mordisqueando.

Con referencia a las políticas contra las drogas es importante reconocer que en el mejor de los casos son paliativos que no eliminaran la industria ilegal sin que haya cambios sustanciales en la sociedad. Esto no significa que el Gobierno no deba implementar estas políticas. Lo que se debe hacer es avanzar en dos frentes. Primero, identificar y consensuar los cambios y reformas necesarios para armonizar las leyes y las normas sociales. Segundo, promover dichos cambios. Tercero, al formular e implementar las políticas contra las drogas es imperativo tener en cuenta no solamente sus efectos de corto plazo sobre la oferta ilegal sino, además, evitar los conflictos que puedan tener con la meta de largo plazo de armonizar las leyes y las normas sociales. Por ejemplo, la fumigación puede ser efectiva en algunos casos en cuanto podría disminuir la oferta.

Sin embargo, puede agrandar la brecha entre los comportamientos socialmente aceptados y la ley, y ser contraproducente respecto a la solución de largo plazo.

Es cierto que el sistema político y la cultura se oponen al enfoque sugerido. Sin embargo, el mundo no va a cambiar porque un país no haya podido establecer el imperio de la ley en su territorio. Con drogas o sin, Colombia debe buscar una sociedad en la que prevalezca la ley, y esto no se logra solamente a punta de garrote.

Bibliografía

- BEJARANO, J. E. «El cocaísmo en Colombia». *Revista de la Academia de Medicina*, 6 (1943).
- *Nuevos capítulos sobre el cocaísmo en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional, 1952.
- BOYUM, D.; REUTER, P. *An Analytic Assessment of U. S. Drug Policy*. Washington, D. C.: The AEI Press, 2005.
- GAVIRIA, A. «Increasing returns and the evolution of violent crime: the case of Colombia». *Journal of Development Economics*, 61 (2000), págs. 1-25.
- «La única solución». *El Espectador* (abril 30-mayo 6, 2006), págs. 17A.
- GÓMEZ-BUENDÍA, H. (ed.). *¿Para dónde va Colombia?* Bogotá: TM Editores-Colciencias, 1999.
- HERRÁN, M. T. *La sociedad de la mentira*. 2.^a ed. Bogotá: Fondo Editorial CEREC - Editorial la Oveja Negra, 1987.
- HUSAK, D. N. *Drugs and Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- HYDE, H. *Forfeiting Our Property Rights*. Washington, D. C.: Cato Institute, 1995.
- KALMANOVITZ, S. *La encrucijada de la sinrazón y otros ensayos*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1989.
- MACCOUN, R. J.; REUTER, P. *Drug War Heresies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- MUSTO, D. F. *La enfermedad americana: orígenes del control antinarcóticos en EU*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, Ediciones Uniandes-CEI, 1993.
- NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- REUTER, P.; GREENFIELD, V. «Measuring Global Drug Markets: how good are the numbers and why should we care about them?». *World Economics*, 2 (octubre-diciembre, 2001), p. 4.
- ROBINSON, J. A. «A normal Latin American country? A perspective on Colombian development», 2005. Ensayo no publicado disponible en: <http://www.people.fas.harvard.edu/~jrobinson/research-papers/unpublishedpapers/index.htm>
- THOUMI, F. E. «Some Implications of the Growth of the Underground Economy in Colombia». *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 29 (1987), p. 2. Traducido en: Bagley, B.; Tokatlian, J. (eds.). *Economía y política del narcotráfico*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 1990.
- *Economía política y narcotráfico*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1994.
- «El papel del Estado, las instituciones y el capital social en la determinación de la ventaja competitiva en drogas ilegales en la región andina». *Coyuntura Social* (2000).
- *El imperio de las drogas: narcotráfico, economía y sociedad en los Andes*. Bogotá: Editorial Planeta e Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, 2002.
- «A modest proposal to clarify the status of coca in the United Nations conventions». *Crime, Law and Social Change*, 42 (enero 2005), págs. 4-5. (2005a)

— «The Numbers' Game: Let's All Guess the Size of the Illegal Drugs Industry!». *Journal of Drug Issues* (invierno 2005). (2005b)

YUNIS, E. *¿Por qué somos así? ¿Qué pasó en Colombia? Análisis del mestizaje*. Bogotá: Editorial Temis, 2003.

— *¡Somos así!* Bogotá: Editorial Bruna, 2006.

Francisco Thoumi. *Estudió Economía en la Universidad de los Andes en Colombia y es doctor en Economía por la Universidad de Minnesota. Después de sus estudios, trabajó en destacadas posiciones académicas en la California State University y en la George Washington University. Desempeñó cargos importantes dentro del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Además, trabajó como director dentro del Departamento de Planificación Nacional de Colombia. Durante su carrera, Thoumi se ha convertido en gran conocedor, investigador y escritor sobre políticas referentes a las drogas. Entre varias actividades en este campo, trabajó entre 1999 y 2000 como coordinador de investigación para la Oficina de las Naciones Unidas sobre el control de drogas y prevención de crimen conforme a su Programa Global contra el Lavado de Dinero y entre 1993 y 1996 como coordinador regional del UNDP dentro del programa de investigación sobre los efectos económicos de la industria de la droga ilegal en Bolivia, Colombia y Perú. Autor y coautor de tres libros más y de más de cien ensayos en revistas y libros académicos, cincuenta de los cuales tratan temas relacionados con las drogas ilegales.*

Actualmente trabaja como profesor titular de la Facultad de Economía y como director del Centro de Estudios y Observatorio de Drogas y Delito de la Universidad del Rosario en Bogotá.

Políticas antidroga y militares en México

Luis Astorga
IIS-UNAM, México
Noviembre 2007

La participación de las Fuerzas Armadas en actividades antidroga en México data por lo menos de 1938, cuando los militares de la 4.^a Zona Militar apoyaron la destrucción de cultivos de adormidera en Sonora con la asesoría proporcionada por el agente Scharff del Departamento del Tesoro de EE.UU., quien los acompañó en el operativo.⁶⁷ En opinión del agente estadounidense, esa era la primera vez en la historia de México que las autoridades de Salud, quienes tenían a su cargo la política antidroga, y las Fuerzas Armadas cooperaban seriamente entre ellas en ese terreno. En años posteriores se realizaron más campañas en el noroeste del país con la ayuda del Ejército y la asesoría y vigilancia de agentes estadounidenses. En octubre de 1947, la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Salubridad iniciaron una nueva campaña con mayor personal y publicidad que las anteriores.⁶⁸ A partir de entonces se delegó en la PGR la autoridad para encabezar la lucha antidroga. Las Fuerzas Armadas quedaron legalmente como coadyuvantes de la PGR, como antes lo habían sido del Departamento de Salubridad. La SEDENA puso a la disposición de la PGR una compañía del 10.^o Batallón de Infantería para trabajar conjuntamente con la Policía Judicial Fe-

67. Carroll Gray al agente supervisor de Aduanas en San Antonio, Texas, Telegrama del Departamento del Tesoro, Oficina de Aduanas, Washington, D.C., 20 de abril de 1938, Drug Enforcement Administration (DEA), Subject Files of the Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs (SFBNDD), 1916-1970, Record Group (RG) 170, National Archives at College Park (NACP), Maryland.

68. «Statement by H. E. Dr. Padilla Nervo, Permanent Representative of Mexico to the United Nations at the Sixth Session of the Economic and Social Council», 6 de febrero de 1948, General Records of the Department of State, RG 59, LM 112, 1945-1949, Confidential Files, 812.00-812.34, rollo 17, NACP.

deral (PJF) en las montañas de Sinaloa, dos secciones del 18.º Regimiento de Caballería y dos más del 16.º Batallón de Infantería para el sur de Sonora así como una sección del 12.º Batallón de Infantería y dos secciones del 35.º Batallón de Infantería para Durango. La Fuerza Aérea contribuyó con varios aviones y tripulación para hacer vuelos de observación y de localización de plantíos de adormidera. Las policías de los estados donde tuvo lugar la campaña fueron también puestas a disposición de las fuerzas federales. Posteriormente, en los años setenta, la Operación Cóndor (1975-1978) movilizó alrededor de diez mil soldados en los mismos estados productores donde se realizaron las campañas de décadas anteriores. La producción bajó de inmediato, una gran cantidad de campesinos fueron aprehendidos y torturados. Ningún traficante importante fue detenido. Los principales dirigentes y sus bandas se trasladaron a Jalisco, protegidos por la Dirección Federal de Seguridad, como se daría a conocer más tarde después del asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena y del piloto mexicano Alfredo Zavala, en 1985.

En un documento secreto de la CIA fue señalado que durante la Operación Cóndor el Gobierno mexicano manejó el tráfico de drogas como un asunto de «seguridad nacional»: «The Mexican armed forces traditionally have focused on internal security, but as narcotics trafficking has taken on more ominous dimensions the military's role has expanded to include the elimination of drug smuggling as a function of national security».⁶⁹ Antes de la Directiva de Seguridad Nacional de Reagan en 1986 y de la Iniciativa Andina de Bush en 1989, México fue el primer laboratorio donde se aplicaron las estrategias que se convertirían en una constante años después.

En su visita a México el 23 de octubre de 1995 al secretario de la Defensa, Enrique Cervantes Aguirre, William Perry, secretario del Departamento de la Defensa de EE.UU., declaró que los dos países ya tenían vínculos políticos y económicos, pero que faltaba un tercero: el militar.⁷⁰ Lo acompañó el general Barry McCaffrey, en ese entonces jefe del Comando Sur y coordinador de todas las operaciones de seguridad nacional en América Latina. Perry anunció cinco áreas de cooperación, entre las cuales las operaciones antidroga. Para 1996, casi mil soldados mexicanos habían recibido entrenamiento especial en EE.UU. en tácticas antidroga.

De noviembre de 1995 a septiembre de 1996, 72 militares fueron designados como agentes de la PJF para un «experimento piloto» en Chihuahua.⁷¹ Fallaron en su misión para detener a Amado Carrillo y fueron enviados a luchar contra la guerrilla del Ejército Popular Revolucionario (EPR) en Guerrero. Otros militares ocuparon posteriormente posiciones de liderazgo en la estructura de la PGR, como altos funcionarios, en las delegaciones estatales, y como agentes de la PJF. El general Jesús Gutiérrez Rebollo fue nombrado titular del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD) el 6 de diciembre de 1996. Había sido comandante de la 9.^a Zona Militar en Culiacán y de la 15.^a en Guadalajara, dos de las ciudades preferidas de los traficantes.

El 2 de julio de 2000 los electores mexicanos decidieron poner fin mediante el voto al Gobierno del partido de estado más antiguo del planeta. Entre las primeras medidas propuestas por el nuevo presidente y su equipo de transición en cuestiones de seguridad y justicia fueron mencionadas las siguientes: no considerar el tráfico de drogas como un asunto de seguridad nacional, sino pública; retirar al Ejército de la lucha antidroga; desaparecer la PGR y en su lugar crear la Fiscalía General de la Nación y la Secretaría de Seguridad y Servicios a la Justicia; concentrar a las policías e instituciones de inteligencia en esta Secretaría, y quitar a la Secretaría de Gobernación el control de las corporaciones policíacas que dependían de ella. El procurador de Justicia Militar, el general Rafael Macedo de la Concha, declaró que el tráfico de drogas sí era un asunto

69. CIA, «Operation Condor I: Mexican Military's Anti-Narcotics Campaign», en *Latin America: Regional and Political Analysis* (secret), 17 de marzo de 1977, <http://www.foia.ucia.gov>.

70. Carlos FAZIO, *El tercer vínculo. De la teoría del caos a la teoría de la militarización*, México, Joaquín Mortiz, 1996, págs. 178-189.

71. *Proceso*, 24 de noviembre de 1996.

de seguridad nacional y que sería un error no verlo así.⁷² Los profesionales de la seguridad nacional en el campo militar y de la burocracia de expertos más identificados con los aparatos de seguridad existentes en ese momento y con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), así como algunos académicos nacionales y extranjeros, consideraron parcial o totalmente erróneo el planteamiento del equipo de transición. Otros, los menos, fuera de ese ámbito, declararon que era acertado.

Resaltó en ese momento la ruptura discursiva con las tesis defendidas por EE.UU. y los tres gobiernos anteriores al del presidente electo, Vicente Fox. Se agregó también la oposición del nuevo presidente al mecanismo anual de certificación unilateral. Algo que gobiernos anteriores ya habían manifestado. Además, se mostró la intención de transformar y reorganizar las instituciones de seguridad, históricamente fieles al presidente, al partido de estado y a sus propios grupos internos de poder, pero no al país. Instituciones con una posición más partidista y mafiosa que institucional. El proyecto tendría muy pronto algunos ajustes, pues de entrada había dos frentes fuertes y difíciles, el nacional y el internacional, cuyas posiciones darían lugar a tensiones que podrían hacer cambiar de estrategia al nuevo equipo que gobernaría a partir del 1 de diciembre de 2000. Los retos eran modificar cualitativamente las instituciones de seguridad y justicia existentes, asegurar su autonomía respecto del poder ejecutivo, asegurar la institucionalidad de su personal, evitar las fuerzas centrífugas y la feudalización del poder, y lograr no solo que el Gobierno de EE.UU. respetara la soberanía de México para definir su propia visión acerca de la política antidroga, sino que apoyara al Gobierno electo democráticamente si grupos internos de la estructura de poder en declive y desplazados del poder ejecutivo federal intentaban recuperar sus privilegios por medios ilegales.

Uno de los principales representantes del equipo de transición del presidente electo, Vicente Fox, en asuntos de seguridad y justicia era el entonces senador por Chihuahua, Francisco Molina, quien fue procurador de ese Estado durante el Gobierno de Francisco Barrio (PAN) y titular por menos de un año del desaparecido INCD en 1996. Apenas un año antes, el presidente Zedillo había dado el visto bueno para que en ese Estado se iniciara un plan piloto con elementos militares que tomarían el lugar de los civiles en labores antidroga. El propio Molina fue sustituido por un general (Jesús Gutiérrez Rebollo, hoy en prisión, acusado de proteger al traficante Amado Carrillo Fuentes) en la dirección del INCD, y otros puestos clave de dirección y operativos en las instituciones con actividades antidroga también fueron cedidos a los militares. En 1997, el senador Molina declaró que había sido un error del presidente Zedillo otorgarle un papel «protagónico» al Ejército. Habló de los problemas que había tenido con los militares en su paso por el INCD, particularmente del hermetismo de la institución, de su falta de disponibilidad para compartir información, de la petición de los militares para el control absoluto de la erradicación de cultivos y del régimen jurídico de excepción de la institución militar, entre otras cosas. En resumen, dijo en 1997: «El Ejército, en una acción de asalto, acaparó la PGR, el INCD, el CENDRO, 23 de los 35 aeropuertos nacionales y todas las delegaciones de la PGR en la frontera norte».⁷³ Tres años después, el balance del senador acerca de la intervención del Ejército era el siguiente: «Hay existen unos 150 militares que han defraudado la confianza de sus superiores al vincularse a organizaciones criminales».⁷⁴

72. Jorge Alejandro MEDELLÍN, «El narco es sólo un problema policiaco», *El Universal*, 25 de julio de 2000; Daniel LIZÁRRAGA, «Buscan unificar policía y limpiarla de corruptos», *Reforma*, 25 de julio de 2000; Pablo César CARRILLO, «Detallan propuesta foxista en seguridad», *Reforma*, 31 de julio de 2000; «Fox to Pull Mexican Military Out of Drug Fight», *Reuters*, 31 de julio de 2000; *The Associated Press*, «Fox Wants To Overhaul Mexico's Cops», 31 de julio de 2000; Mayra Nidia AGUIRRE, «Planea Fox un FBI y desmilitarizar policía», *El Universal*, 01 de agosto de 2000; Jesús ARANDA, «Fox, por desmilitarizar los cuerpos policiacos, dicen Reyes y Molina», *La Jornada*, 01 de agosto de 2000; Jorge Alejandro MEDELLÍN, «Piden fortalecer la soberanía nacional», *El Universal*, 29 de julio de 2000.

73. Alejandro GUTIÉRREZ, «Francisco Molina, ex director del INCD, diagnostica: el Estado mexicano, contaminado por el narcotráfico; militares corruptos podrían controlar los carteles», *Proceso*, n.º 1083, 3 de agosto de 1997.

74. Ricardo RAVELO, «El narcotráfico, invencible. En la PGR, los enemigos en casa», *Proceso*, n.º 1228, 14 de mayo de 2000. Sobre el Ejército, el general de división retirado Luis Garfias Magaña, afiliado al Partido de la Revolución Democrática (PRD), escribe: «¿Seguirán las Fuerzas Armadas (tanto Ejército como Fuerza Aérea) desempeñando funciones

La posición manifestada por los representantes del equipo de transición del presidente electo, Vicente Fox, acerca del retiro del Ejército de la lucha antidroga cambió luego de una reunión privada con Barry McCaffrey en la sede de la embajada de EE.UU. en México el 8 de agosto de 2000,⁷⁵ en el viaje que el «zar» antidroga hizo al país para asistir a una reunión del Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN), creado por los gobiernos de ambos países en 1996. A su llegada a México dijo que el retiro del Ejército era una decisión que correspondía a los mexicanos.⁷⁶ El equipo de transición le aseguró posteriormente que los militares no serían retirados de la lucha antidroga en el corto plazo.⁷⁷ McCaffrey había señalado la necesidad de las Fuerzas Armadas de México en el combate a las drogas. El general McCaffrey declaró también que los cambios sugeridos por Fox y su equipo en justicia y seguridad llevarían alrededor de 15 años para dar resultados concretos, según la experiencia en EE.UU.⁷⁸ Meses antes, el titular de la Policía Federal Preventiva (PFP), el contralmirante Wilfrido Robledo, había afirmado que la presencia de los militares en esa institución no terminaría en menos de 15 años.⁷⁹ El cambio de posición de los representantes del nuevo presidente mostró en pocos días el límite de la política antidroga del Gobierno mexicano. La política de militarización en ese terreno y en el de las principales instituciones de seguridad, similar al esquema que el Gobierno de EE.UU. ha apoyado en otros países de América Latina, ganó la partida.

El presidente Fox nombró posteriormente a un militar, el general Rafael Macedo de la Concha, ex procurador de Justicia Militar, a la cabeza de la PGR. En su toma de posesión como titular de la dependencia el general declaró que no iba a militarizarla,⁸⁰ que solo iba a tener colaboradores militares que apoyarían su trabajo, pero que los puestos más importantes estarían en manos de civiles y abogados. Dos meses después, ya eran 14 los generales⁸¹ adscritos a la PGR. Entre ellos, el titular del Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO), Carlos Fernando Luque, y el general Carlos Demetrio Gaytán, coordinador de Operaciones de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud (FEADS). Además, fueron nombrados para otros puestos tenientes coroneles, coroneles, capitanes y almirantes. A través de su vocera,⁸² la presidencia negó que la PGR se estuviera militarizando. Señaló que solo había habido un reemplazo de los que ya estaban en la Administración anterior, «la mayoría en áreas operativas». Lo cierto es que el proceso de militarización de la lucha antidroga y de los aparatos de seguridad continuó a pasos acelerados.⁸³ La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) había ya dictaminado años antes, a través de varias tesis de jurisprudencia, que la intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad pública no era anticonstitucional,⁸⁴ con lo cual legitimó el proceso posterior de militarización de las instituciones de seguridad.

Transparencia, rendición de cuentas a autoridades civiles, respeto a los derechos humanos, riesgos de corrupción o abusos de la justicia militar son algunas de las preocupaciones recurren-

ajenas a sus misiones constitucionales en asuntos como el narcotráfico y la seguridad pública? (...) Hoy el Ejército es una institución desprestigiada. Existe casi una docena de generales en la cárcel por diversos delitos, especialmente por el narcotráfico, y otros más bajo sospecha pero que nunca serán castigados, ya que los cubre la impunidad que da el poder» (Luis GARFÍAS MAGAÑA, «¿Qué pasará con la Secretaría de la Defensa Nacional?», *La Jornada*, 23 de agosto de 2000).

75. Abel BARAJAS, «Piden continuidad en próximos gobiernos», *Reforma*, 8 de agosto de 2000.

76. Georgina SALDIERNA, Carolina GÓMEZ y Ciro PÉREZ, «McCaffrey apoya el pedido del presidente electo», *La Jornada*, 8 de agosto de 2000.

77. Carlos BENAVIDES, «Claroscuros en la cooperación antinarcóticos México-EE.UU.», *El Financiero*, 20 de agosto de 2000.

78. Daniel LIZÁRRAGA, «Duda McCaffrey de algunas reformas», *Reforma*, 8 de agosto de 2000.

79. Hugo MARTÍNEZ MCNAUGHT, «Quedaré lista la PFP en 15 años. Robledo», *Reforma*, 19 de noviembre de 1999.

80. Esperanza BARAJAS y Abel BARAJAS, «Descarta Macedo militarizar a la PGR», *Reforma*, 10 de diciembre de 2000.

81. «Llega tercer general a la PGR», *Reforma*, 25 de enero de 2001; Abel BARAJAS, «Militariza la PGR Fiscalía antinarco. Controlan oficiales radares, retenes y aeronaves», *Reforma*, 7 de febrero de 2001; Abel BARAJAS, «Llegan más militares a PGR. Suman 14 generales los adscritos a la dependencia», *Reforma*, 8 de febrero de 2001.

82. Mayolo LÓPEZ, «Niega presidencia militarización en PGR», *Reforma*, 7 de febrero de 2001.

83. Luis ALEGRE y Abel BARAJAS, «Monopolizan militares el combate antinarco», *Reforma*, 18 de marzo de 2001.

84. Véase: SCJN, Tesis P. XXV-XXX/96, marzo de 1996, <http://www.scjn.gob.mx>

tes de diversos grupos sociales en México y de organismos internacionales como Human Rights Watch, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Amnistía Internacional cuando se trata de las Fuerzas Armadas. Esas preocupaciones están fundadas en experiencias conocidas y frecuentes. Los militares han tenido éxitos relativos al capturar a importantes figuras del tráfico de drogas, pero los riesgos previstos por algunas fuerzas sociales no han tardado en materializarse y salir a la luz pública.

El 14 de octubre de 2002, el general Clemente Vega, titular de la SEDENA, señaló en el noticiero de televisión de Joaquín López Dóriga que el 65.º Batallón de Infantería, compuesto por unos 600 miembros, con sede en Guamúchil, Sinaloa, sería desarticulado —el Batallón dependía de la 3.ª Región Militar, comandada por el general Juan Heriberto Salinas Altés—. El general Vega tomó esa decisión luego de conocer que algunos de ellos —se habló de 48 individuos— estaban vinculados con el tráfico de drogas.⁸⁵ Vega afirmó: «Preferimos dar la cara, ventilar el asunto y actuar con transparencia». Sin embargo, los familiares de los detenidos y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa denunciaron que había habido torturas y aislamiento. El general Vega negó que las 600 personas estuvieran detenidas. Afirmó que algunos ya se encontraban en libertad y otros habían recibido visitas familiares. Según el abogado de uno de los detenidos, por lo menos 100 elementos estaban acusados de recibir dinero a cambio de no destruir plantíos de marihuana (y amapola) en la sierra, en la zona limítrofe de Sinaloa y Chihuahua. Según la versión de uno de los inculcados, los militares habían encontrado en la sierra una bolsa con dinero y cuando se dirigían a la sede del Batallón para entregarla fueron revisados por otros militares y miembros de la PFP —hay que recordar que una parte importante de los elementos de esta fuerza policiaca son militares—, quienes también les encontraron droga en su poder.

Ante las denuncias de tortura dos visitantes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) fueron a observar la situación de los detenidos, dar testimonio del tipo de tratamiento que se les estaba dando y asegurarse de que se respetaran sus derechos y garantías.⁸⁶ Señalaron no haber tenido restricciones para realizar su trabajo ni haber observado huellas de tortura en los casos tratados. La SEDENA ordenó que 500 miembros del Batallón disuelto y libres de cargos fueran trasladados a Jalisco y Sonora para ser enviados posteriormente a otras partes del país en grupos de 50 personas, las cuales a su vez se distribuirían en diversas unidades.⁸⁷ Luego se dijo que los 500 elementos viajarían por tren a la capital del país. Según la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa, diez militares habían sido trasladados al Campo Militar Número Uno en la ciudad de México.⁸⁸

Un informe del general de división Salinas Altés, realizado el 2 de octubre de 2002, dirigido al general Vega señaló al general brigadier Héctor Porfirio Petronio Guadarrama Reynoso, quien tuvo bajo su mando al Batallón disuelto entre 1996 y 1998, como una persona presuntamente vinculada con traficantes sinaloenses, al igual que otros militares de distintos rangos, como los tenientes Marco Antonio Vázquez, Gerardo Monjaraz y Odín Cruz.⁸⁹ Luego de la detención de los miembros del Batallón, la mayor parte de los nombres de los presuntos involucrados con traficantes fueron mencionados por el teniente Walter Armando González. Se dijo que el general Guadarrama tenía relaciones de negocios con los traficantes Alfredo Beltrán Leyva, alias *el Mochomo*; Jaime Palma Valenzuela, alias *la Empanada*, y Miguel Beltrán Uriarte, alias *el Veterinario*. Estos últimos aparentemente subordinados al *Chapo* Guzmán y al *Güero* Palma. Se sospechaba que los militares habían protegido los plantíos ilícitos y apoyado el transporte de la droga en avionetas. Al parecer, Beltrán había enseñado a Guadarrama y otros militares a pilotear avionetas Cessna. Se suponía que esas declaraciones le servirían a la Procuraduría de Justicia Militar

85. «Desarticulan batallón por vínculo con narcos», *El Universal*, 15 de octubre de 2002.

86. Yovana GAXIOLA, «Interviene la CNDH; envía dos visitantes», *El Universal*, 15 de octubre de 2002.

87. Jorge MEDELLÍN y Javier CABRERA, «Írán 500 soldados a Jalisco y Sonora», *El Universal*, 16 de octubre de 2002.

88. Yovana GAXIOLA y Jorge MEDELLÍN, «Envían a 6 militares al Campo Uno», *El Universal*, 17 de octubre de 2002.

89. Jorge Alejandro MEDELLÍN, «Vinculan a general con el narco», *El Universal*, 18 de octubre de 2002.

para acusar a mandos de mayor jerarquía.⁹⁰ Las autoridades de justicia de Sinaloa confirmaron posteriormente que 16 agentes de la Policía Ministerial del Estado estaban también bajo investigación.⁹¹ Algunos interpretaron la desaparición del Batallón como una especie de «purga» dentro del Ejército, la cual implicaría de alguna manera al general Salinas, fuerte candidato para ocupar la titularidad de la SEDENA si Francisco Labastida (PRI) hubiera ganado las elecciones de 2000, y a su amigo cercano, el general Cervantes Aguirre, ex titular de la institución armada.⁹²

El general de brigada Sergio López Esquer, anteriormente a cargo de la base de Guerrero Negro en Baja California, substituyó en el mando de la 9.^a Zona Militar al general José Enrique Ortega Iniestra.⁹³ Por otra parte, y a raíz del caso de corrupción mencionado, el titular de la CNDH, José Luis Soberanes, cuestionó la participación de militares en asuntos que deberían ser competencia de autoridades civiles. Señaló que el artículo 89 no otorga un permiso absoluto al presidente para utilizar al Ejército en el combate a las drogas. Para él, ese artículo está sujeto al 129. Dijo que no puede haber dos interpretaciones de la Constitución. Afirmó: «El riesgo que corre el Ejército es la corrosiva corrupción del narcotráfico entre sus filas. Si la corrupción se extiende, entonces quién nos salva. De dónde nos vamos a agarrar, ni modo que de fuerzas extranjeras. Tenemos que cuidar al Ejército, porque es el último garante de la Constitución y es innecesario ponerlo en riesgo».⁹⁴ Agregó que no veía la más mínima intención por retirar a los militares de las tareas antidroga, que había sido fácil sacarlos de los cuarteles, pero que sería difícil regresarlos. En su opinión, no había necesidad de someter al Ejército a ese desgaste.

En el Gobierno de Calderón, la participación creciente de los militares en la aplicación de la política antidroga ha implicado una presencia cada vez más frecuente del titular de la SEDENA en los medios y en el campo político. Visibilidad y protagonismo derivados de la estrategia presidencial de apoyarse en las Fuerzas Armadas para su política de seguridad. El general Galván afirmó, en la inauguración de la exposición «Un ejército para la paz» en la Cámara de Senadores, que la corrupción en las filas castrenses, dada la corta duración de los operativos, quedaba «descartada totalmente». Declaración tajante difícil de sostener, como lo muestran diversos casos anteriores, cuando las Fuerzas Armadas tenían un papel menos relevante, como si los militares estuvieran ética y genéticamente blindados contra los embates del dinero de los traficantes. Días antes un diputado federal del PRI por Tamaulipas, Horacio Garza Garza, alcalde de Nuevo Laredo en dos ocasiones (1993-1995 y 2002-2004), diputado federal de 1991 a 1994 y diputado local en el periodo 2002-2004, fue herido en un ataque a balazos. Salvó la vida pero su chofer falleció. El general Galván adelantó que sucesos como ese se iban a ver «con mucha frecuencia». Antes de que se supieran los resultados de la investigación policiaca el general ya había optado por la versión de un atentado perpetrado por traficantes. El diputado herido declaró que nunca había pactado con estos y también le adjudicó la autoría a «los grupos criminales que están dominando Nuevo Laredo». Según él, verían afectados sus intereses porque podría ser alcalde por tercera ocasión. El pronóstico del general no fue esperanzador ni tranquilizador para una sociedad que ha mantenido una opinión muy favorable sobre la institución armada y que ha demandado seguridad durante mucho tiempo. Citó además las palabras del presidente, quien adelantó que sería una lucha de varios años. Aseguró que los traficantes no le ganarían esa batalla al Estado y que el frente común organizado con todas las entidades federativas ya estaba inclinando la balanza a favor de las autoridades. Atribuyó los actos de violencia posteriores, al inicio de los operativos, al presunto éxito de estos, pues informó que se habían afectado las bases económicas y de operaciones de las organizaciones de traficantes. En la fecha que se celebra el Día del Ejército el presidente dijo: «Día

90. Alejandro GALLARDO y Yadira CARRERA, «Soldados revelan más nombres de mafiosos», *Milenio*, 20 de octubre de 2002; Jorge Alejandro MEDELLÍN, «Descubren más nexos de militares con narcos», *El Universal*, 19 de octubre de 2002.

91. Carlos VELÁZQUEZ MARTÍNEZ, «Socios del narcobatallón, 16 policías de Sinaloa», *El Financiero*, 21 de octubre de 2002.

92. Alejandro GUTIÉRREZ, «Otro ajuste de cuentas en el Ejército», *Proceso*, 21 de octubre de 2002.

93. Javier CABRERA, «Seguiré lucha contra narco: López Esquer», *El Universal*, 19 de octubre de 2002.

94. Alejandro GUTIÉRREZ, «¡A los cuarteles...!», *Proceso*, 21 de octubre de 2002.

y noche son los centinelas de la soberanía y la seguridad de la nación, día y noche garantizan seguridad interior y exterior».⁹⁵

En una acción sorpresiva, en Apatzingán, el Ejército desarmó a las policías municipal, estatal preventiva, ministerial y federal preventiva, y a la Agencia Federal de Investigación (AFI) cuando participaban en un torneo de tiro organizado por el Ayuntamiento. En Lázaro Cárdenas un ex militar fue eliminado a balazos. Y en Carácuaro, cinco militares fueron blanco de las balas de presuntos traficantes. El presidente dijo al respecto: «Anoche cayeron en el cumplimiento del deber varios militares, al presidente de la República le queda claro que murieron como héroes y como héroes serán tratados. Por eso extendiendo mi más sincero pésame a sus familiares y les garantizo que tendrán todo el apoyo». El titular del Ejecutivo encabezó una ceremonia para honrarlos en el Campo Militar Número Uno, acompañado por el secretario de la Defensa. Un comunicado de esta institución señaló que «personal del 12.º Batallón de Infantería fue emboscado y recibido a tiros y (con) granadas de mano por presuntos narcotraficantes en el poblado de Carácuaro, Michoacán». La agresión se atribuyó al grupo de los Castañeda. Se dijo que días antes, Flavio Rodríguez, gatillero de ese grupo, asociado con la organización del *Chapo* Guzmán, había amenazado de muerte al alcalde de Carácuaro (PRI), Ismael Garduño Ortega. Rodríguez fue capturado en diciembre de 2006 y liberado de manera inexplicable. La Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) no registró que hubiese sido consignado ante un juez federal. Una versión posterior indicó que los militares iban vestidos de civiles y habían sido ellos los que habían chocado con el vehículo de los traficantes, quienes reaccionaron más rápido y lograron eliminar a varios militares. En la búsqueda de los asesinos fueron detenidas diez personas sospechosas en un bar ubicado en la carretera Nocupétaro-Carácuaro, entre las cuales cuatro mujeres menores de edad. Carácuaro fue tomado por los militares, controlaron a la Policía local y ocuparon la presidencia municipal, como si se hubiese decretado el estado de excepción. Los alcaldes de Nocupétaro (PRD) y Carácuaro (PRI) denunciaron cateos ilegales y torturas. La CNDH recibió quejas por detenciones arbitrarias, torturas, ejercicio indebido del cargo público, allanamiento y cateos ilegales. Tres días después, los militares se retiraron. El ex candidato López Obrador aprovechó el momento para criticar al presidente: «Se le revirtió la estrategia propagandística de usar las Fuerzas Armadas contra el narcotráfico y ahora la violencia está imparable en el país». Olvidó que él mismo había propuesto en su campaña política darle más atribuciones a las Fuerzas Armadas en la lucha antidroga. Los familiares de los militares asesinados y todos aquellos en la línea de fuego seguramente no pensaban que se trataba de una «estrategia propagandística». Según el gobernador Cárdenas Batel, en Michoacán había gobernabilidad. Aparentemente, solo él lo creía.⁹⁶

95. Véase: Víctor BALLINAS y Andrea BECERRIL, «Serán frecuentes más atentados contra funcionarios, prevé Galván Galván», *La Jornada*, 21 de febrero de 2007; Clemente CASTRO, «Militares cerrarán filas contra el hampa», *Diario Monitor*, 21 de febrero de 2007; Roberto AGUILAR GRIMALDO, «Trasladan a diputado baleado a hospital; omiten revelar lugar», *El Universal*, 20 de febrero de 2007; Armando ESTROP, «Pensé que me moría, relata diputado», *Reforma*, 21 de febrero de 2007; Presidencia de la República, «Palabras del Presidente Felipe Calderón durante el desayuno conmemorativo del Día del Ejército», 19 de febrero de 2007.

96. Véase: NOTIMEX, «Policías de Apatzingán inician desarmados sus labores de vigilancia», *La Jornada*, 25 de abril de 2007; «Ejecutan a ex militar en Michoacán», *Reforma*, 27 de abril de 2007; «Rinden honores a militares caídos en Michoacán», *El Universal*, 2 de mayo de 2007; SEDENA, DGCS, Comunicado de Prensa n.º 36, 2 de mayo de 2007; Francisco GARCÍA, «Patrulla el Ejército Tierra Caliente», *Milenio Diario*, 2 de mayo de 2007; Silvia OTERO y Francisco GÓMEZ, «Capo de la zona de Turicato, posible agresor de soldados», *El Universal*, 4 de mayo de 2007; Francisco GÓMEZ, Marco A. DUARTE y Silvia OTERO, «Detienen a 10; indagan nexos con emboscada», *El Universal*, 4 de mayo de 2007; Francisco GÓMEZ, «Desde hace meses, sicarios mantenían asolados a habitantes», *El Universal*, 5 de mayo de 2007; Alejandro GUTIÉRREZ, «La estrategia del desastre», *Proceso*, n.º 1592, 6 de mayo de 2007; Francisco GÓMEZ y Marco Antonio DUARTE, «El Ejército asume el control de Carácuaro», *El Universal*, 5 de mayo de 2007; Ernesto MARTÍNEZ *et al.*, «Denuncia alcalde de Nocupétaro abusos de las fuerzas armadas durante operativos», *La Jornada*, 5 de mayo de 2007; Francisco GÓMEZ, Marco A. DUARTE y Silvia OTERO, «Se repliega el Ejército en Carácuaro; llega CND», *El Universal*, 6 de mayo de 2007; Andrés T. MORALES, «AMLO: se revirtió estrategia de Calderón contra el narco», *La Jornada*, 5 de mayo de 2007; Adán GARCÍA, «Respalda Lázaro incursión del Ejército», *Reforma*, 5 de mayo de 2007.

El ataque a los militares provocó indignación, y reacciones críticas en los medios acerca de la estrategia del presidente. También apoyos. Algunos señalaron que la medida había fracasado, sugirieron el retiro de los militares de la lucha antidroga y más inclinación por un trabajo de inteligencia. Otros, coincidieron en esto último, pero advirtieron que, dada la fuerza y belicosidad mostradas por los traficantes y las opciones del presidente disponibles en el corto plazo, retirar a los militares podría resultar peor que mantenerlos. La toma de Carácuaro y las acciones violentas y los abusos de los militares y agentes de la AFI que habían denunciado algunos civiles y periodistas ampliaron el debate. Uno de los detenidos mostró huellas de golpes y quemaduras. Dijo: «Querían que reconociéramos que unas armas que nos enseñaron eran de nosotros, pero no reconocimos nada». Agregó: «Me dieron una cachetada cuando les dije que qué querían. Otro de los soldados me agarró de los cabellos y me tiró al suelo, mientras que con la punta de su rifle me empezó a pegar en la espalda y me decía que yo había matado a sus compañeros». Una señora señaló: «Ya ni quería llegar a mi casa, me acordaba a cada rato de que todos los soldados me apuntaban a la cabeza. Me preguntaban por las armas, por eso anoche mejor me quedé en el baño, por si regresaban». Otro narró: «Me dijeron que me tirara, pero luego llegó otra persona y nos dijo que nos hincáramos con la cabeza agachada». Testimonios que recordaban las violaciones de los derechos humanos durante la Operación Cóndor en los años setenta y daban más argumentos a quienes habían advertido de los riesgos de militarizar la lucha antidroga. Líderes de organizaciones de derechos humanos coincidieron en señalar que se trataba de medidas características de un «estado de excepción». Por su parte, el gobernador recomendó a los pobladores de los lugares donde había habido quejas «ser muy objetivos y no poner como pretexto situaciones que pudieran no ocurrir con la intención de crear una cortina de humo para impedir la presencia de las fuerzas federales». El alcalde de Nocupétaro (PRD), Marco Antonio García Galindo, señaló actos de tortura y casos de personas amarradas en postes, y el de Carácuaro negó haber llamado al Ejército. Agregó que los militares agredidos viajaban en un vehículo particular y andaban sin uniforme. Negó que hubiera habido previamente un enfrentamiento entre traficantes y la Policía municipal. Sin embargo, los matones no se distraían con discusiones de esa naturaleza. En el municipio de Tanhuato (PRD) fueron encontrados dos cuerpos torturados, uno de ellos semidegollado, y, por supuesto, un mensaje: «La moneda está en el aire y pronto caerá al pozo 00Z».⁹⁷

El presidente del Senado de la República, Manlio Fabio Beltrones (PRI), declaró que sería conveniente que el Ejército regresara a sus «labores habituales» y que si las policías no servían, que las cambiaran. El coordinador del PRD en la misma cámara, Carlos Navarrete, dijo entender la desesperación del presidente y de gobernadores como Cárdenas Batel, pero afirmó que el Ejército había llegado a su límite. Habló de evaluar los operativos y replantear la estrategia. El gobernador de Michoacán pensaba diferente acerca de los militares: «No hay actualmente una fuerza en el país, objetivamente hablando, que tenga la capacidad de enfrentar al crimen organizado, el cual está mostrando a todas luces la magnitud de su poder, y si se quiere trabajar en serio en contra de eso, habrá que acelerar la construcción de un nuevo grupo, que contenga más soldados y elementos». Américo Incalcaterra, de la Oficina de Derechos Humanos de la ONU se manifestó en contra de la participación de los militares: «Nosotros siempre hemos dicho que la utilización de fuerzas militares en tareas de seguridad interna es desaconsejable». Sobre el Ejército, el titular de la CNDH, José Luis Soberanes, afirmó: «Debe cuidar la seguridad nacional, no la seguridad pública». La difícil situación en Michoacán no justificaba el estado de excepción de facto ni la violación de los derechos humanos en la llamada Tierra Caliente. La CNDH informó

97. Véase: Francisco GÓMEZ, «Indaga la CND presunto abuso militar en Carácuaro», *El Universal*, 6 de mayo de 2007; Jaime MÁRQUEZ y Ernesto MARTÍNEZ, «Denuncian abusos de AFI y Ejército en Michoacán», *La Jornada*, 6 de mayo de 2007; Emir OLIVARES ALONSO, «Crítican ONG el uso del Ejército contra el narco», *La Jornada*, 6 de mayo de 2007; Antonio AGUILERA, «El Ejército debe actuar con respeto: Cárdenas Batel», *La Jornada*, 6 de mayo de 2007; Diego OSORNO, «Denuncian en Carácuaro actos brutales y cateos ilegales», *Milenio Diario*, 6 de mayo de 2007; Marco ANTONIO DUARTE, «Ejecutan a dos en Michoacán: dejan narcomensaje», *El Universal*, 6 de mayo de 2007; Francisco GÓMEZ, «¡Un soldado me tiró al suelo; con el rifle me pegó en la espalda!», *El Universal*, 7 de mayo de 2007.

de que había recibido ya 52 quejas de habitantes de los municipios de Carácuaro (PRI), Huatamo (PRD), Apatzingán (PRD) y Nocupétaro (PRD), y mencionó la presunta violación de cinco mujeres, cuatro de ellas menores de edad, perpetradas por militares. Soberanes dijo que no estaba de acuerdo con quienes pedían «la limitación de garantías de la población con la falsa idea de que tal medida permitiría a las autoridades operar más enérgicamente contra el crimen organizado». Y agregó: «Que sepa el Ejército que está siendo vigilado por la sociedad». La SEDENA emitió un comunicado en el que señaló que si se encontraban pruebas se castigaría a los responsables y se exigiría «el máximo castigo con todo el rigor de la ley», y que no encubriría «acciones delictuosas del personal militar». Como de costumbre, esas discusiones tenían sin cuidado a los gatilleros, quienes tampoco habían sido impresionados por las muestras de fuerza militar. El director de Seguridad Pública de Apatzingán, José Alfredo Zavala Pérez, resultó herido en una pierna al ser balaceado por un pistolero. Dos días después renunció a su puesto.⁹⁸

Los operativos conjuntos contra el tráfico y los traficantes de drogas iniciados por la Administración Calderón en varias partes del país empezaron a ser cuestionados con mayor fuerza en el mes de mayo de 2007, a raíz de las bajas sufridas por los militares en Michoacán y la reacción del Ejército al tomar el control de la población de Carácuaro y enfrentarse con armamento pesado a presuntos traficantes en Apatzingán. Hubo quejas de civiles contra militares por violaciones a los derechos humanos, detenciones arbitrarias y torturas. Miembros de partidos políticos distintos al del presidente y representantes de estos en el Congreso demandaron el retiro de los militares de las calles y el fortalecimiento de las policías para enfrentar a la delincuencia organizada. El presidente reiteró que los militares continuarían el tiempo necesario y fue apoyado por un buen número de gobernadores de todos los partidos políticos, quienes no coincidieron con sus correligionarios en el Congreso. Además, el presidente decretó la creación del Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal⁹⁹, bajo sus órdenes. Un grupo de élite de más de siete mil efectivos para intervenir en asuntos de «restauración del orden y seguridad pública», contra la delincuencia organizada y «contra actos que atenten contra la seguridad de la nación». Una manera de prever el retiro eventual de las Fuerzas Armadas de los operativos conjuntos, o de sumar ese cuerpo a estas y las fuerzas policíacas federales en caso de necesidad, y de tratar de recuperar el «músculo» perdido por el Estado en el combate a la delincuencia organizada.

Luis Alejandro Astorga Almanza, sociólogo con un máster en la Universidad de París. Es coordinador de la Cátedra UNESCO Transformaciones Económicas y Sociales Relacionadas con el Problema Internacional de las Drogas. Actualmente trabaja como investigador en Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIS-UNAM). Entre algunas de sus publicaciones se cuentan: Seguridad, traficantes y militares. México: Tusquets, 2007; Drogas sin fronteras. México: Grijalbo, 2003; El siglo de las drogas. México: Espasa-Calpe, 1996 (reeditado por Plaza y Janés, 2005); Mitología del «narcotraficante» en México. México: UNAM-Plaza y Valdés, 1995; «El tráfico de drogas, la seguridad y la opción militar». En: Aziz Nassif, A.; Alonso, J. (coords.). El Estado mexicano: herencias y cambios. México: CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, 2005.

98. Véase: Andrea BECERRIL y NOTIMEX, «Pide Beltrones evaluar participación del Ejército en lucha antinarco», *La Jornada*, 9 de mayo de 2007; «Altamente necesaria», la presencia del Ejército en Michoacán: Cárdenas Batel», *La Jornada*, 8 de mayo de 2007; «La ONU critica que se utilice al Ejército», *El Universal*, 12 de mayo de 2007; Gerardo FLORES, «Critica la CND que se use al Ejército para combatir el crimen organizado», *La Jornada*, 12 de mayo de 2007; Raymundo RIVA PALACIO, «Fuera los «gorilas»», *El Universal*, 14 de mayo de 2007; Marco Antonio DUARTE, «Atentan contra director de Seguridad Pública de Apatzingán», *El Universal*, 15 de mayo de 2007; Víctor BALLINAS, «Presunta violación de militares a 5 mujeres en Michoacán: CNDH», *La Jornada*, 15 de mayo de 2007; SEDENA, DGCS, Comunicado n.º 043, 15 de mayo de 2007; Liliana ALCÁNTARA, «CNDH: Ejército comete graves violaciones durante operativos», *El Universal*, 16 de mayo de 2007; Víctor BALLINAS, «CNDH: graves abusos de militares en Michoacán», *La Jornada*, 16 de mayo de 2007; Adán GARCÍA, «Renuncia jefe de policía en Apatzingán», *Reforma*, 17 de mayo de 2007.

99. Véase: *Diario Oficial de la Federación*, «Decreto por el que se crea el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal», 4 de mayo de 2007.

Tráfico de drogas ilícitas y territorio: el caso de Brasil

Lia Osorio Machado¹⁰⁰

La introducción de Brasil en las redes de tráfico de drogas ilícitas se diferencia según el tipo de droga: marihuana (*Cannabis sativa*) o cocaína. En el primer caso, el del cannabis, Brasil es un país productor, gran consumidor e importador, principalmente de Paraguay. En el caso de la economía de la coca y la cocaína, la introducción es más inestable y hay ciertas diferencias. Brasil es un país de tránsito para las redes internacionales de exportación de cocaína de los países andinos a otras regiones del mundo, pero no es un gran consumidor, siempre y cuando sean ciertos los estudios realizados en algunas áreas metropolitanas y los datos de aprehensión divulgados por la Policía Federal y las policías estatales brasileñas (30% del consumo de cannabis).

Recientemente, la participación de Brasil en el procesamiento de la pasta de cocaína ha experimentado un nuevo impulso, pues se ha aprehendido una mayor cantidad de esta droga que en años anteriores. Simultáneamente, tanto el consumo de cocaína como el de *crack* se han extendido de las metrópolis a las ciudades medias, según lo corroborado en trabajos de campo, informes oficiales y labores de investigación de ámbitos afines (donde las referencias al tráfico y consumo de drogas aparecen en segundo plano y con cierta vergüenza). La tendencia reciente es de incidencia difusa en el campo de la manufactura y del consumo de cocaína (y *crack*). La aparición de pequeñas zonas de producción de cannabis en torno a ciudades pequeñas y medias del interior también indica que el consumo de marihuana se está extendiendo más allá de las áreas metropolitanas. Dicho de otro modo, Brasil no está exento de la tendencia observada en otros países sudamericanos donde crece el consumo interno de drogas ilícitas (cannabis, *crack*, cocaína, éxtasis, lanzaperfume, etc.) (Galduroz, 2006; TNI, 2006).

Pese a ser menos importante en cuanto al consumo, el presente estudio se concentrará en el tráfico de cocaína, el derivado químico de las hojas de coca. Los motivos por los que el estudio se centra en esta droga son cinco y se señalan a continuación.

En primer lugar, porque algunas investigaciones anteriores muestran que las redes de tráfico de cocaína han sido las primeras en obtener cierto éxito en la «integración» sudamericana. Condiciones importantes de este éxito han sido la formación de redes transnacionales dinamizadas por un producto de alto valor y bajo tonelaje para el mercado mundial, que opera sin que exista un control aduanero y policial eficaz por parte de los gobiernos y que está por encima de la división entre estados nacionales y su soberanía. Estas condiciones no son muy diferentes de aquellas que se defienden en modelos de desarrollo (mal) denominados «neoliberales». El elemento diferenciador con respecto a los proyectos de integración oficiales reside en que la obligatoriedad de la *organización transnacional en red* del tráfico de cocaína *une diferentes escalas de organización territorial*, desde el terreno (escala local), la región y el territorio nacional hasta la escala global, y lo hace de forma interactiva. Quizás el conocimiento del terreno y del potencial de manipulación de las escalas de organización expliquen el poder y la rapidez de adaptación a los cambios no solo de la economía de la cocaína sino también de los negocios legales e ilegales, lo cual hace que estos converjan en determinados momentos y lugares (Grupo Retis, 2002).

El segundo motivo deriva del anterior, es decir, dado que la visión de desarrollo económico oficial se realiza «desde lo alto» del aparato gubernamental, esta se abstrae de la población sobre el terreno (el «espacio vivido»), mientras que el negocio ilegal requiere integrar la visión «desde abajo», por estar sujeto a una mayor exposición al riesgo sobre el terreno. Por otra parte, los grandes traficantes de cocaína han sido quizá los primeros en reconocer la unidad geográfica *regional* que forma la cuenca amazónica, en la medida en que esta se extiende desde la mayor

100. Departamento de Geografía, Universidade Federal do Rio de Janeiro/Investigadora CNPq

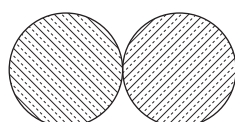
parte de las áreas productoras de los países andinos hasta las tierras bajas tropicales y los puertos del Atlántico. Una visión muy diferente de la representación tradicional y oficial de la cuenca como «región amazónica brasileña» (Machado, 2005, 2007).

El tercer motivo se debe a lo que John Holland (1998) denomina «emergencia». Existen formas de organización y adaptación que emergen, no a partir de un único cerebro pensante, sino de una combinación casi aleatoria de varios elementos que van estableciendo un orden redundante en el territorio. Así, por ejemplo, las plataformas de exportación de cocaína obedecen a la misma lógica y logística de la economía legal, o, como otro ejemplo, los principales centros de distribución de la droga son nódulos de la red viaria o puntos de trasbordo del sistema de transporte multimodal.

El cuarto motivo se refiere a los efectos político-territoriales de iniciativas como la «guerra a las drogas» y su reciente disolución en la «guerra al terror», ambas bajo el patrocinio de Estados Unidos y las Naciones Unidas, y tiene en Sudamérica el blanco del comercio de cocaína y la actuación de movimientos insurgentes como las FARC (Vargas, 2005; Duncan [et al.], 2005). En Brasil, estos efectos se aprecian particularmente en la penetración recíproca de la seguridad interna y la seguridad internacional, y en sus consecuencias para el papel de las Fuerzas Armadas, a las que se está presionando para que modifiquen sus políticas territoriales de vigilancia y para que ejerzan la función de policía en lugar de limitarse a la función constitucional de defensa del territorio.

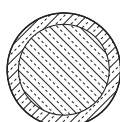
Por último, el quinto motivo se refiere a la ambigüedad entre lo legal y lo ilegal (Thoumi, 1995, 2002; Laserna, 1997). Tal ambigüedad tiene una mayor visibilidad sobre el terreno, donde los individuos, en su vida cotidiana, lidian y manipulan de forma oportunista los mecanismos de coordinación entre las «leyes» de mercado y el aparato jurídico del Estado. De un tiempo a esta parte, sin embargo, la ambigüedad entre lo legal y lo ilegal ha ido adquiriendo contornos más amplios en los debates sobre las tendencias de la sociedad actual. A este respecto cabe destacar la discusión del filósofo Giorgio Agamben sobre la tendencia a que predomine el «estado de excepción» en la sociedad actual. Derivado de la idea de Carl Schmitt sobre el estatus de soberanía como excepción de las reglas impuestas por él mismo, Agamben argumenta que el estado natural, separado inicialmente del estado de ley, ha evolucionado hacia una nueva situación en la cual se ha vuelto ilícito el estado de excepción (jurídicamente vacío) como una excepción de reglas del estado de ley (Agamben, 1995, 2005). En la actualidad, el estado de excepción ha superado los límites espacio-temporales de los estados y se confunde con el orden normal, donde todo es posible. El cuadro de abajo indica la evolución que propone el autor y que, a mi entender, es aplicable a la ambigüedad entre lo legal y lo ilegal que caracteriza tanto la economía de la cocaína en el contexto general de la economía mundial como la represión del individuo (biopolítica).

Cuando la excepción se convierte en la regla Relación entre el estado natural y el estado de ley que forman el estado de excepción



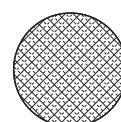
Estado natural Estado de ley

1



Estado de excepción

2



Cuando el estado de excepción empieza a ser la regla

3

Adaptado de G. Agamben, 1995.

Las motivaciones resumidas más arriba constituyen también el cuadro de referencia conceptual y empírico del estudio. La economía ilícita se aborda desde un punto de vista geográfico, pero el objetivo es comprender un poco más el sentido de la época que vivimos.

1. La evolución de la producción de cocaína en los países andinos y la situación de las aprehensiones en Brasil

Aunque los investigadores de los países andinos siguen de cerca la evolución de la producción de coca y cocaína, es interesante resumir algunos de sus aspectos principales. La división del trabajo con relación a la economía de la coca y la cocaína se estableció inicialmente entre las cuencas fluviales del Alto Amazonas en Perú (producción de coca y pasta base), los valles altos de los afluentes del río Madera en Bolivia (producción de coca y pasta base) y la zona de la llanura andina de Colombia («laboratorios de cocaína»). Ya a principios de la década de los setenta, aparecieron en Brasil breves noticias sobre la entrada de la cocaína colombiana a través Leticia (Colombia) y de los valles de Uaupés-Negro, Caquetá-Japurá y Putumayo-Iça (situados en la cuenca amazónica brasileña), pero las autoridades no lo entendían como un problema mayor en aquella época (revista *Realidade*, 1971).

En una segunda etapa (en la década de los noventa) las tierras bajas amazónicas de Colombia fueron ocupadas profusamente por frentes pioneros dedicados sobre todo a la producción de coca. Las políticas de represión aplicadas a la plantación de coca en Perú y a la cadena productiva entre los países andinos son los motivos que los investigadores señalan para esa expansión en Colombia. La verticalización de la cadena productiva de la droga también se dio en Perú y en Bolivia, si bien la escala de producción de cocaína en esos dos países se mantuvo muy por debajo de la colombiana.

En una tercera etapa, que abarca grosso modo de 1994 a 2005, el inicio de las acciones sobre el terreno del Plan Colombia (2000) y la posterior fumigación con productos bioquímicos de las plantaciones de coca de aquel país redujeron de forma drástica las áreas de cultivo. Las **figuras 1 y 2** muestran la curva evolutiva de las áreas de cultivo y de producción de cocaína. Es bien conocido el hecho de que los cálculos sobre la producción difieren mucho según la fuente. En este caso se utilizaron fuentes diversas a fin de poder realizar una comparación, aunque no fuera muy concreta, entre dichos países.

Figura 1
Países Andinos. Área de cultivo de coca

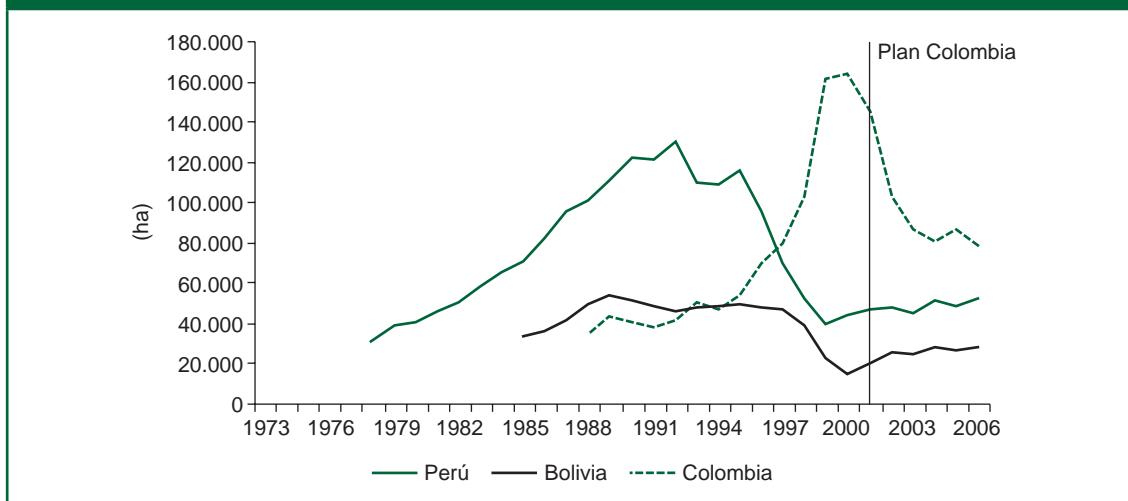
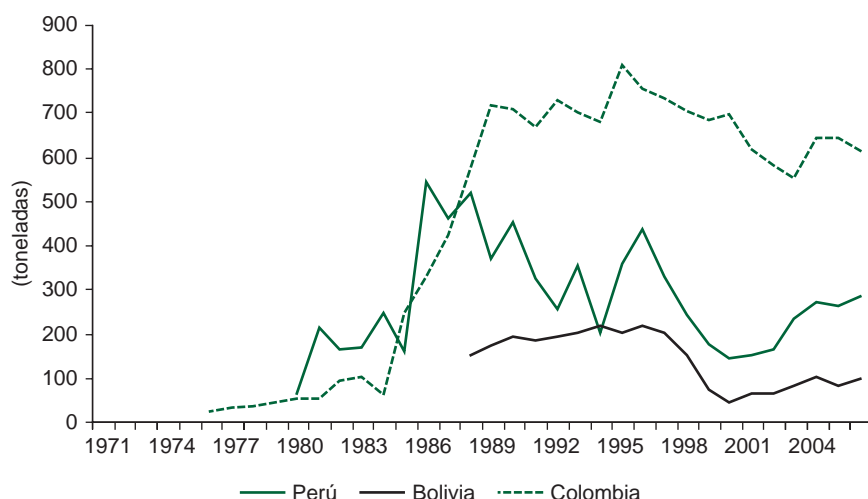


Figura 2
Países Andinos. Producción de cocaína (1976-2006)



Como ya han observado diversos autores, no existe ninguna correspondencia entre la reducción del área de cultivo y la producción de cocaína en Colombia, que sigue siendo importante. La plantación ha sido cada vez más productiva gracias a la introducción de nuevas técnicas, que permitieron extender los límites ecológico-geográficos de 350 ó 500 metros de altitud de las áreas *cocaleras* tradicionales a zonas montañosas de hasta 800 metros de altitud, y gracias al uso más intensivo de pesticidas. Ahora bien, los estrategas que concibieron el Plan Colombia no previeron la reacción de los plantadores de coca colombianos expulsados de las áreas de fumigación; estos emigraron a otras localidades, tierras indígenas y parques nacionales incluidos, donde los plantadores abren pequeños claros en los bosques para dificultar su localización por satélite, o en zonas de la orilla occidental de la cuenca amazónica, como es el caso del sudoeste de Colombia (departamento de Nariño), cuyas plantaciones de coca crecieron de 7 494 hectáreas en 2001 a 13 875 en 2005 (UNODC, 2006).

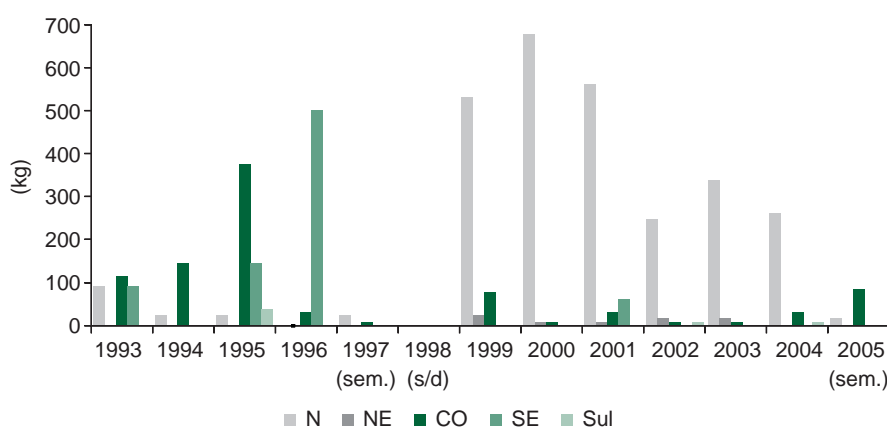
En Brasil, algunos trabajos de campo realizados en las zonas de frontera con Colombia, además de registrar datos de aprehensión, indican que entre 1994 y 2005 uno de los efectos territoriales de la represión fue el aumento de la entrada de pasta de cocaína en la región amazónica (N). Los datos de aprehensión registran un aumento desde 1999, si bien los trabajos de campo mostraron que desde 1994 se observa una proliferación de «laboratorios» de procesamiento en los estados de Acre, Rondonia y Amazonia con pasta de cocaína procedente de Colombia y de Perú (Steiman, 1995; Grupo RETIS, UFRJ/CNPq, 2002; Machado, 2003).

La **figura 3** muestra las aprehensiones de pasta de cocaína por región en Brasil entre 1993 y 2005 (1.º semestre). El aumento de las aprehensiones en 1999 se debió a la creación de la SENAD (Secretaría Nacional Antidroga) y a la decisión por parte del Gobierno federal de colaborar con instituciones norteamericanas (FBI, DEA), cuyos recursos en tecnologías de vigilancia y fondos financieros permitieron una mayor eficacia en las investigaciones (Machado, 2007b).

Efectivamente, la cantidad de pasta base aprehendida (aunque variable y relativamente baja) señala que Colombia y, secundariamente, Bolivia son los principales suministradores de pasta base de cocaína para los «laboratorios» de la región norte (N) y centro-oeste (CO) de Brasil. Algunas localidades en la línea fronteriza internacional de la región amazónica occidental (São Paulo de Olivença, Benjamin Constant, Tefé, Manaus en el Estado de Amazonas) y de la Amazonia oriental (Belém, Abaetetuba, Oriximiná, etc. en el Estado de Pará) abriga tales laboratorios, con la ventaja añadida de que muchas de las localidades operan con energía termoeléctrica

a gasóleo, combustible que puede utilizarse para procesar la pasta base. En la frontera con Bolivia y Perú, desde el este del Estado de Acre hasta las zonas de frontera internacional de Rondonia, Mato Grosso y Mato Grosso do Sul, en breves espacios de tiempo aparecen y desaparecen pequeñas unidades de procesamiento. El descenso repentino de las aprehensiones de pasta base en 2005 es inexplicable (figura 3). Hasta hoy no se conoce la cantidad total que la Policía Federal aprehendió por región brasileña en 2005, y el informe anual de 2006 no se divulgó debidamente.

Figura 3
Aprehensiones de pasta base de cocaína por la Policía Federal - 1993/2005



Las **figuras 4 y 5** muestran la distribución regional de las aprehensiones de cocaína y marihuana por parte de la Policía Federal en un período de 12 años. Cabe hacer dos observaciones sobre los datos de aprehensión publicados por la Policía Federal. Aunque constituyan un indicio de presión de la oferta en el mercado nacional, es mucho más difícil establecer la relación de las aprehensiones con el mercado regional o local, ya que no es posible determinar en todos los casos el origen y el destino de las aprehensiones, así como tampoco confiar en las declaraciones de los individuos detenidos en cada una de las actuaciones realizadas por operaciones policiales (Sudromis, 2006). El otro problema es que la eficacia de las acciones de la Policía Federal no es la misma en cada región, ya sea por una cuestión de corrupción, ya sea por una cuestión de incompetencia. El Estado de Mato Grosso do Sul (centro-oeste de Brasil), por ejemplo, dispone de contingentes de la Policía Ferroviaria Federal bien adiestrados, así como el Estado de São Paulo. Esto no sucede en muchos estados de la región nordeste y sur. Como se verá más adelante, esas diferencias se reflejan en el incremento de las rutas de tráfico de sustancias ilícitas en el territorio brasileño.

Los datos que aparecen en las siguientes figuras confirman la mejor organización e inteligencia de los órganos responsables de las políticas de represión del tráfico a partir de 1999, y registran también un mayor volumen circulante de cannabis que de cocaína.

Figura 4
Brasil: aprehensiones de cocaína por región, Policía Federal - 1993/2005

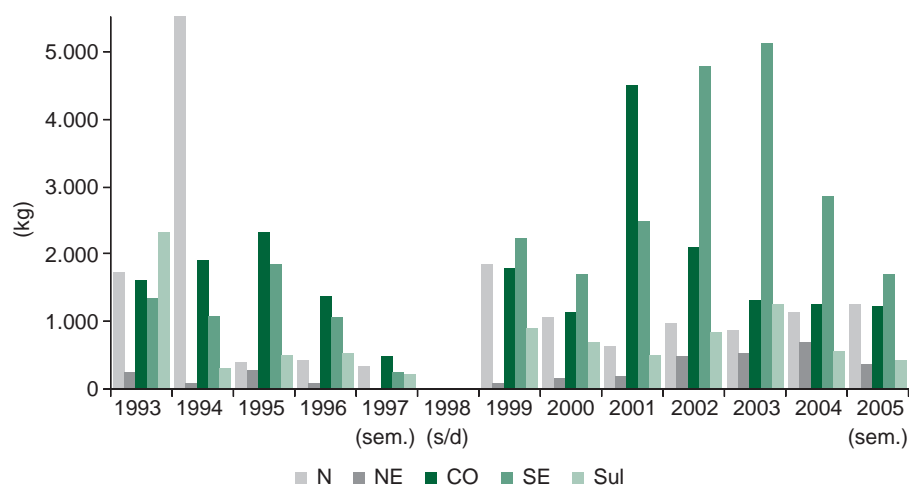
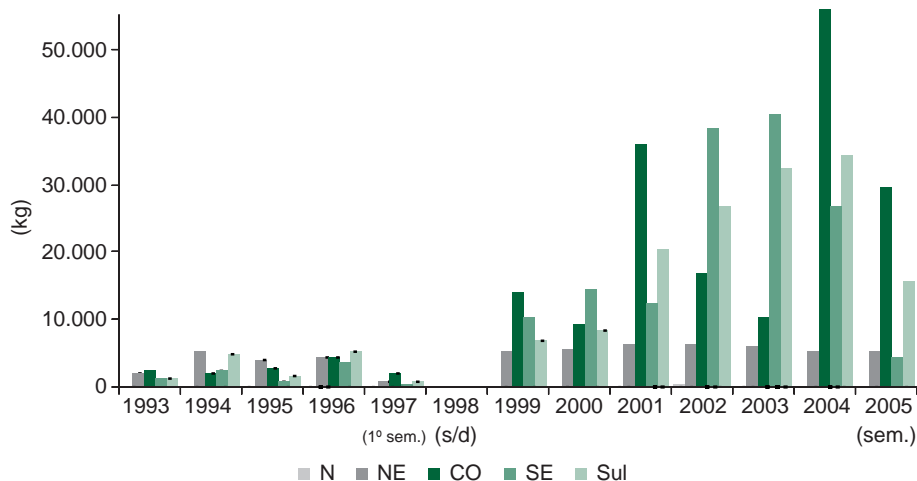


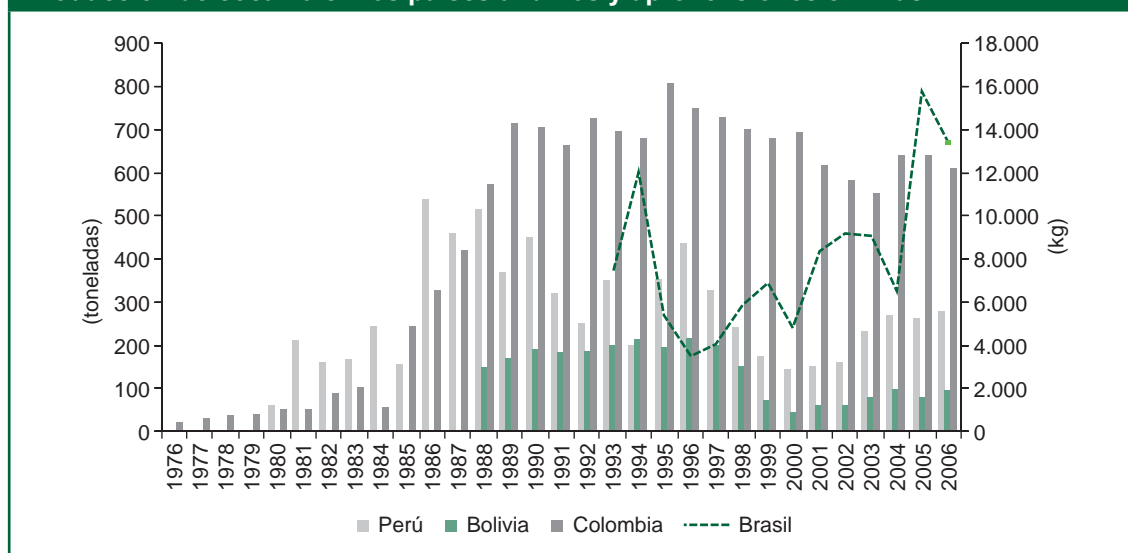
Figura 5
Brasil: aprehensiones de marihuana por región, Policía Federal - 1993/2005



Las mayores aprehensiones de cannabis y cocaína se dieron en la región sudeste, principal polo económico y urbano de Brasil. Con variaciones durante el período señalado, la región centro-oeste, cuyos estados (Mato Grosso y Mato Grosso do Sul) tienen frontera con Bolivia y Paraguay, también registra mayores cantidades de droga aprehendida, así como los estados de Santa Catarina, Paraná y Rio Grande do Sul en la región sur (frontera con Paraguay, Argentina y Uruguay).

En el caso de la **figura 6** no existe una correspondencia entre la trayectoria de la curva de aprehensiones de cocaína en Brasil (superpuesta) y la producción de cocaína de los países andinos, lo cual confirma que la mayor parte de la cocaína andina no utiliza Brasil como país de tránsito, y sugiere que la eficacia policial sobre el control de las drogas es muy variable.

Figura 6
Producción de cocaína en los países andinos y aprehensiones en Brasil



2. Rutas y corredores del tráfico

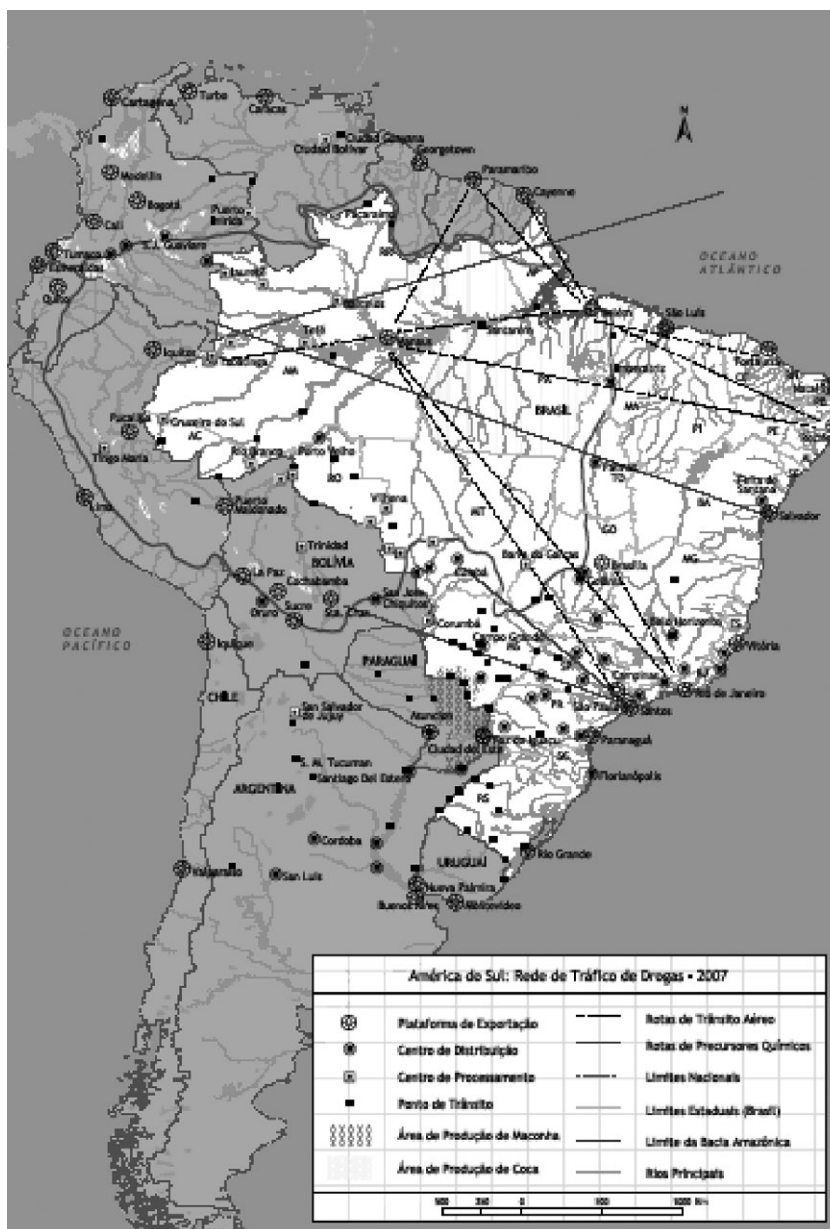
En el caso de Brasil, es necesario diferenciar las rutas y los corredores terrestres y fluviales utilizados para trasladar la cocaína en el territorio. Dado que la red ferroviaria es más densa en las regiones sudeste, sur y centro-oeste, las alternativas de cambio en las rutas son mucho mayores. En el caso de la región norte, que se corresponde con la cuenca amazónica, y en el de la conexión de esta región con el centro-sur del país, las alternativas son reducidas, lo que dificulta el cambio de ruta, uno de los principales problemas logísticos de las redes de tráfico. El río Amazonas y sus principales afluentes, así como la hidrovía Paraguay-Paraná y la BR-364, que conecta Rondonia con el centro-sur, constituyen «corredores», es decir, vías fluviales o terrestres que no ofrecen muchas posibilidades de cambio de ruta.

La **figura 7** representa de forma simplificada y esquemática las principales rutas terrestres, fluviales y aéreas, los principales centros distribuidores y de procesamiento de cocaína en Brasil, así como los puntos de tránsito, seleccionados a partir de la localización de las principales aprehensiones de cocaína. Asimismo, se han localizado las principales plataformas de exportación de América del Sur.

Las principales áreas productoras de coca en los países andinos se han obtenido del último informe del *Illicit Crop Monitoring* de las Naciones Unidas (2007) referente a la situación en 2006, mientras que las principales áreas de cultivo de marihuana se han basado en una investigación de campo en la frontera Brasil-Paraguay, según datos de la SENAD/Paraguay y reportajes de los principales periódicos brasileños.

Aunque el mapa sea en sí mismo ilustrativo, conviene llamar la atención sobre tres aspectos de la relación entre las rutas y el territorio brasileño. El primero se refiere a los centros de distribución. Las áreas metropolitanas de São Paulo y Río de Janeiro, la ciudad de Manaus, a orillas del Amazonas, y la capital del país, Brasilia, siguen siendo los principales polos de distribución de cocaína, aparte de la función compartida de la plataforma de exportación a Europa, África y Australia. En el interior del país, ciudades próximas a las áreas metropolitanas, como Campinas (São Paulo), Juiz de Fora (Minas Gerais), Campos dos Goytacazes (Río de Janeiro) y Feira de Santana (Bahía); ciudades próximas a la frontera internacional con Bolivia, como Foz do Iguaçu (Paraná) y Corumbá (Mato Grosso do Sul), u otras como Porto Velho (Rondonia), y ciudades que constituyen núcleos ferroviarios importantes, como es el caso de Uberlândia (Minas Gerais), Ri-

Figura 7
América del Sur: red de tráfico de drogas 2007



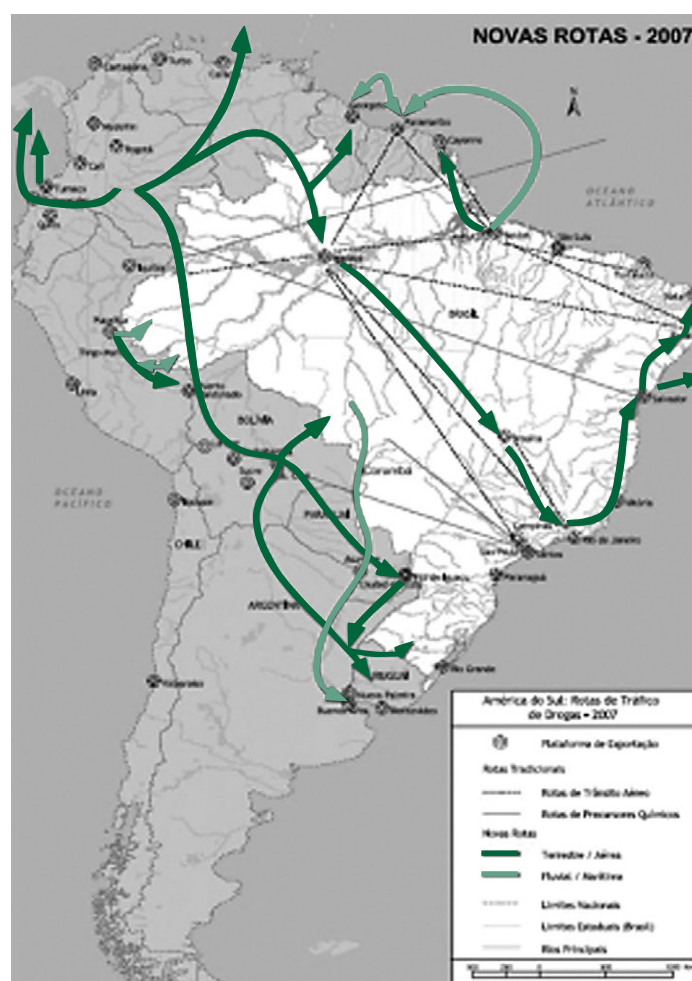
beirão Preto, São José do Rio Preto y Presidente Prudente, en el Estado de São Paulo, y Cascavel, Maringá y Londrina, en el Estado de Paraná, se han convertido en importantes centros de distribución y en puntos de tránsito y almacenamiento.

El segundo aspecto se refiere a los puntos de tránsito en el interior del país. Claro está, el riesgo de aprehensión lleva a los individuos y grupos ligados al tráfico a cambiar las rutas y, por consiguiente, los puntos de tránsito. En el caso de los corredores mencionados más arriba (el río Amazonas, la hidrovía Paraguay-Paraná), los puntos de tránsito tienden a ser los mismos durante períodos de tiempo más largos. Entre otros elementos importantes para elegir una localidad como

punto de tránsito se han encontrado los siguientes: la presencia de redes familiares, étnicas o migratorias, de centros turísticos, de alianzas políticas locales y de pistas de aterrizaje que permitan el abastecimiento de pequeñas avionetas. No es poco común que los puntos de tránsito se transformen en centros de procesamiento de la base de cocaína para preparar *crack* o HCI.

El tercer aspecto es la influencia de la calidad del control y la monitorización que establecen los administradores públicos locales, regionales y federales, y cambios en la legislación sobre la dinámica de las rutas. A modo de ejemplo, la licencia para abatir aviones sin identificar que cruzan el espacio aéreo brasileño (Ley 9614/1998, también conocida como ley de abatimiento) se creó con el objetivo de mejorar el control del tráfico de pequeñas aeronaves transportadoras de droga (principalmente cocaína) en la región amazónica. A causa de la resistencia del Legislativo, la ley no se aprobó hasta 2004 (Decreto 5144). Hasta 2005, solo se registraron veinte casos, diez de los cuales en la región amazónica. A causa de la impresionante capacidad de adaptación y rapidez en la toma de decisiones de los grupos implicados en las redes ilegales, la ley de abatimiento provocó un desplazamiento del tráfico (de drogas y armas) hacia las rutas fluviales y terrestres tanto en la Amazonia como en otras regiones del país. Simultáneamente, se alteró el trayecto de avionetas y aviones de carrera que usan el espacio aéreo de los países fronterizos en operaciones triangulares multimodales (Machado, 2007b). La **figura 8** presenta un esquema de los cambios de ruta desde 2005.

Figura 8
Nuevas rutas 2007



En la región norte han surgido nuevas rutas que actúan a través de operaciones triangulares transnacionales. A través de Venezuela, cruzando el Estado de Roraima hasta Manaus, y de Manaus al sudeste de Brasil, se transporta cocaína colombiana. Existen indicios de que esta ruta se destina a la exportación de grandes volúmenes destinados al mercado europeo. Este fue el caso de la aprehensión de 1,5 toneladas de cocaína en el puerto de Santos (12/08/2005). Existe una ruta ya identificada que también se hace mediante una operación triangular: Colombia-Brasil-Surinam, como se reveló en la aprehensión de 2,5 toneladas de cocaína en las Islas Canarias (22/07/2005).

Desde 2006, sin embargo, a causa de la crisis de la INFRAERO (órgano del Ministerio de Aeronáutica de Brasil que controla el espacio aéreo brasileño) se suspendió el control de vuelos en baja altitud, lo que significa que podría haberse reanudado el uso frecuente de avionetas para transportar cocaína.

3. Otros efectos territoriales: la prioridad de la región amazónica

La decisión estratégica con mayor efecto territorial determinó que la seguridad de la región amazónica fuera una prioridad para las Fuerzas Armadas. El Comando Militar de la Amazonia (con sede en Manaus) se convirtió en uno de los más activos e importantes del Ejército brasileño. En función del inicio del Plan Colombia (1999-2005) y de la movilización de las FARC (las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) en dirección a la frontera oriental de Colombia, se inició la mayor redistribución de tropas en Brasil desde 1870 (cuando el objetivo estratégico era defender la frontera sur con Argentina). Aunque los militares consideran la acción guerrillera una amenaza a la estabilidad política de la zona fronteriza amazónica, la posición de los países sigue siendo contraria a los intentos de participar de operaciones de alcance hemisférico.

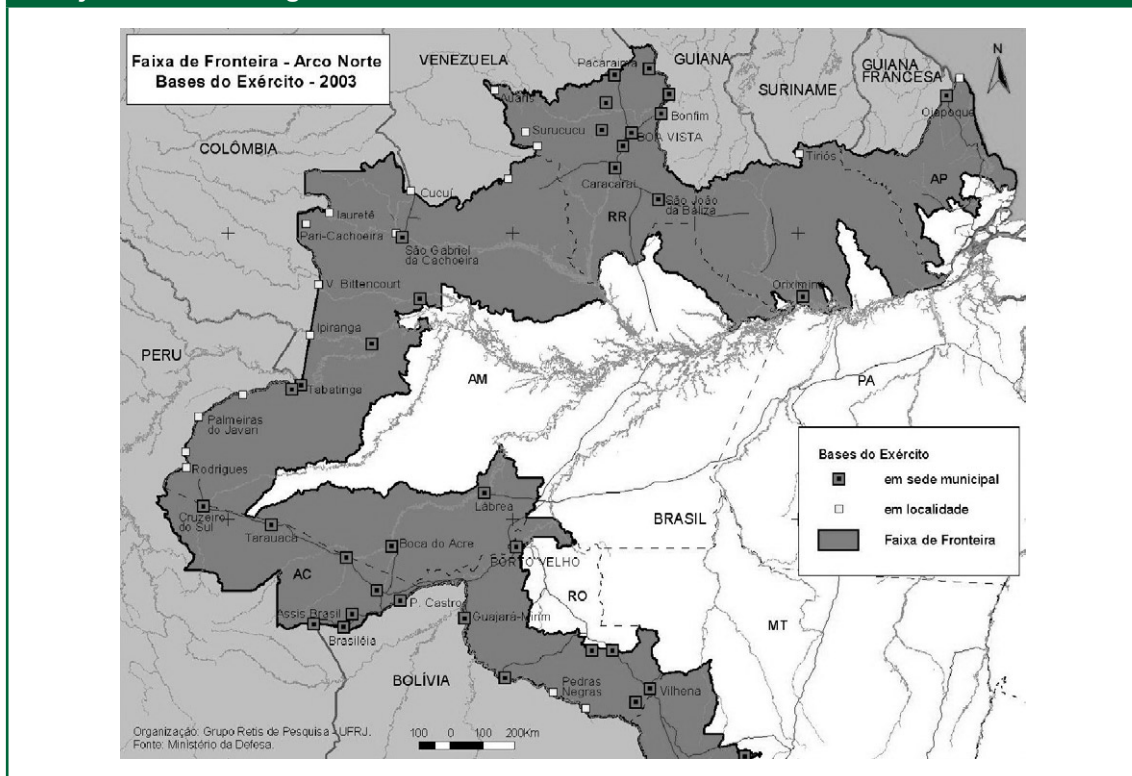
Un intento anterior, el Programa Calha Norte (o Programa Canal Norte, PCN, 1985), cuyo objetivo era estimular la colonización o la «vivificación» a lo largo de la línea de frontera amazónica, casi se abandonó en la década de los noventa. Sin embargo, el primer Gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, adoptó nuevas medidas para fortalecer el PCN. En primer lugar, amplió el área de actuación del PCN en la región amazónica al este, hasta la desembocadura del río Amazonas, y hasta Rondonia al oeste (Ley 10 835/2004). En segundo lugar, se destinaron presupuestos a fortalecer el papel social de las Fuerzas Armadas, sobre todo del Ejército, a través del apoyo a las poblaciones locales con obras de infraestructura, escuelas y adiestramiento. En tercer lugar, el número de soldados en la línea de frontera con los siete países fronterizos de la cuenca amazónica sudamericana creció de 3 000 a 23 000 soldados, la mayoría reclutados en la propia región, iniciativa esta llevada a cabo durante el Gobierno anterior y ampliada durante el actual. Por último, se crearon nuevas unidades del Ejército, que se están instalando en varios puntos de la línea de frontera –Tiriós (PA), Auaris (RR), Pari-Cachoeira (AM), Uiramutã (RR), etc.– con Surinam, Guayana, Venezuela, Colombia, Perú y Bolivia (**figura 9**).

Observaciones finales

Es curioso que la política del actual Gobierno norteamericano de difuminar las líneas entre el terrorismo, las drogas ilícitas y los movimientos sociales insurgentes y de militarizar la solución de esas cuestiones se aplique en un momento de la historia de los estados sudamericanos en que se está reduciendo de manera radical el poder político y ofensivo de las Fuerzas Armadas nacionales y están resurgiendo propuestas de lucha armada en el ámbito de los movimientos sociales. Las tendencias de este tipo sugieren que existe una gran distancia entre la geoestrategia elaborada linealmente hacia abajo y las interpretaciones de los diversos agentes que actúan sobre el terreno.

Por mayor que sea el refuerzo de las instituciones nacionales y transnacionales en términos de eficacia, de modernización e incluso de planificación territorial, lo interesante es que en la actua-

Figura 9
Franja fronteriza - segmento norte



alidad ha aumentado la incertidumbre en las negociaciones tanto internas como externas al espacio soberano. Entre los varios motivos que alimentan esta incertidumbre, acaso el más desafiante sea el juego rápido en la manipulación de elementos de negociación movilizados no solo por países sino también por regiones, ya sea de Sudamérica, de Estados Unidos o de otros países desarrollados o emergentes. Cabe pensar que las iniciativas de planificación regional en los estados nacionales exigen en la actualidad tener en cuenta –y, de hecho, ya es así, aunque de forma aparentemente caótica e intuitiva– que los límites diseñados por estrategias de cambio institucional o planificación territorial en situaciones de incertidumbre no funcionan a no ser por *control distribuido*, es decir, mediante la aparición de interacciones entre agentes. Según la formulación de Lane y Maxfield (1995), no es significativo interpretar estrategias (o geoestrategias) como planes de arriba hacia abajo para asegurar el control. En vez de esto, las estrategias deben entenderse como un proceso para comprender dónde se localiza el control y cómo se ha ejercido este en cada lugar del espacio de acción de los agentes.

Bibliografía

AGAMBEN, G. *Homo Sacer. Sovereign Power and Bare Life*. Stanford: University of Stanford Press, 1998 (ed. italiana, 1995).

— *State of Exception*. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

CHAVES, D. *Los carteles de las FARC tienen copado el sur del continente*, 2007. Disponible en <www.tempopresente.org>.

DUNCAN, G. [et al.]. (org.). *Narcotráfico en Colombia. Economía y violencia*. Bogotá: Fundación Seguridad & Democracia, 2005. Disponible en <www.seguridadydemocracia.org>.

- GALDURÓZ, J. C. F. *A epidemiologia da cocaína no Brasil*. Mimeo, 2006.
- GRUPO RETIS/UFRJ/CNPQ. *Atlas das Drogas*, 2002. CD-ROM.
- *Terra Limitanea. Atlas da Fronteira Continental do Brasil*, 2002. CD-ROM. Disponible en <www.igeo.ufrj.br/fronteiras>.
- HOLLAND, J. H. *Emergence. From Chaos to Order*. Reading (Mass): Addison-Wesley, 1998.
- LANE, D.; MAXFIELD, R. *Foresight, Complexity and Strategy*. Santa Fe: Santa Fe Institute, 1995, p. 36.
- LASERNA, R. *20 (mis) conceptions on coca and cocaine*. La Paz: Clave Consultores, 1997.
- MACHADO, L. O. «Região, cidades e redes ilegais. Geografias alternativas na Amazônia Sul-Americana». En: GONÇALVES, M. F. [et al.]. (org.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões*. São Paulo: Ed. UNESP, 2003, págs. 695-707.
- «Estado, territorialidade, redes. Cidades-gemeas na zona de fronteira sul-americana». En: SILVEIRA, M. L. (org.). *Continentes em Chamas. Globalização e Território na América Latina*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, págs. 246-284.
- «Amazonia Connection». *LIMES. Rivista Italiana de Geopolitica*, 3 (2007), págs. 173-183. (2007a).
- «Medidas Institucionais para o controle do trafico de drogas e da lavagem de dinheiro e seus efeitos geoestratégicos na região amazônica brasileira». *Cadernos do IPPUR (no prelo)* (2007). (2007b).
- NACIONES UNIDAS. «Brasil tem 860 mil usuários de cocaína», 2007. Disponible en <www.BBCBrasil.com.2007>
- PIEDRAFITA, M.; AQUINO, T. V. DE. «Geopolítica nas fronteiras acreanas com o Peru e os povos indígenas», 2006. Documento disponible en versión electrónica.
- POLÍCIA FEDERAL BRASIL. *Informe anual 2004*. Brasília: Ministério da Justiça, 2004.
- *Informe anual 2005*. Brasília: Ministério da Justiça, 2005.
- «Amazônia». *Realidade*, São Paulo (octubre, 1971), Editora Abril.
- STEIMAN, R. *Mapa da Droga*. Río de Janeiro: Depto. Geografia (UFRJ), 1995. Disponible en <www.igeo.ufrj.br/fronteiras>. Monografía de Bachillerato.
- SUDROMIS. *Anuario Narcotráfico 2006, Provincia de Misiones*. Misiones (Argentina): Secretaria de Prevención de Adicciones y Control de Drogas, 2007. Disponible en <www.igeo.ufrj.br/fronteiras>.
- THOUMI, F. E. *Political Economy & Illegal Drugs in Colombia*. Boulder: Lynne Reiner, 1995.
- *El Imperio de la Droga. Narcotráfico, economía y sociedad en Los Andes*. Bogotá: Ed. Planeta, 2003.
- TRANSNATIONAL INSTITUTE. «Paco under scrutiny: the cocaine base paste market in Argentina, Uruguay and Brazil». *Drugs and Conflict. Debate Papers*, n.º 14 (2006). Disponible en <www.tni.org/drugs>.
- UNODC. *2006 World Drug Report*. Vols. 1 y 2.
- VARGAS MEZA, R. *Narcotráfico, guerra y política antidrogas. Una perspectiva sobre las drogas en el conflicto armado colombiano*. Bogotá: Acción Andina/N(O)VIB/Transnational Institute, 2005.

Lia Osorio Machado. *Es licenciada en Geografía por la Universidad de Brasil (1962), tiene una maestría en Geografía por la Universidad Federal de Río de Janeiro (1979) y es doctora en Geografía por la Universidad de Barcelona (1989). Actualmente es profesora asociada de la Universidad Federal de Río de Janeiro*

e investigadora superior del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq). Se graduó en el curso de Cartografía y Biogeografía en la Universidad de Wisconsin (1964). Fue representante de la zona de Geografía Humana de la Comisión Consultiva y en la actualidad es miembro de pleno derecho del Comité Asesor de Ciencias Ambientales en el CNPq. Tiene obras publicadas en el Brasil y en el extranjero, y es coordinadora del Laboratorio de la UFRJ Grupo RETIS en la que se desarrolla investigación en las siguientes áreas temáticas: Amazonia, fronteras internacionales en América del Sur y tráfico ilícito en el sistema financiero internacional.

CAPÍTULO III. DROGAS, CONFLICTO ARMADO Y DERECHOS HUMANOS

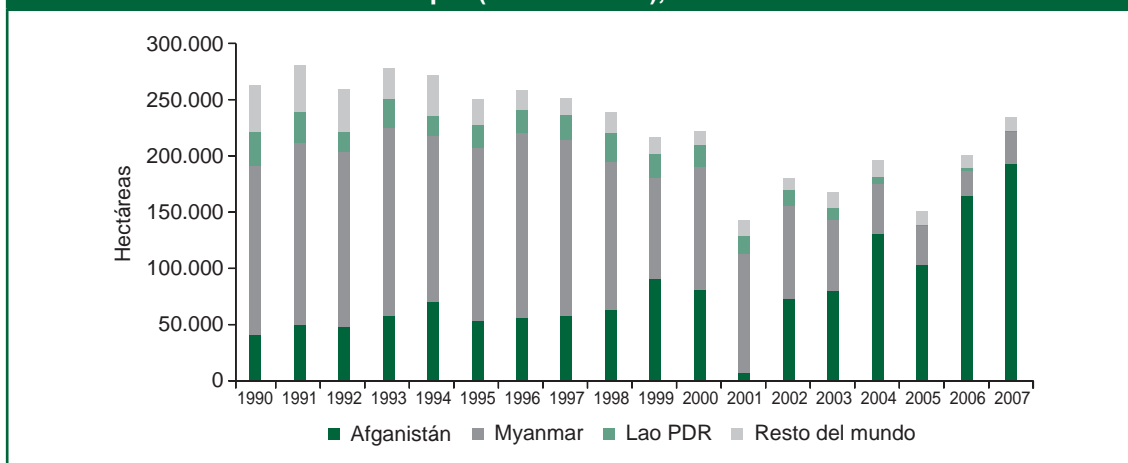
Guerra y drogas en Afganistán. Sobre las razones del aumento de la producción de adormidera de opio

Manija Gardizi

(Investigadora, Universidad Libre de Berlín, Proyecto CSCCA)

Afganistán es el mayor productor de opio del mundo

Figura 1
Cultivo total de adormidera de opio (en hectáreas), 1990-2007



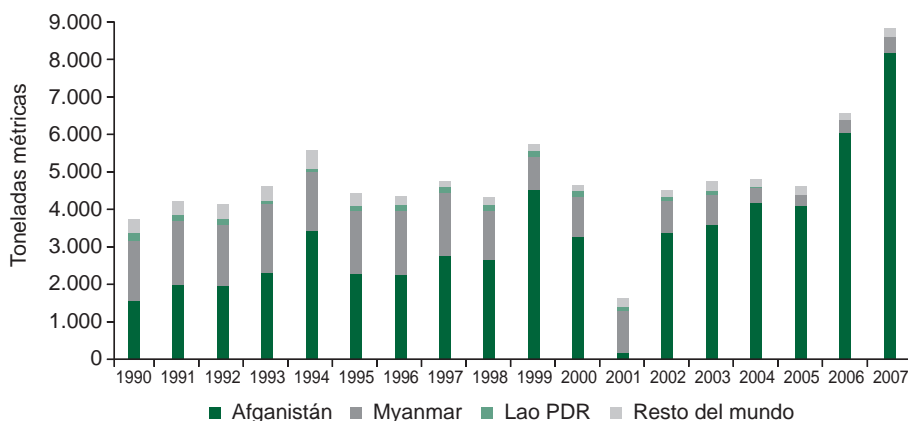
Actualmente, el 93% del opio mundial se produce en Afganistán.¹⁰¹ A pesar de los esfuerzos realizados por la comunidad internacional para frenar la exportación de adormidera de opio, en particular el cultivo de adormideras, las estimaciones de la UNODC muestran un incremento enorme en la producción de opio.

Se produjo ya un crecimiento formidable de un 59% entre la cosecha de 2004-2005 (4100 toneladas métricas) y la de 2005-2006 (6100 toneladas métricas).¹⁰²

101. UNODC, *Afghanistan Annual Opium Poppy Survey*, 2007.

102. UNODC, *Afghanistan Annual Opium Poppy Survey*, 2006.

Figura 2
Producción potencial global de opio (en toneladas métricas), 1990-2007



Dado que las estimaciones en conjunto para el período 2006-2007 ascienden a 8200 toneladas métricas, ello representa un aumento de un 34%.¹⁰³ Por lo cual, en términos relativos, el PIB del opio se estima aproximadamente que oscila en torno al 27% del PIB total (incluida la droga) y al 36% del PIB lícito.¹⁰⁴ Este descenso del total en el PIB se debe al rápido incremento experimentado por la economía general del país (la economía no relacionada con la droga). De todos modos, el opio sigue siendo la principal fuente de ingresos de la exportación y el principal medio de vida en las zonas rurales de Afganistán.

Para frenar la exportación de adormidera de opio de Afganistán, la comunidad internacional está dedicando la máxima atención a la erradicación de los campos de adormidera. De acuerdo con la mayoría de informes escritos, los trabajos de campo llevados a cabo y las observaciones realizadas de las cantidades de opio exportadas, la mera erradicación de la adormidera no hace más que crear nuevos conflictos potenciales. Por ello, incluso el descenso a corto plazo de la producción de opio provoca, como principal efecto secundario, unos escenarios insostenibles para los agricultores que viven del cultivo de la adormidera. Por ello, las supuestas soluciones rápidas e inmediatas producen resultados simplemente ilusorios e inviables.

Pero, ¿cuál es el motivo de que la economía del opio sea algo tan generalizado en Afganistán? ¿Y por qué resulta tan difícil abordar el tema para tratar de resolverlo?

La corrupción: columna vertebral de la exportación de opio

Centrando la atención en el escenario real que encontramos en Afganistán a escala provincial, regional y local, podemos entender mejor hasta qué punto la economía de la droga está interrelacionada y por qué es tan difícil resolver el problema del cultivo. Mientras que decisiones como las relativas a las medidas de erradicación se toman principalmente en el centro entre el Gobierno, la representación norteamericana y partes de la comunidad internacional de donantes,¹⁰⁵ los organismos encargados de llevarlas a la práctica son organismos de escala subnacional.

103. UNODC, *Afghanistan Annual Opium Poppy Survey*, 2007.

104. WORLD BANK/UNODC, *Afghanistan's Drug Industry. Structure, Functioning, Dynamics and Implications for Counter-Narcotics Policy*, 2006.

105. En el marco del PEP (Poppy Elimination Program o Programa de Eliminación de la Adormidera), el ministro del Interior y la representación norteamericana a escala central tienen la última palabra respecto a las actividades de las AEF (Afghan Eradication Forces o Fuerzas Afganas de Erradicación).

El gobernador provincial tiene unos derechos y unos deberes similares a los que tiene el presidente a nivel nacional; por consiguiente, el poder y la mayor parte de las competencias a escala subnacional permanecen bajo su control.¹⁰⁶ Él es el encargado del nombramiento de los gobernadores regionales, de los policías de frontera y de los jefes de Policía. En consecuencia, ocupa una posición de poder, por lo que fácilmente podría ser uno de los actores principales en la trama de la exportación de adormidera de opio. En septiembre de 2006, el ex ministro afgano del Interior, Ali Jalali, hizo públicos los nombres de 13 gobernadores provinciales implicados, que obviamente eran personajes importantes en la exportación de adormidera de opio en Afganistán. Debido a ello, solicitó el procesamiento de estos gobernadores, pero su solicitud no fue atendida y presentó la dimisión de su cargo.

¿Por qué fracasó en su intento Ali Jalali? Afganistán es una sociedad muy fragmentada como consecuencia de las agendas políticas derivadas de la guerra y del período anterior a la guerra. La existencia de una amplia serie de modos de mala gobernanza asignada a diversos individuos y grupos, capaz de crear poderosas redes de influencia, entorpece los esfuerzos que se están llevando actualmente a cabo para fortalecer las estructuras estatales. Estas redes son de tipo clientelista y a menudo se basan en relaciones basadas en la yihad, en las fronteras de parentesco tribales o en la búsqueda de provecho individual. Desde la retirada del régimen de los talibanes, estas agrupaciones están perfectamente conectadas con el Gobierno central, y poseen el poder de facto a nivel provincial, regional y local.

La relación entre estos diversos poderes y el Gobierno central se basa en gran parte en un trato recíproco, informal e ilícito que facilita la corrupción. Varios de los funcionarios gubernamentales de alto rango necesitan a estos poderes para asegurar su posición, mientras que estas agrupaciones reticulares necesitan estar conectadas con el Gobierno para poder tener un respaldo fiable en sus maquinaciones ilícitas y sus ganancias privadas. Este círculo vicioso de corrupción puede identificarse en varios sectores gubernamentales clave y en diferentes agrupaciones a nivel subnacional. De todos modos, el sector más obvio y más rentable es, por supuesto, el de la exportación de adormidera de opio.

Un determinado poder político respecto a las actividades relacionadas con las drogas fue confiado a los funcionarios a nivel subnacional, con el objetivo de que contribuyesen a impedir el cultivo del opio, el tráfico de opio y heroína, o la producción de heroína. Pero contrariamente a este objetivo, este poder se utiliza en gran medida con finalidades corruptas. En el estudio que realicé para el UNDP (United Nations Development Programme) acerca de la corrupción, puse de relieve que casi todas las secciones y unidades del Estado afgano a escala central y subnacional están infiltradas por la corrupción.¹⁰⁷ En particular las actividades relacionadas con la exportación de adormidera de opio eran repetidamente mencionadas como uno de los campos más lucrativos para la corrupción en Afganistán.

En regiones como Badakhshan, una de las principales regiones fronterizas del comercio de la droga, la compra del cargo de jefe de Policía de Frontera a nivel regional está valorada entre 80 000 y 130 000 dólares americanos. Esta es la cantidad que se paga por ocupar el cargo durante un año. Por consiguiente, el beneficio que se obtiene ocupándolo tiene que ser mayor que el dinero que se paga por hacerlo. Ya que el ministro del Interior y el gobernador provincial son los encargados de efectuar los nombramientos de dichos cargos, es evidente por dónde pasa el dinero de las mordidas.

Observaciones similares se hicieron en la provincia de Nangarhar, que es actualmente la segunda provincia de Afganistán en cuanto a producción de opio. Según diversos informes, el cargo de jefe de Policía provincial está valorado en torno a los 250 000 o 300 000 dólares americanos. Aparte de ser una de las más importantes fronteras comerciales con Pakistán, Nangarhar ha

106. AREU/WORLD BANK, *A Guide to Government in Afghanistan*, Kabul, 2004.

107. UNDP/Manija GARDIZI, *Perceptions of Corruption in Afghanistan*, 2007.

desempeñado este año un papel muy importante en actividades como el cultivo del opio, el tráfico transfronterizo de estupefacientes y la producción de heroína.

Las investigaciones llevadas a cabo particularmente en las regiones de Shugnan, Darwas y Wakhan pusieron en evidencia la existencia de una cultura bien arraigada y aceptada de tráfico de opio. Varios funcionarios oficiales desempeñan uno de los papeles más importantes en la exportación de adormidera de opio y los mayores perdedores en este juego son los agricultores pobres, que no pueden pagar los sobornos que exigen los funcionarios para salvar sus cosechas. Existe la sensación generalizada de que las medidas de erradicación frecuentemente toman como objetivo a los agricultores pobres que no disponen de otros medios alternativos para ganarse la vida, en vez de centrarse en los agricultores ricos que cultivan cantidades de opio que les permiten pagar las cantidades necesarias para los sobornos. Aparte de este grupo de agricultores pobres, que es, como digo, el más afectado, también podemos identificar al grupo de los traficantes de droga a pequeña escala, que, al igual que en el caso de la región de Shugnan, trataban de ganarse modestamente la vida y que se vieron enormemente afectados por las inundaciones de 2005.¹⁰⁸

No solo los talibanes. Actores múltiples en la exportación de adormidera de opio

Frente a estas realidades, la afirmación que a menudo se hace según la cual los talibanes y su participación en las actividades de exportación de la adormidera de opio son la razón principal del aumento en la producción del opio es una percepción engañosa. Las explicaciones que se dan de la conexión existente entre el enorme crecimiento del opio y el aumento del nivel de insurgencia en los últimos dos años se centran principalmente en la intensificación del reagrupamiento de los talibanes. Este enfoque parte de la idea de que el suministro de armas a los insurgentes se financia básicamente mediante la exportación de adormidera de opio.

Sin embargo, el mercado exportador del opio necesita de la existencia de enclaves libres de interferencias estatales, como los que existen en el sur y en el este de Afganistán, para poder florecer sin oposición. Diversas tramas criminales procedentes de diferentes entornos, y no solamente del círculo de los talibanes, están involucradas en la exportación de adormidera de opio y se aprovechan de lo inestable que es la situación en el país. Es un mito afirmar que solamente los talibanes están implicados y que solamente ellos son los responsables de la exportación del opio en Afganistán.

Las investigaciones realizadas en la provincia de Badakhshan dieron unos resultados notables en la determinación de los diferentes rostros de los actores de la exportación de adormidera de opio. Un conocido traficante de drogas contribuyó a sustentar con harina a la famélica población de Shugnan durante el período de las inundaciones.¹⁰⁹ Aunque la gente acabó dependiendo de él, también simpatizaba con la existencia de una mano amiga. El traficante vendía harina a la población empobrecida y hambrienta casi a la mitad del precio medio de mercado, con lo que causó la desaparición de Shugnan de todos los proveedores de harina de la competencia. Consiguió el dominio total y completo del mercado de la harina, haciendo que el pueblo dependiera de su buena voluntad. Esta situación evolucionó hacia el escenario de una mecánica clientelista. El gran traficante daba empleo a varios varones shugnis, que se sentían en deuda con él, para el tráfico de drogas desde Afganistán a Tayikistán. Al mismo tiempo, no es ningún secreto que incluso el gobernador de la región de Shugnan trabaja activamente para este traficante en particular, que es de hecho un pashtun de la provincia de Nangarhar. Por un lado, este ejemplo su-

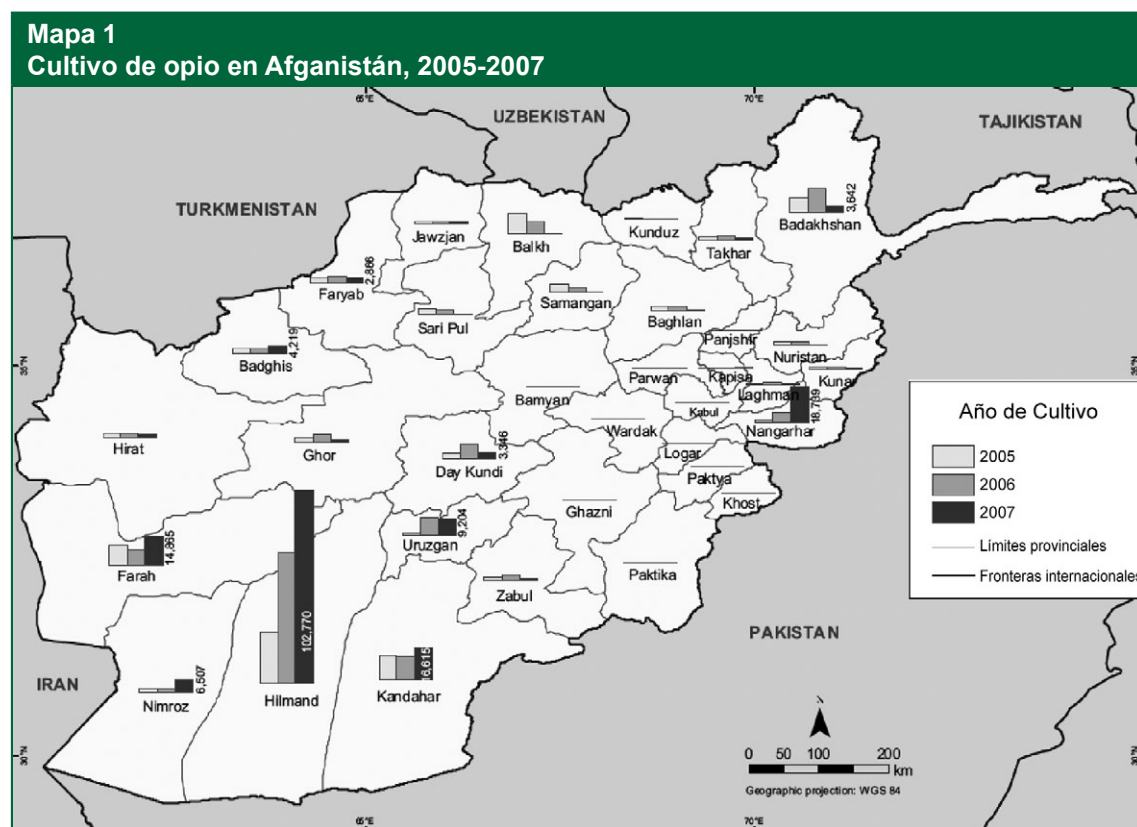
108. Resultados de la investigación llevada a cabo por Manija Gardizi. La investigación se realizó en el marco de la Universidad Libre de Berlín en colaboración con la AKF (Aga Khan Foundation) en Afganistán (2005).

109. El siguiente caso acerca de un traficante de drogas en Shugnan se basa en los resultados de la investigación llevada a cabo por uno de los dos autores del siguiente artículo no publicado: Manija GARDIZI y Marc THUESS, «Was it all about the drugs? A tale of two Afghan frontier Borders», 2006 (en prensa).

braya lo diversos que son los actores involucrados en la exportación de adormidera de opio, pero también deja claro hasta qué punto son contestados el papel y la legitimidad del Estado. Cuando el Estado ya no está en condiciones de proporcionar bienes y servicios públicos, los traficantes de drogas como el descrito más arriba pueden llegar a adquirir una legitimidad mayor que la de cualquier institución formal del Estado.

Razones para el descenso del cultivo del opio y para su incremento en determinadas provincias

El último informe de la UNODC acerca de la exportación de adormidera de opio en Afganistán puso de manifiesto una serie de interesantes reducciones en el cultivo de adormidera de opio en la provincia de Badakhshan. En esta provincia del noreste en particular se registró en 2007 un descenso del 70% en el cultivo de opio en comparación con el 2006.



Poniendo estas estimaciones en forma de cifras: desde las 503 toneladas métricas del año 2006, la producción de opio disminuyó en el año 2007 hasta las 152 toneladas métricas. Las razones de este descenso podrían encontrarse en un mejor trabajo de concienciación y en las medidas de erradicación, pero de hecho los precios del opio en crudo en las regiones del norte son más bajos que en otras regiones de Afganistán.

Tabla 6: Precios de productor del opio seco en Afganistán durante la cosecha (dólares/kg), 2007

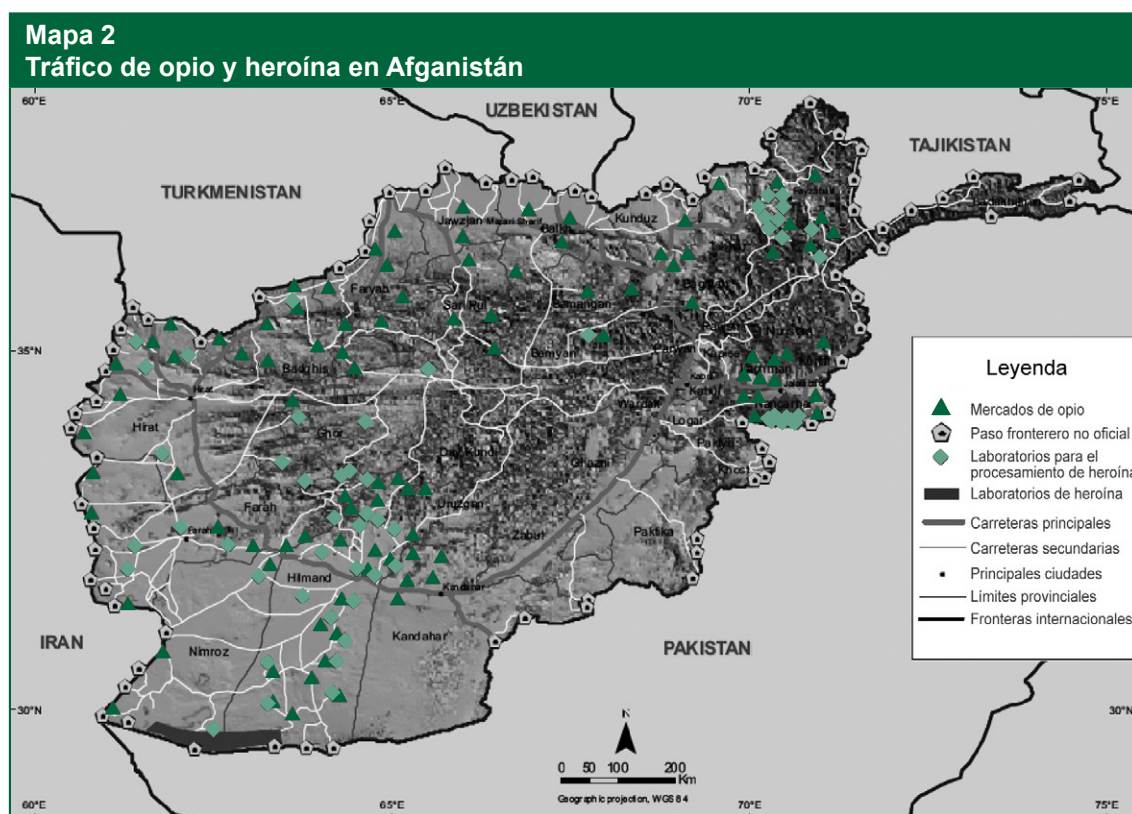
Región	Precio medio del opio fresco (dólares/kg) 2006	Precio medio del opio fresco (dólares/kg) 2007	Variación	Precio medio del opio seco (dólares/kg) 2006	Precio medio del opio seco (dólares/kg) 2007	Variación
Región Central (Parwan, Paktya, Wardak, Khost, Kabul, Logar, Ghazni, Paktika, Panishir)	151	124	-18%	207	167	-19%
Región del Este (Nangarhar, Kunar, Laghman, Nuristan, Kapisa)	101	89	-12%	191	168	-12%
Región Norte-Este (Badakhshan, Takhar, Kunduz)	79	71	-10%	125	86	-31%
Región del Norte (Bamyan, Jawzja, Sari Pul, Badghis, Faryab, Balkh, Samangan)	77	71	-8%	99	90	-9%
Región del Sur (Hilmand, Uruzgan, Kandahar, Zabul, Day Kundi)	99	85	-14%	122	115	-8%
Región del Oeste (Ghor, Hirat, Farah, Niroz, Badghis)	106	98	-8%	150	125	-17%
National average price weighted by production	94	86	-9%	125	122	-2%

Precio medio nacional ponderado según producción

El opio producido en esta región tiene un contenido menor en morfina y es en general el opio más barato disponible en Afganistán. Además, el alto precio de transporte que comporta trasladar grandes partidas de opio desde el norte al sur de Afganistán para producir heroína, y hacia otros países donde se trafica con él, tiene un efecto reductor sobre el precio en esta región.

Debido a esto, y en combinación con el crecimiento exponencial de la producción de opio en Nangarhar y otras provincias más al sur, durante la temporada 2006-2007 los agricultores de la provincia de Badakhshan se centraron preferentemente en el cultivo de cereales. Este descenso en la producción de opio –con efectos reguladores en el mercado– sigue la lógica de la oferta y la demanda en tiempos de sobreproducción, más que deberse a la interdicción de facto y a las medidas de erradicación. Por consiguiente, no hay ninguna garantía de que Badakhshan y otras provincias más al norte prosigan con esta reducción en su producción de opio.

Este carácter impredecible también se dio en el caso de la provincia de Nangarhar, donde, durante la temporada 2005-2006, tuvo lugar un descenso relativo en el cultivo de opio. Sin embargo, en 2007, Nangarhar subió de nuevo hasta ocupar el segundo lugar en la lista de productores de opio en Afganistán. Debido a estas irregularidades, en la motivación para el cultivo de adormideras de opio subyace una gran variedad de dinámicas sociopolíticas: en Nangarhar, el gobernador hizo grandes esfuerzos para contener el opio en su provincia, con el objetivo de conseguir un cargo ministerial más importante en el Gobierno de Karzai. El opio crudo, además, necesita cierto tiempo para secarse, por lo que es de suponer que, en el caso de Nangarhar, los agricultores que cultivan adormidera de opio dispongan todavía de grandes cantidades almacenadas del año pasado; asimismo, el número de laboratorios para el procesamiento de la heroína es cada vez mayor en casi todas las provincias importantes para la producción de drogas, situadas en las fronteras, de modo que cada vez más agricultores pueden conseguir mejores precios por su opio en crudo.



Fuente: Gobierno de Afganistán- Sistema nacional de vigilancia implementado por la ONUDD

Nota: Las fronteras y nombres mostrados y la designación usada en el mapa no implica la aprobación de la aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Por otro lado, las principales motivaciones para el cultivo de las adormideras de opio dependen de razones como: acceso a los mercados, lejanía, capacidad de generación de empleo, calidad de la tierra cultivada y modalidades de gobernanza. De acuerdo con un estudio realizado por el Banco Mundial y la UNODC sobre la exportación de adormidera de opio en Afganistán,¹¹⁰ se percibe una tendencia en el sentido de que el opio se cultiva generalmente en las tierras menos

110. WORLD BANK/UNODC, *Afghanistan's Drug Industry. Structure, Functioning, Dynamics and Implications for Counter-Narcotics Policy*, 2006.

fértiles, a menudo situadas en áreas remotas, y principalmente por parte de campesinos con menos posibilidades alternativas de ingresos. Dado que Afganistán tiene menos de un 20% de tierra fértil y un número cada vez mayor de población con escasas posibilidades de conseguir empleo, escasos recursos y uno de los niveles de educación más bajos del mundo, no tiene nada de extraño que la producción de opio esté creciendo.

Una pérdida creciente de legitimidad estatal

Actualmente, el objetivo de hacer frente a la exportación de adormidera de opio se centra en las medidas de erradicación. Sin embargo, las medidas de erradicación dirigidas en contra de los agricultores pobres, combinadas con la incapacidad para ofrecer medios de vida alternativos termina predeciblemente generando la antipatía del pueblo contra el Estado. Este escenario puede observarse en todas las provincias en las que se han puesto en marcha medidas serias de erradicación. Este resentimiento puede llevar rápidamente a una forma institucionalizada de poderes antigubernamentales, como el que es perceptible en el sur de Afganistán. Este es el elemento clave en la conexión entre los ciudadanos corrientes y poderes antigubernamentales como el de los talibanes. Es este escenario el que desbarata todos los esfuerzos encaminados a fortalecer las estructuras estatales y el que debilita las relaciones entre el Estado y los ciudadanos.

Implicación de la ISAF en las medidas de erradicación

El jefe de la UNODC, Antonio Maria Costa, solicitó la intervención de las fuerzas de la ISAF (International Security Assistance Force) para destruir la industria del opio en el sur de Afganistán. Bajo el mandato de las Naciones Unidas, la implicación de las tropas de la ISAF en las medidas de erradicación sería contradictoria con su objetivo básico de implementar una misión pacificadora, dado que esta implicación sería más bien percibida como una amenaza por las personas del lugar involucradas en el cultivo de adormidera. Por regla general, estas operaciones e interferencias producirían una intensificación del conflicto, al tiempo que la noción de «fuerza de protección» quedaría reducida a su mínima expresión. Esto llevaría previsiblemente a una nueva perspectiva política por parte de la comunidad internacional, que probablemente optaría por la retirada de las tropas extranjeras de Afganistán. La posibilidad de este escenario es percibida por el afgano de a pie como una amenaza para la seguridad general. Para decirlo con las palabras de un campesino afgano de la provincia de Kunduz: «Si las tropas de la ISAF se retirasen mañana, en menos de veinticuatro horas nuestra región entraría en un caos violento y los conflictos locales y regionales desbordarían toda la región».¹¹¹

Los olvidados: los afganos adictos al opio

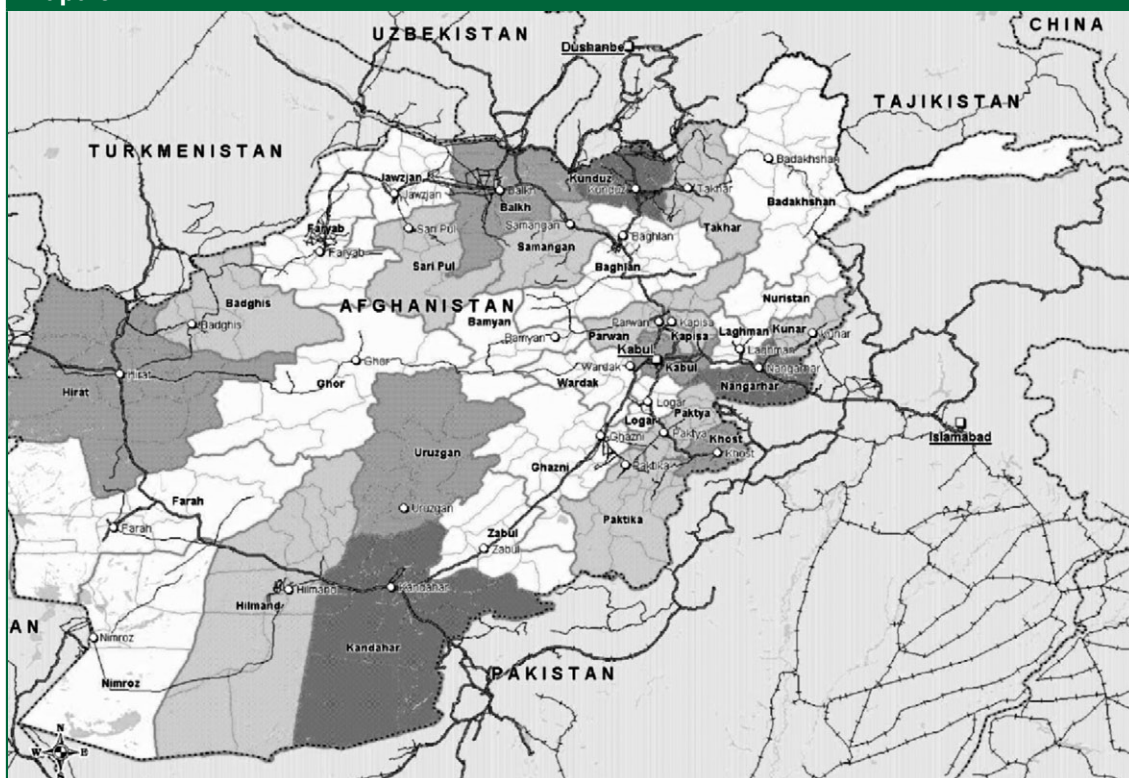
Aparte de la economía de la adormidera de opio, existe también en Afganistán un «mercado de la adicción» cada vez mayor. Aunque el consumo de opio tiene una larga tradición cultural, se está dando en la sociedad afgana un número cada vez mayor de adictos a la heroína y de usos no médicos del opio.

Un informe anterior hecho público por la UNODC a finales de 2005, cifraba el número de consumidores de droga en Afganistán en 920 000, con tendencia a crecer de un modo rápido. Esto significa que aproximadamente el 4% de la población del país (27 millones de personas) es adicta a las drogas.

111. Entrevista con el jefe de una aldea en Char Dara, provincia de Kunduz, realizada el 9 de septiembre de 2007.

Investigaciones llevadas a cabo en la provincia de Badakhshan determinaron una proliferación generalizada del opio, incluso en áreas totalmente remotas sin ningún acceso a los mercados, como en la zona montañosa de los Pamires, en la región de Wakhan. Datos empíricos sugieren que al menos un 20% de la población de Wahan es adicta al opio,¹¹² incluyendo niños, mujeres e incluso bebés recién nacidos. Los programas educativos y los programas centrados en la reducción de la demanda de drogas son escasos en estos lugares tan remotos y con una población muy reducida.

Mapa 3



Sin embargo, se han tomado algunas medidas por parte de la UNODC para mejorar el trabajo educativo y de concienciación, como este póster, distribuido a escala nacional, en el que se recomienda dejar de administrar opio a los bebés y a los niños pequeños (la forma tradicional de hacerlo en estos casos es haciéndoles respirar humo de opio por la boca).

Wakhan es una economía básicamente agraria, y sus habitantes se ocupan especialmente en actividades agrícolas de subsistencia, exclusivamente para el consumo doméstico. La tierra es, por tanto, un recurso clave para garantizar la supervivencia. De acuerdo con esto, tradicionalmente solo se cultivan cereales en esta región particular de Badakhshan.

Sin embargo, la adicción al opio es un fenómeno crónico. El acceso inadecuado a la asistencia sanitaria obliga a la gente a consumir opio como alternativa debido a la carencia de drogas farmacéuticas. Además, los extremos climáticos de la región (que se encuentra a una altitud de unos 4500 metros), la precariedad en la obtención de alimentos y la falta casi total de acceso al mercado de bienes y empleos, debido a la absoluta lejanía del lugar, lleva a la gente a consumir opio.

112. Manija GARDIZI y Marc THUËSS, «Was it all about the drugs? A tale of two Afghan frontier Borders», 2006 (en prensa).



Por ello, traficantes de droga itinerantes procedentes de la parte central de Badakhshan o del sudeste de Afganistán proporcionan opio a los wakhis, ya que en la región de Wakhan el cultivo del opio es casi inexistente. Los datos sugieren que una población empobrecida de unos 10 000 wakhis gasta entre 1,2 y 2,4 millones de dólares americanos al año para comprar opio, una cifra absolutamente exorbitante dada la pobreza endémica de la región. La capacidad de generar adicción –para luego aprovecharse de ella– es, por consiguiente, uno de los recursos importantes de los empresarios de la droga.

Este escenario ha producido durante los últimos treinta años una tendencia escalofriante: un número cada vez mayor de wakhis acaba perdiendo sus tierras debido a las deudas que contrae para poder consumir drogas, y en muchos casos investigados incluso se ven obligados por los traficantes de drogas a trabajar como esclavos sus propias tierras. El pago que reciben por su trabajo es habitualmente un mendrugo de pan y una dosis de opio al día.

Por consiguiente, la mayor parte de las tierras fértiles están, en una medida cada vez mayor, bajo el control de base centralizada de los sunies badakhshanis, con un número cada vez mayor de personas sometidas a una humillante relación clientelar. También en esto es perceptible una vez más el papel corruptor del Estado: uno de los principales terratenientes de Wakhan es el jefe de Policía de una región fronteriza. Este policía es famoso por comerciar con opio y por participar en otras intrigas criminales. Aunque no es un wakhi, ni siquiera un ismailí, posee muchas tierras en Wakhan.

Recomendaciones

Mis recomendaciones respecto a las actividades que se deberían llevar a cabo en contra de los narcóticos son las siguientes:

Primero, reconsiderar y rediseñar los programas de medidas de erradicación que pretenden obtener soluciones inmediatas, dado que los agricultores más pobres son los únicos perdedores de estas medidas.

Segundo, proporcionalizar y contextualizar estrategias de sustento y medios de vida alternativos respecto al nivel de vida, a la situación económica, al entorno geográfico y al entorno ético de cada una de las regiones. En este sentido, las medidas de erradicación solamente deberían implementarse en aquellos lugares en los que se haya puesto en marcha con éxito un programa alternativo de medios de vida.

Tercero, repensar la petición de colaboración de las fuerzas de la OTAN en las medidas de erradicación. El papel de los militares, actualmente ya en entredicho, se vería absolutamente perjudicado por su implicación en este sentido.

Cuarto, es absolutamente crucial frenar la corrupción y nombrar funcionarios honestos a escala subnacional para poner en marcha y supervisar los programas antinarcóticos.

Quinto, es preciso ajustar las expectativas a la realidad de un compromiso a largo plazo a la hora de abordar el problema de la exportación de adormidera de opio en Afganistán.

Manija Gardizi. *Es politóloga afgana. Posee un máster en Ciencias Políticas con su tesis «Afghanistan – an Ethnic Conflict». Actualmente adelanta el doctorado en Ciencias Políticas en la Freie Universität (FU) de Berlín, con la investigación «Local Governance – a Challenge for State-Building in Afghanistan».*

Ha sido consultora para la TLO (Tribal Liaison Office), la GTZ, la AKF (Aga Khan Foundation), el BIMUN y el PNUD.

La política de seguridad democrática, los cultivos ilícitos y los derechos básicos de las comunidades productoras en Colombia

Ricardo Vargas Meza

El desarrollo de acciones envolventes de erradicación forzosa de cultivos ilícitos con promedios anuales equivalentes a 135 000 hectáreas a partir de 2002 en el caso colombiano, más el sostenido incremento de las incautaciones a partir de 2000 hasta alcanzar las 234 toneladas por parte de EE.UU., en 2006 muestra un contundente cumplimiento en la aplicación de los instrumentos de fuerza propuestos por el Plan Colombia. El hecho de que estos resultados no se vean reflejados en la disponibilidad de las drogas, tanto en el mercado de EE.UU. como en Europa, levanta serios interrogantes sobre la relación de la estrategia con la naturaleza del problema. Más aún, el hecho de que esa disponibilidad se haya mantenido constante o con algunos incrementos del volumen global, sin que se hubiese presentado, por su parte, un incremento de la demanda en mercados como el de EE.UU., genera a la vez serias preguntas sobre la validez metodológica del abordaje del problema de las drogas en el contexto de la relación oferta-demanda.

No obstante estos resultados, la estrategia antidroga se mantiene sin modificaciones, a la vez que se consolida en un marco de política contrainsurgente o de lucha antiterrorista, que ha evolucionado, en el caso colombiano, con el desarrollo de la confluencia de dos fenómenos.

De un lado, el legado del debate que se dio hacia 1999-2000, en algunas instancias de decisión en Washington sobre las drogas y la seguridad del caso colombiano, en relación con la apuesta antinarcóticos del Plan Colombia, y que condujo a un cuestionamiento sobre la prioridad antidroga contemplada en ese paquete de ayuda diseñado para radicalizar los instrumentos de fuerza de la estrategia. (Rabasa y Chalk, 2001; Marks, 2001).

En efecto, investigadores y centros de pensamiento señalaron entonces como alternativa al equívoco propósito estructurar más bien una estrategia comprensiva e integral basada en reformulaciones, a partir no solo de reconocer el nexo entre grupos insurgentes y tráfico de drogas, sino –y aquí lo más importante– identificar la debilidad del Estado colombiano, como causa del control político y militar que las guerrillas ejercen sobre una porción importante del territorio y su población, con lo cual se cuestionó la distinción original que dicho Plan hacía, entre asistencia antinarcóticos y lucha contrainsurgente (Leal, 2002; Vargas, 2005).

Posteriormente, las implicaciones en materia de seguridad por los hechos del 11 de septiembre, junto con las experiencias que está adquiriendo el Departamento de Defensa de los Estados Unidos (EE.UU.) en su involucramiento en los conflictos de la posguerra fría, están alimentando una masa crítica que, una vez racionalizadas, se extienden hoy como parte de las recomendaciones para la cooperación en seguridad de EE.UU., hacia países con conflictos internos que podrían evolucionar hacia amenazas de alcance regional, como podría suceder en el caso colombiano y su área de influencia andinoamazónica.

El segundo fenómeno que confluye con el anterior es la perspectiva de seguridad que se diseñó para la primera Administración del presidente Uribe. En efecto, el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, «Hacia un Estado comunitario», estableció un balance sobre situación de los cultivos ilícitos en Colombia, que señaló una agudización justo en el lapso 1980-2001, al pasar el área cultivada de 3 500 a 144 000 hectáreas, e indicó un crecimiento del 25,6% anual. De acuerdo con estas cifras, Colombia pasó a producir más del 70% de la hoja de coca y de la cocaína.

Ese diagnóstico se complementó con un balance sobre el agravamiento del conflicto armado hacia el año 2001, expresado en indicadores críticos sobre tasa de homicidios por razón de la guerra interna, tomas de población por parte de las guerrillas, masacres, desplazamiento forzoso y, en general, la existencia de unas condiciones adversas de seguridad para la vida económica y el desarrollo de las actividades sociales e institucionales del país. La principal causa

del incremento del poder ofensivo de las guerrillas se estableció entonces en el vínculo con el narcotráfico, que se constituyó como una de las principales fuentes de recursos para estas organizaciones. Según el documento, «se estima que entre 1991 y 1996, 470 millones de USD, que representan el 41% de los ingresos de las FARC, provienen del negocio ilegal de las drogas».¹¹³

Por ello, propuso el mismo plan: «la lucha contra los grupos terroristas, de narcotraficantes y de delincuencia transnacional organizada se centrará en el ataque a sus estructuras financieras».¹¹⁴

En el mismo sentido, un documento oficial de planeación nacional y que estableció oficialmente el Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006 recogió el mismo diagnóstico del problema de las drogas en Colombia que hizo el Plan, considerando a su vez la política de desarrollo alternativo como un complemento para consolidar el objetivo de seguridad democrática y asumiéndolo como un componente de la estrategia de desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto.¹¹⁵

En efecto, el Conpes 3218 estableció que el crecimiento de la economía ilegal de las drogas se apoya en el debilitamiento del control legítimo del Estado. A su vez, el control del Estado se debilita por la economía de las drogas y, en particular, por la acción de los grupos armados que derivan su sustento de los cultivos ilícitos. Bajo esta consideración, se concluyó que el problema de las drogas ilícitas produce efectos nocivos sobre la gobernabilidad democrática, como resultado de la intensificación de la lucha armada, el deterioro de la economía, el debilitamiento de las instituciones, de las redes de organización social y de la confianza.

La política de seguridad y el segundo período del presidente Uribe

Para el segundo período del presidente Uribe (2006-2010) se ha dado continuidad al legado de la simbiosis entre la estrategia de cooperación de EE.UU. y la política de seguridad democrática, con lo cual se busca defender y extender los logros –desde la perspectiva gubernamental– de la política de seguridad y por tanto consolidar dicho proceso, en el contexto de una innovación conceptual y de decisiones sobre el uso de la fuerza.

Uno de los conceptos decisivos que emergen en la nueva conceptualización que empiezan a generar diferentes centros de pensamiento estratégico en materia de seguridad se refiere justamente a las *áreas no controladas por los estados*. Este concepto (en inglés *lawless areas* o *un-governed territories*) se configura hoy como un eje transversal de las estrategias de seguridad que apoya Washington, en aquellos países con territorios bajo control de fuerzas que generan diversos niveles de inseguridad, principalmente para la estabilidad política y la gobernabilidad de los países amigos o aliados de Washington en el contexto de la seguridad regional. Asimismo, estos territorios son considerados inseguros frente a eventuales inversiones del capital transnacional o, de otro lado, generan obstáculos para el acceso a recursos estratégicos.¹¹⁶ Estas fuerzas normalmente desarrollan estrategias asimétricas que entorpecen, previenen, degradan, interrumpen, demoran o complican el acceso, la movilización o el despliegue de fuerzas en los escenarios considerados como teatro de operaciones militares u obstaculizan la intervención bajo circunstancias que la requieran.¹¹⁷

113. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Plan Nacional de Desarrollo «Hacia un Estado Comunitario», 2002-2006, Bogotá.

114. DNP, *Ibidem*.

115. Véase DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, documento Conpes 2318, Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006, 3 de marzo de 2003, Bogotá.

116. Sobre este punto específico, véase Eric LARSON *et al.* «Assuring Access in Key Strategic Regions», RAND, Arroyo Center, 2004.

117. RAND, *Ibidem*.

Colombia, en el contexto hemisférico, es uno de los países que ofrece, por la presencia de territorios sin control estatal, algún nivel de preocupación para EE.UU. en relación con el desenvolvimiento del poder insurgente en estas zonas. Vale señalar que no todos los territorios sin control estatal ofrecen un mismo nivel de amenaza o inseguridad. Washington establece diferencias en cuanto a los niveles de inseguridad que implican estas zonas, en relación con diversas consideraciones de orden político y militar, para distintos territorios en el ámbito global.

1. El mayor nivel de amenaza se sitúa en varios países de Asia Central, en donde se expresan las debilidades fronterizas de gran incidencia para sus intereses, como el caso de Afganistán, Pakistán, Irak, en zonas influidas por grupos insurgentes de alcance internacional e inscritos en el movimiento yihadista mundial.
2. Existen también zonas donde se asientan grupos catalogados como terroristas y que sin estar inscritos en la yihad amenazan los intereses regionales y de seguridad de EE.UU.
3. Existen zonas que, sin ser pretendidas o sin ser santuarios del terrorismo, pueden agravar situaciones humanitarias, generar amplios fenómenos de refugio, epidemias, etc, y producir ingentes demandas de recursos para EE.UU.¹¹⁸

El caso colombiano no representa aún un peligro en los términos de esta clasificación, pero sí se observa como un caso que amenaza la estabilidad de países amigos y aliados, y, como tal, puede ofrecer dificultades a los intereses de Washington en el orden geopolítico, incluyendo los obstáculos para los capitales que buscan el acceso a recursos estratégicos.

Colombia representa, en relación con las *ungoverned areas*, una situación de doble preocupación:

1. La existencia de zonas sin control estatal en donde se asientan economías ilegales que financian los grupos alzados en armas.
2. Situaciones extendidas de coincidencia entre la presencia de fronteras porosas y áreas sin control estatal.

En el primer caso, el Plan Colombia y la articulación que ofreció la estrategia de seguridad democrática afianzaron la combinación de medidas de fuerza a través del uso de la fumigación y el fortalecimiento de la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas. En efecto, hacia finales de 2006 se desarrolló una serie de ejercicios evaluativos de orden gubernamental del primer período presidencial de Álvaro Uribe.¹¹⁹ En dicho balance se hace énfasis en el éxito y la complementariedad de la articulación entre el Plan Colombia y la estrategia de seguridad democrática. En los balances se destaca que:

«La modernización de las Fuerzas Armadas ha permitido una mejora ostensible de la capacidad aérea para prestar apoyo de fuego en combate, acompañar las operaciones de erradicación (de cultivos de uso ilícito) y movilizar provisiones y personal hacia áreas y desde áreas cuyo acceso terrestre o fluvial es muy difícil. La modernización también ha mejorado la capacidad de realizar operaciones nocturnas, la implementación creciente de inteligencia técnica en las operaciones de la fuerza pública y la unificación del sistema de comunicaciones».¹²⁰

Con la reestructuración de los organismos responsables del monopolio de la fuerza estatal, junto con la introducción de la doctrina de operación conjunta, se ha venido haciendo más expedito el accionar de cada fuerza de seguridad del Estado, preservando su especialidad en la finalidad de

118. Sobre esta clasificación y aspectos conceptuales véase RABASA, Ángel, *et al.*, «Ungoverned territories – Understanding and reducing terrorism risks», Rand Project Air Force.

119. Véase por ejemplo, el documento del DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN-DIRECCIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD (DSJ), «Balance del Plan Colombia», septiembre de 2006.

120. DNP, *Ibíd.*

garantizar el control del territorio y la lucha contra las drogas y la violencia asociada. Estas acciones de reestructuración toman cuerpo a nivel institucional en la creación del Comando Conjunto del Caribe y la Fuerza de Tarea Conjunta del Sur, así como en la Fuerza de Despliegue Rápido (FUDRA), doce brigadas móviles y más de catorce escuadrones de carabineros. Asimismo, dentro del fortalecimiento de la capacidad para el desarrollo de acciones de interdicción, se crearon tres brigadas contra el narcotráfico en el Ejército nacional, cuatro bases móviles de erradicación y dos compañías de interdicción (Jungla) en la Policía Nacional.¹²¹

Esta estrategia ha demandado significativos recursos (el gasto militar subió del 3,5% al 4,6% del PIB entre 1999 y 2005) e incrementos importantes del pie de fuerza (crecimiento de un 52,1% entre 1998 y 2005), al aumentar de 249 833 a 380 069 efectivos (DNP, 2006 y Hernández, 2003).

Hoy en día el afianzamiento de las zonas bajo presencia de las fuerzas de seguridad reclama elaborar una política de consolidación de la seguridad democrática que se plantea justo como el reto más importante, mantener y avanzar en esas zonas, y sostener la ofensiva hacia aquellas aún no controladas por el Estado. Uno de los problemas centrales radica en que las dos modalidades de zonas sin control estatal más complejas se refieren a las zonas cocaleras y a las zonas fronterizas.

Para las primeras, el Estado reclama muy superficialmente una victoria que no es real: reitera cifras sobre reducción de áreas y estadísticas sobre aspersiones aéreas de la formulación Round Up contra los cultivos de uso ilícito, incautaciones, destrucción de laboratorios, etc., que de suyo significan muy poco frente al poder de procesamiento y exportación que mantiene el narcotráfico colombiano. Mientras tanto, para aquellas localidades y regiones que reproducen las estructuras de producción y transformación inicial de las economías ilegales de drogas, se incorpora una estrategia de recuperación de territorios que terminan por generar un impacto adverso sobre los poderes de gobierno local y regional, y sobre las comunidades. En efecto, al sobreponerse sobre esas zonas las prioridades en términos de seguridad del Estado central, se desconoce la institucionalidad local y su poder de decisión sobre las opciones de desarrollo y en general sobre la gobernabilidad. En otras palabras, por encima de los ámbitos de planeación del desarrollo local o de incidencia de las autoridades en territorios colectivos (comunidades indígenas y afrodescendientes) se establece el poder de los equipos interdisciplinarios y las líneas estratégicas que demanda el Estado central.¹²²

Distintos estudios de caso muestran que el fortalecimiento de la gobernabilidad es crítico para garantizar el control de áreas donde se fortalecen grupos armados. Normalmente los EE.UU. tienden a enfatizar la cooperación en seguridad y la asistencia para tratar con los problemas que plantean los territorios sin control, porque el papel que juegan para fortalecer la capacidad de los grupos insurrectos y en la oferta de servicios de logística y pertrechos son sustanciales.¹²³

Esta recuperación del territorio implica una suma de actividades que van más allá de la sola cooperación militar. En efecto, una posible opción puede ser usar la asistencia para el desarrollo como un instrumento para fortalecer los gobiernos objeto de la ayuda, para que inviertan en infraestructura e instituciones en regiones donde ellos previamente han abdicado de sus responsabilidades como Gobierno.¹²⁴

También los estudios de caso muestran que la falta de coordinación entre agencias es el mayor obstáculo para ganar capacidad de desarrollo de gobierno en zonas no controladas. En la finali-

121. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN-DIRECCIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD (DSJ), «Balance del Plan Colombia», septiembre de 2006.

122. Sobre este punto véase REPÚBLICA DE COLOMBIA, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2007, «Estrategia de fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social», Bogotá.

123. RAND PROJECT AIR FORCE, *Ibidem*.

124. RAND PROJECT AIR FORCE.

dad de garantizar el control territorial, se está implementando la doctrina de acción integral (DAI), la cual combina el uso legítimo de la fuerza con la acción social del Estado y la comunidad, de forma que los miembros de la fuerza pública apliquen principios y protocolos para adelantar una adecuada coordinación con los representantes de las demás instituciones del Estado.¹²⁵

Para el logro de esa finalidad y la concreción de la acción integral se ha suministrado asesoría y se ha propuesto la creación y puesta en funcionamiento del Centro de Coordinación Interinstitucional (CCAI), el cual expresa uno de los resultados y recomendaciones de Washington de las diferentes experiencias de conflictos en los cuales se ha tomado la decisión de apoyar a los estados amenazados por fuerzas insurgentes. A través de este organismo, la pretensión es coordinar las acciones del Estado conjuntamente con los ministerios y dependencias, de modo que disminuya la competencia burocrática, buscando generar un gran paso adelante en el fortalecimiento de las capacidades del sector público desde una perspectiva centralista y de concentración del poder de decisión y control.

La coordinación interinstitucional, la cual gira alrededor del Ministerio de Defensa y la Agencia Presidencial para la Acción Social, se concreta en el desarrollo de programas piloto con el fin de promover:

1. La recuperación del control institucional del Estado y de la seguridad en el territorio.
2. La presencia integral de la institucionalidad estatal, el fortalecimiento de la gobernabilidad local y la participación efectiva de la sociedad civil.
3. La erradicación de cultivos ilícitos y el desarrollo de la economía lícita (vale decir el desarrollo alternativo).
4. La recuperación del medio ambiente.
5. La administración eficaz y la aplicación efectiva de la justicia.

Uno de los principios eje de esta estrategia es el de:

«Promover la seguridad como generadora de crecimiento económico y rentabilidad social. Las operaciones de la fuerza pública deben seguir contribuyendo a generar un clima de confianza y estabilidad que atraiga la inversión privada, y produzca crecimiento económico y desarrollo social a través de la reducción del desempleo y la pobreza. Una mayor seguridad debe generar las condiciones para el adecuado desempeño de la acción social del Estado en beneficio de los necesitados».¹²⁶

La política pública sobre lo social es entonces sustituida por acciones o jornadas de perfil cívico militar encaminadas más a cambiar la percepción de las comunidades de la fuerza pública y del Estado y a volverla su aliada, más que a intentar resolver los problemas de base de las localidades. Allí también se pretenden mecanismos de control de la protesta social.

La recuperación social de territorios promueve la idea de que los problemas en las zonas productoras de cultivos ilícitos se derivan de manera casi exclusiva de la presencia de los grupos armados, haciendo invisible a la vez otros factores como la existencia de condiciones de exclusión, marginalidad, inequidad en la distribución de la tierra y la falta de acceso de las comunidades a los beneficios que se derivan por la presencia de recursos naturales. Esta lectura conduce a soslayar el diálogo con las regiones y sus habitantes, y a privilegiar acciones de fuerza que dan cuenta del sesgo exclusivo de seguridad frente a un complejo problema social y económico. La política de seguridad democrática (PSD) y las estrategias de consolidación de esta tienen acá uno de sus puntos más claros de debilidad.

Observemos los contenidos de la estrategia de consolidación de territorios.

125. PCSD, pág. 12.

126. PCSD, pág. 30.

Cuadro 1 Estrategia de fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social		
Objetivo de la estrategia	Componentes	Objetivos específicos
Consolidar los logros alcanzados en la búsqueda de la seguridad de todos los ciudadanos, la paz, el desarrollo y la lucha contra la pobreza	Lucha contra el terrorismo y el narcotráfico	1. Consolidar el control del territorio en las zonas de mayor violencia y afectadas por los cultivos ilícitos y sus problemas asociados
		2. Consolidar los logros alcanzados en la lucha contra los grupos narcoterroristas y su principal fuente de financiación: los cultivos ilícitos
		3. Generar alternativas a los cultivos ilícitos, por medio del desarrollo alternativo (DA) asegurando el respeto y cuidado del medio ambiente.
		4. Lograr mayor flexibilidad en la dirección y operación de los programas impulsados por la cooperación.
	Fortalecimiento de la justicia y promoción de los DD.HH.	5. Fortalecer lucha contra la impunidad
		6. Fortalecer sistema judicial nacional y local
		7. Fortalecer política de DD.HH.
	Apertura de mercados ¹²⁹ Impacto del TLC: 1. Reducción de la pobreza. 2. Instrumento para combatir el problema mundial de las drogas. ¹³⁰	8. Fortalecer la economía y profundizar los resultados para mantener una tasa de crecimiento alta y sostenida, y una disciplina fiscal que permita soportar una mayor autonomía en los programas derivados de la cooperación.
	Desarrollo social integral ¹³¹ Incidencia sobre: - Programa Familia Guardabosques (PFGB) 80 000 familias - Proyectos Productivos: 50 000 familias - Red de Seg. Alim.: 1,5 millones familias - Familias en Acción: 1,5 millones familias	9. Política social que mejore la calidad de vida de los colombianos. Esta política social va de la mano del CCAI, buscando consolidar 53 municipios prioritarios. Coordinación con 332 corregimientos priorizados por la PONAL; difundir lo hecho en el resto.
	Acción integral de la población desplazada	10. Atención integral a población desplazada
	Desmovilización, desarme y reconciliación	11. Dar continuidad al programa de desmovilización de miembros de grupos ilegales y fortalecer PDR

129. Véase PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, «Estrategia de fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social» (en adelante EFDDs), pág. 49.

130. EFDDs, pág. 55.

131. EFDDs, pág. 56.

Algunas inquietudes sobre lo planteado por la estrategia:

1. Se consolidan los primeros enunciados sobre la simbiosis entre drogas y la financiación de los alzados en armas. Desde el punto de vista de los planteamientos de la política pública se establece una articulación de la guerra antiterrorista y la lucha antidroga, como un mismo componente. Esto lo diferencia del Plan Colombia, que giraba alrededor de la guerra antidroga y buscaba de alguna manera vincular la lucha contrainsurgente. Hoy esa diferencia desaparece. El supuesto es que «el terrorismo y el narcotráfico constituyen una misma empresa criminal». De acuerdo con la estrategia, «las fuerzas militares tendrán la misión de realizar las operaciones de choque donde persisten concentraciones de cultivos ilícitos y grupos armados ilegales».¹³⁰ El problema central acá radica en el desconocimiento de los problemas estructurales de orden social y económico que acentúan la situación de marginalidad de estas zonas y, en segundo lugar, la grave situación de inequidad en la distribución de la riqueza en Colombia.
2. En el marco de la estrategia, se articula la fase de consolidación del control del territorio, contexto en el cual aparece la doctrina de acción integral (DAI) dirigida centralmente a zonas donde persistan los cultivos ilícitos y los grupos terroristas, y en zonas donde haya habido desmovilización paramilitar. Esta es una diferencia importante. La DAI se mueve frente a las amenazas a la seguridad hoy y sienta las bases para la seguridad en el posconflicto. Se define el control de territorios como la herramienta para desvertebrar y neutralizar el negocio del narcotráfico y las actividades del terrorismo. Sin el narcotráfico, de acuerdo con el documento, el mayor damnificado será el terrorismo, que existe y actúa gracias a los recursos que su participación en esta actividad reporta.
3. Los programas Familia Guardabosques y Proyectos Productivos, que hacen parte de la estrategia de tratamiento de los cultivos ilícitos, se asumen prioritariamente, como indicadores del control de territorios por parte del Estado.¹³¹
4. En general, se busca una radicalización a la integralidad de la guerra antidroga con el fin de subir los costos que se derivan del riesgo.¹³² Existen investigaciones sólidas que han mostrado la insuficiencia de este planteamiento (véase por ejemplo Reuter, 2006).
5. La pretensión de «lograr mayor flexibilidad en la dirección y operación de los programas impulsados por la cooperación» (objetivo específico n.º 4) se sitúa en el componente de lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, para facilitar el uso de recursos adicionales en la guerra contrainsurgente. El documento lo enuncia claramente así:

«En la práctica, la flexibilidad de los equipos y recursos permitiría utilizarlos, de acuerdo con la oportunidad, en aspectos adicionales a la aspersión, tales como: combate y neutralización de grupos armados ilegales involucrados en cualesquiera de las etapas del negocio del narcotráfico; ubicación, identificación y neutralización de objetivos de alto valor; apoyo a operaciones militares sostenidas en zonas de retaguardia de los grupos terroristas; y desarrollo y consolidación de capacidades propias que le permitan al Gobierno colombiano asumir progresivamente ciertas actividades y programas dentro de la estrategia de cooperación bilateral contra el narcotráfico y el terrorismo».¹³³

Este texto se complementa con el llamado a la cooperación para que se asuma la «corresponsabilidad del problema mundial de las drogas» a través del cual se busca capturar fondos que sirvan para toda la estrategia que es integral (DAI).¹³⁴

130. EFDD, pág. 76.

131. EFDD, pág. 38.

132. EFDD, pág. 38.

133. Véase EFDD, pág. 39.

134. Véase EFDD, pág. 40.

La política de seguridad democrática y el tratamiento de las zonas con cultivos ilícitos

Tanto el uso de las fumigaciones aéreas como los grupos de erradicación manual forzosa (GME) y el pie de fuerza que acompaña a uno y otro mecanismo de erradicación de los cultivos ilícitos se inscriben en los enunciados de seguridad señalados, y los programas de desarrollo alternativo son, principalmente, subsidiarios de esa estrategia.

De ahí que el uso de los GME hiciera parte de la respuesta al ataque de las FARC contra una unidad militar el 27 de diciembre de 2005, y que produjo 29 muertes en la sierra de la Macarena. Los operativos adelantados en el área de influencia del parque natural, se iniciaron con la Operación Emperador a comienzos de 2005 e hicieron parte del desarrollo de la ofensiva militar denominada Plan Patriota en esa área. Este curso de acciones culminó su intento el 3 de agosto de 2006 con un acumulado letal de 28 personas muertas (según el Ministerio de Defensa, 13 policías, 10 miembros de los GME y 5 soldados).

La identificación de los cultivos de coca y de los cultivadores como parte de la estructura financiera y de apoyo de las FARC lleva a soslayar el diálogo con las regiones y sus habitantes, y a privilegiar acciones de fuerza que dan cuenta del sesgo exclusivo de seguridad, frente a un complejo problema que abarca la condición marginal de muchas áreas productoras.

Mientras tanto, la emergencia de movimientos de campesinos que rechazan la política gubernamental por insuficiencia de alternativas sostenibles, frente a un problema que sigue teniendo orígenes sociales, se ha venido expresando en una serie de incidentes generados a finales de agosto de 2007 por el desplazamiento de 8000 cultivadores de los ríos Mira, Mataje y Nulpe en los límites de Nariño y Ecuador, los cuales en grupos se dirigieron hacia San Lorenzo (Ecuador) y hacia el área de Llorente, La Guayacana y El Vallenato en las proximidades de Tumaco, para bloquear el paso del Grupo de Erradicación Manual (forzosa) GME, lo que generó refriegas con la fuerza pública.¹³⁵ Este tipo de situaciones de conflicto se siguen reproduciendo en los primeros meses de 2008, con la movilización de 5000 campesinos en la región del Bajo Cauca antioqueño y que se concentran en las poblaciones de Tarazá y Valdivia.

Todo esto lleva a concluir que la asociación institucional entre la política de desarrollo alternativo y las acciones de fuerza acarrearán una serie de consecuencias contraproducentes:¹³⁶

1. Los GME son un grupo de choque, que tiene como base el uso de la fuerza y una estructura de seguridad que compromete a las fuerzas policiales. Es decir, hace parte de las modalidades de uso del «garrote» junto con las acciones de aspersión aérea. Lo alarmante es que la misma instancia que propone las alternativas de desarrollo —el Programa Presidencial contra los Cultivos Ilícitos (PCI)—, principal cambio institucional de la Administración Uribe en esta materia, sea la que maneje esa estructura de fuerza, con lo cual, envía señales muy contradictorias a las comunidades, las cuales en el esquema propuesto de familia guardabosques tienen pocas opciones de consolidar proyectos productivos sostenibles, dada la consideración oficial de que los GME se aplican justo en aquellas zonas «donde el DA no es viable».
2. Los operativos de los GME suponen anticipadamente la inexistencia de acuerdos concertados con las comunidades implicadas en los cultivos ilícitos, con lo cual se desconocen algunos de los fines expresados en el documento Conpes 3218, y que en su cuarto objetivo señala que el PDA, se propone «apoyar el fortalecimiento del capital social, estimulando la organización, la participación y el control comunitario, a

135. Véase «Choques entre cocaleros y policías», *El Tiempo*, septiembre 1 de 2007.

136. Los siguientes elementos se toman de un ejercicio de investigación sobre la política de desarrollo alternativo apoyado por Lutheran World Relief y otras entidades de cooperación internacional en Colombia.

fin de consolidar la seguridad democrática y establecer las bases para el desarrollo sostenible en áreas libres de ilícitos».¹³⁷

3. Propuestas como Familia Guardabosque desconocen en la práctica los avances de instancias como la Unidad de Parques del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Territorial, que plantearon una metodología basada en dinámicas de concertación con comunidades, reconociendo y tratando de ordenar los procesos de ocupación de esos territorios, que se han dado con una diversidad étnica y cultural que ha modificado el paisaje existente.
4. Las fuertes protestas del área adyacente al río Mira y las recientes en el Bajo Cauca dan señales claras de la bancarrota de la muy débil y onerosa política de familia guardabosques, que le está significando al erario público casi el 85% de todo lo que se dedica del presupuesto nacional para desarrollo alternativo, dada la casi nula legitimación de la propuesta en el contexto internacional. Las comunidades de estas zonas demandan el derecho a alternativas sostenibles, en el marco de un apoyo y fortalecimiento de las economías campesinas, para que puedan enfrentar los embates del libre comercio. De lo contrario, el problema persistirá y se agravará, a pesar del enorme enfoque de fuerza que prevalece en la política del presidente Uribe y de la cooperación de seguridad que lleva a cabo el Gobierno de los EE.UU.
5. El Gobierno de Uribe Vélez debe dar un giro de 180° en la concepción de tratamiento de las zonas cocalleras como «áreas controladas por las guerrillas» y reconocer que allí hay colonos, campesinos, indígenas y en algunos casos comunidades afrodescendientes, que deben ser interlocutoras válidas del Estado y con derechos fundamentales y no dar un trato, en la práctica, como una eventual extensión financiera de las guerrillas.
6. La nueva política de consolidación de la seguridad democrática y la estrategia de consolidación social de territorios reproducen y profundizan esta errática concepción, que ha terminado por desconocer las causas sociales y económicas que han contribuido a generar dinámicas de ilegalidad en las zonas marginales, como el Bajo Cauca. En los ajustes de la política de seguridad, el DA hace parte de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, sesgando el tema de la pobreza y la exclusión social grave. Mientras tanto, las marchas y protestas campesinas seguirán enviándonos un mensaje claro: no por ser más radicales en términos del uso de la fuerza, las soluciones son mejores.

Las zonas de frontera

En segundo lugar, las zonas fronterizas siguen planteando retos muy complejos a la actual formulación de la seguridad democrática, que ha terminado por reducir el tema fronterizo a un problema de seguridad militar o que centra la visión regional desde un enfoque de seguridad y que se plasma en un tratamiento del conflicto en estos territorios, en relación con un tratamiento como zonas de desmovilización paramilitar, zonas de procesos de recuperación institucional y áreas de retaguardia de los grupos armados.¹³⁸ La no diferenciación de estos escenarios desde la existencia de un conflicto social, económico y de gobernabilidad, y la falta de reconocimiento a los enormes retos que implican las zonas de frontera, representa uno de los vacíos más costosos de la estrategia de consolidación de la seguridad democrática.

Asimismo, en zonas de frontera existen redes ilegales de gran poder que se consolidan a través de su articulación con niveles de organización territorial, que van desde lo internacional hasta lo local. En esos territorios se están creando regiones no territoriales, a partir de la conformación de

137. DNP, Conpes 3218, pág. 6.

138. REPÚBLICA DE COLOMBIA, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2007, «Estrategia de fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social», Bogotá.

espacios de flujos de recursos ilegales o de comercio no formal con estructuras en red, que se sobreponen a los *espacios geográficos* característicos de los estados nacionales territoriales. A ello se agrega la creación de verdaderas simbiosis de las economías ilegales con la esfera de lo legal, la cual ha terminado por borrar esas fronteras, simulando las actuaciones de las elites ilegales en su articulación económica y social.¹³⁹

Normalmente los EE.UU. tienden a enfatizar la cooperación en seguridad y la asistencia para el desarrollo, para tratar los problemas que plantean los territorios sin control, por el papel sustancial que juegan en el fortalecimiento de la capacidad militar de los grupos insurrectos y en el poder de suministro de servicios logísticos y de pertrechos.¹⁴⁰

Sin embargo, la limitación estructural para la eficacia de las acciones de la PSD en relación con la conquista de la gobernabilidad en zonas de frontera radica en el requerimiento del diseño de una arquitectura regional, es decir, una estrategia que abarque al conjunto de países fronterizos, en lo cual Colombia ofrece debilidades profundas por la desconfianza que ha creado su apuesta de articularse en la política de seguridad de los EE.UU. A esto se agrega la ausencia de una política exterior clara en relación con la región andina y en general para Latinoamérica, y, de otro lado, por las debilidades institucionales y de manejo no profesional de la Cancillería. Zonas cocaleras y áreas de frontera, sitúan referentes complejos de contrastación a los éxitos que se proclaman frente a la seguridad democrática y, por tanto, a la búsqueda de gobernabilidad, en frentes considerados críticos para garantizar el control de áreas donde se fortalecen grupos armados.

Referencias

HERNÁNDEZ GAMARRA, ANTONIO. *Evaluación del proyecto de ley por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo: hacia un Estado comunitario*. Bogotá: Contraloría General de la República, 2003.

LEAL BUITRAGO, FRANCISCO. *La seguridad nacional a la deriva*. Bogotá: Alfaomega, CESO-Uniandes, FLACSO-sede Ecuador, 2002.

MARKS, THOMAS. *Colombia Army Adaptation to FARC Insurgency*. Washington: Department of Army, DOD, US Government, 2002.

RABASA, ÁNGEL; CHALK, METER. *Colombian Labyrinth. The Strategy of Drugs and Insurgency and Its Implications for Regional Stability*. Santa Mónica: RAND, 2001.

REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DIRECCIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD (DJS). «Balance Plan Colombia (1999-2005)». Versión final, septiembre de 2006.

VARGAS, RICARDO. «Cultivos ilícitos en Colombia, elementos para un balance». En: Rangel, Alfredo. *Narcotráfico en Colombia. Economía y Violencia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, 2005.

Ricardo Vargas Meza es sociólogo colombiano y trabaja con el TNI Drogas y Democracia. Es el director de la publicación *Acción Andina en Bogotá (Colombia)*. Anteriormente, fue investigador en el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), en Bogotá, donde coordinó el proyecto de la droga y la violencia. Es un especialista en el cultivo ilícito de coca en Colombia y actualmente estudia la erradicación de pactos con los agricultores de coca. Con frecuencia escribe para publicaciones en el Brasil, Venezuela, Chile, Suiza y el Reino Unido, y es autor de varios libros, informes y artículos sobre el cultivo ilícito de drogas, el desarrollo alternativo y su relación con el conflicto interno en Colombia.

139. Véase, Lia OSORIO MACHADO en «Região, cidades e redes ilegais. Geografias alternativas na amazônia sul-americana», en Maria FLORES GONÇALVES, Carlos A. BRANDÃO y Antônio C. GALVÃO *Regiões e cidades, cidades nas reines O desafio urbano-regional*, Editora UNESP, ANPUR, São Paulo, 2003.

140. RAND PROJECT AIR FORCE, *Ibíd.*

La anarquía del opio en el estado Shan en Myanmar

Adrian Cowell

Fuentes

Los datos contenidos en este artículo fueron recopilados durante cuatro viajes con cuatro grupos diferentes de guerrilleros shan involucrados en el negocio del opio, que querían divulgar su mensaje por medio de la televisión internacional. Durante dichos viajes trabajamos, en diferentes momentos, para la ATV, la Central Television y el Channel Four. El primer viaje se realizó durante la estación del cultivo del opio de 1964 a 1965, cuando el Ejército Nacional Shan permitió que Chris Menges y yo mismo los acompañásemos en una marcha de cinco meses alrededor de las montañas que rodean el valle de Kengtung, donde crecen las adormideras. El segundo viaje, de dieciséis meses, fue entre 1972 y 1973, cuando el Ejército del Estado Shan trataba de capturar a las caravanas que transportaban el opio al oeste del río Salween, y asumió un monopolio virtual cuando la milicia local Ka Kwa Ye desertó a favor de los birmanos. Una tercera visita, más corta, nos llevó en 1977 por las dos rutas del opio controladas por el Ejército Unido Shan, que llegaban hasta la frontera tailandesa en Mahindek, al este, y hasta Mong Mai, al oeste. Finalmente, entre 1992 y 1995, Ned Johnson y yo hicimos varias visitas al Ejército Mong Tai de Khun Sa, en la zona por ellos controlada entre el río Salween y la frontera tailandesa, y en una ocasión cruzamos el río Salween y nos adentramos en la región que rodea la antigua base del KMT (Kuomintang) de Bang Pi.

Lo que todo esto significa es que viajamos por gran parte del área controlada por las guerrillas shan, aunque no tuvimos oportunidad de tener un conocimiento de primera mano de las áreas del Estado Shan dominadas por los wa, los kokang y los kachin.¹⁴¹

Durante estos viajes, las guerrillas fueron nuestra principal fuente de información, con todos los problemas que ello comporta, pero como eran muy pocos los extranjeros que estaban autorizados a entrar en estas importantes áreas del opio durante las décadas de los sesenta y los setenta, y como los estados Shan y Kachin¹⁴² fueron los mayores productores mundiales de opio durante buena parte de este período, los datos aquí contenidos tienen un obvio valor histórico, siempre que sus limitaciones queden claramente definidas. Entre 1964 y 1965, por ejemplo, nuestro principal problema era que el Ejército Nacional Shan (SNA) consideraba el opio como un tema políticamente peligroso y no alentaba la investigación. En 1972, aunque el Ejército del Estado Shan (SSA) nos había invitado explícitamente a elaborar un informe sobre el opio, el hecho de que ellos tuviesen la esperanza de que dicho informe podría serles útil en las negociaciones con Estados Unidos comportaba el riesgo de que sus informaciones estuvieran sesgadas para demonizar a las unidades de las milicias locales del lado birmano. Fue un afortunado accidente el hecho de que, cuando las milicias locales desertaron, nuestros antiguos enemigos se convirtieran en nuestra nueva fuente de información y una buena forma de cotejar todo lo que habíamos aprendido hasta entonces.

Otro inconveniente menos obvio fue que, viajando con unas guerrillas que estaban cambiando constantemente sus posiciones, nunca tuvimos la oportunidad de estudiar ninguna de las aldeas donde se cultiva el opio durante un período de tiempo prolongado, ni pudimos visitar las princi-

141. En este artículo, el opio kachin no se distingue del opio shan a menos que haya una razón concreta para ello. La mayor parte del opio del Estado Kachin se cultivó en la región meridional, que es muy similar al Estado Shan, y en su mayor parte fue exportado, mediante el sistema shan, por los mismos comerciantes y los mismos ejércitos. Durante los años setenta del siglo xx, el Ejército Independiente Kachin se fue apoderando gradualmente de esta región meridional, anteriormente en manos del Ejército del Estado Shan.

142. Durante la Administración colonial británica había más de 30 principados o estados Shan. Con la independencia, fueron integrados en un solo Estado Shan, pero los shan se siguen refiriendo a estas regiones como el Estado Kengtung, el Estado Wa, etc.

pales ciudades del tráfico, Tangyan y Lashio. Por otro lado, el hecho de vivir en el mismo campamento o en la misma casa que los comandantes de la guerrilla que recibían información clave sobre el opio era una gran ventaja. Casi cada hora, por medio de mensajes de radio e informes de unidades remotas o de espías, recibíamos una visión panorámica del estado del tráfico a través de los ojos sumamente profesionales de sus principales predadores.

Este trabajo es un intento de presentar esta visión panorámica –con las obvias limitaciones más arriba mencionadas.

La política del opio

Cuando la primera embajada británica subió hasta lo alto de la meseta shan en 1885 llevando consigo un gramófono y dos grabaciones para el *sawbwa* de Hsenwi, lo que se encontraron fue un conglomerado de pequeños principados. En casi todos los casos, el núcleo del principado estaba situado en un valle arrocerero rodeado de montañas habitadas por montañeses –o por lo que en Myanmar se denominan, tradicionalmente, tribus de las montañas–.¹⁴³ En diferentes momentos, la mayoría de los *sawbwaws* de estos valles parecían estar en guerra con los *sawbwaws* del otro lado de las montañas. Durante estas guerras, los montañeses que vivían en las zonas fronterizas estaban cambiando constantemente de aliados. En ocasiones, grupos enteros se trasladaban a zonas montañosas más pacíficas –algo que se veía facilitado por el hecho de que las migraciones no constituyen un gran trastorno en estos pueblos, que practican una agricultura de talar y quemar–. De manera menos frecuente, poblaciones enteras de los valles shan huían de un principado a otro, alentados por un sistema de titularidad de la tierra que permite a cualquiera utilizar las tierras que no están siendo cultivadas. Finalmente, las clases gobernantes eran una fuente constante de inestabilidad debido a la costumbre principesca de tener muchas esposas y, por consiguiente, muchos hijos, por lo que, cuando un hijo sucedía a su padre como príncipe, a menudo trataba de matar a sus hermanos para quitarse de en medio posibles rivales. En consecuencia, estos frecuentemente huían a los estados vecinos, con lo que quedaba garantizada una constante provisión de hermanastros usurpadores que regresaban del exilio al frente de ejércitos prestados por los príncipes enemigos.

Lo que los británicos se encontraron en el siglo xix, por tanto, fue un mosaico extraordinariamente fluido de pequeños principados sorprendentemente similar a la anárquica situación de las guerrillas de los años sesenta y noventa –un calidoscopio de miniestados inestables encajonados entre los estados mucho mayores y más poderosos de Myanmar, China y Tailandia, que conseguían, sin embargo, preservar una sorprendente independencia política y cultural.

Uno de los argumentos que propone este artículo es que la similaridad no es insignificante –que esta condición inestable no es el resultado de una quiebra del sistema, sino la razón misma de su supervivencia y la clave para comprenderlo–. Una propuesta muy similar a esta fue originalmente propuesta, en un contexto diferente, por el profesor Edward Leach. Frente a la realidad de las «tribus» kachin intercambiándose lenguajes, poblaciones y sistemas políticos, Leach argüía que los modelos gumlao y shan de democracia kachin y autocracia shan a ambos extremos de la escala ideal eran menos indicativos que la «fluctuante» realidad que había entre ambos. Asimismo, destacaba que, en el Estado Shan, el idioma, la identidad tribal y el sistema social eran etiquetas regulables que cambiaban de acuerdo con las variaciones que se producían en el poder político y económico.

Este punto de vista volátil sobre la sociedad shan no es especialmente útil cuando se aplica a la historia de la era colonial o al período democrático posterior a la independencia, cuando la situa-

143. En este artículo sobre el comercio del opio, se utiliza ocasionalmente el término pasado de moda de «tribu» en su sentido tradicional birmano, como una etiqueta que sirve para establecer una distinción aproximada entre las gentes que viven en los valles y las que viven en las montañas.

ción política era todavía un reflejo del orden del Imperio. En 1962, sin embargo, después de que el golpe de estado del general Ne Win aboliera la Constitución, todo volvió al *melting pot* tradicional. La política en las altiplanicies shan volvió a ser la política tradicional, cuyos elementos básicos eran la gente y el territorio. Los revolucionarios abandonaron las ciudades y las universidades que habían sido los centros del nacionalismo y de la política democrática, y echaron raíces en las zonas rurales. Se establecieron en los núcleos regionales y utilizaron la maquinaria feudal existente para sus propósitos. Por ejemplo, en los principados de Kokang y Mong Hsat, la antigua Policía feudal se convirtió simplemente en el ejército revolucionario, que era en realidad dirigido por el hermano y el hijo del príncipe. En Petkan, sucedió más o menos lo mismo bajo el liderazgo del Myosar —un dirigente local tradicional—. En Yawngwhe, los montañeses pa-o, que ya estaban en situación de rebeldía contra el príncipe, simplemente se limitaron a transferir su enemistad a los birmanos. Incluso grupos que tenían aspiraciones suprarregionales, como el Num Sik Han (el primer grupo revolucionario) y el Ejército Nacional Shan, fueron inicialmente financiados por el príncipe de Kengtung.

Fue a estas unidades guerrilleras de base regional adonde huyeron los estudiantes universitarios de Rangún y Mandalay para luchar por la democracia y el nacionalismo. Se convirtieron en los consejeros políticos de hombres poderosos como Bo Mong y Sao Noie,¹⁴⁴ y dieron a los grupos nacionalistas unos nombres (Ejército de la Independencia del Estado Shan y Partido del Progreso del Estado Shan) y unos programas que recordaban a Fidel Castro y a Mao Tse Tung. De vez en cuando incluso consiguieron llevar a estos grupos, más bien grupúsculos, a unos parlamentos revolucionarios para hacerles discutir objetivos nacionales. No obstante, las realidades de la guerra de guerrillas, especialmente su estrecha dependencia de los tributos locales y de las lealtades regionales, acababan invariablemente disgregándolos de nuevo. En una tierra en la que abundan los pequeños valles arroceros con unos medios de transporte muy deficientes, es prácticamente imposible obtener comida para un grupo numeroso de hombres para algo más que un período corto de tiempo. En la reciente historia militar shan, un ejército permanente concentrado, o incluso un cuartel militar general un poco grande, solamente ha sido posible cuando se ha podido disponer de un suministro de arroz transportado por carretera en camiones procedentes de Myanmar, Tailandia o China.

Lo que tal vez era más difícil de prever era que la campaña birmana contra la revolución se amoldaría tan rápidamente a este patrón tradicional. Después de que el ataque militar inicial se hubiese desvanecido en un interminable juego del escondite con las guerrillas, los birmanos volvieron a la vieja regla que habían aplicado desde siempre a la meseta shan: «Los ataques rara vez consiguen su objetivo porque es difícil encontrar suficientes shan a los que atacar; pero un shan puede normalmente ser neutralizado enfrentándolo con otro».

Desde luego, la estrategia que se desarrolló a partir de este precepto tuvo mucho éxito. En 1963, el Gobierno anunció que cualquier guerrilla o fuerza feudal que eligiese convertirse en una Ka Kwa Ye, o milicia local colaboradora con el Gobierno, sería autorizada a conservar las armas y la autoridad local. Recibiría «permisos de viaje» para ir a Tailandia (un eufemismo para referirse al permiso de exportar opio), y las ventajas comerciales que esto representó demostraron ser tan grandes que las ciudades de Lashio y Tangyan casi inmediatamente se convirtieron en las capitales del contrabando del Estado Shan.

Las fuerzas de la guerrilla que se acogieron a esta oferta fueron tan notablemente regionales y feudales en origen como las fuerzas revolucionarias. Las milicias de Vingngun y Sao Hin Sao Hpa eran simplemente los antiguos ejércitos principescos conducidos por el príncipe. Varias federaciones de aldeas lahu se unieron debido a que tradicionalmente estaban enfrentadas con los

144. Bo Mong era un funcionario del sindicato de la Policía Militar birmana, que capturó Tangyan en 1959 y contribuyó a fundar el Ejército de la Independencia del Estado Shan. Sao Noie «que originalmente se llamaba Sao Se Derh» fundó en 1958 el Num Sik Han (literalmente, los «Jóvenes Guerreros»), que fue el primer movimiento de resistencia shan importante.

shan de los valles. Kun Sar, Myosa de Loi Maw y Sao Hser Noom, hijo del príncipe de Mong Lern, pasaron –junto con sus tropas– de revolucionarios a milicianos y de nuevo a revolucionarios en menos de doce años. En uno o dos casos, puede decirse que los birmanos incluso utilizaron el viejo principio del hijastro usurpador. Lo Hsin Han¹⁴⁵ estaba en la cárcel y fue liberado para que persuadiera a sus amigos y parientes del ejército del príncipe de Kokang para que desertase y se pasase a los birmanos. Cuando lo hicieron –con la mayor parte del ejército y el oro del príncipe– Lo Hsin Han inició el camino que lo iba a convertir en el más poderoso de los líderes de las milicias locales.

Tan buen resultado dio la política de las Ka Kwa Ye que, en 1972, más del 90% del comercio del opio volvía a estar en manos de las milicias del lado birmano. La revolución había sido efectivamente neutralizada. Privada de su principal fuente de ingresos, apenas le quedó ímpetu político o estratégico, pero el Departamento de Información Militar birmano, que controlaba a las Ka Kwa Ye, también estaba aprendiendo la otra máxima tradicional de los guerrilleros, que estos formulaban normalmente con una sonrisa irónica: «Un vasallo shan es un problema casi tan grave como un enemigo shan». Los birmanos habían descubierto que muchas unidades de milicianos locales estaban vendiendo armas a sus teóricos oponentes, los revolucionarios, y que todas ellas preferían pagarles con dinero su protección en vez de defender a las caravanas de opio. Además, la gestión del comercio del opio por parte de las tropas que trabajaban para el Gobierno birmano estaba atrayendo la atención de la prensa internacional, mientras que las ciudades de Lashio, Taunggyi, Rangún y Mandalay estaban siendo inundadas con artículos de contrabando traídos a su regreso por las caravanas de las milicias locales. Esto último era especialmente grave, ya que ponía en entredicho toda la credibilidad del austero régimen socialista de Ne Win.

En febrero de 1973, el Gobierno birmano cambió radicalmente de política. Suprimió el sistema de «órdenes de circulación», que había sido el recurso legal que había hecho posible el comercio del opio, y ordenó que todas las unidades de milicianos locales depusieran las armas. En consecuencia, casi todos los milicianos abandonaron sus barracones y regresaron a las montañas. Firmaron acuerdos con los revolucionarios, uniéndose a la mayor parte de los grupos regionales del Estado Shan en un intento de vender la cosecha de opio del país al Gobierno de los Estados Unidos para que la quemase. Este período centrífugo de la política shan duró hasta que Lo Hsin Han aceptó una invitación para negociar en Tailandia y fue posteriormente traicionado, entregado a los birmanos y sentenciado a muerte.¹⁴⁶ Tras esa cínica manifestación de la falta de interés occidental, grupo tras grupo empezaron a pasarse a los comunistas.

En esto, los observadores exteriores empezaron a describir a los shan como demasiado impredecibles para ser tomados en serio. En pocas décadas, muchos grupos habían pasado de ser revolucionarios a ser milicianos locales, para después negociar con los americanos y finalmente pasarse al comunismo. Sin embargo, vale la pena destacar que estas son etiquetas extranjeras solo débilmente relacionadas con la realidad shan y que si los shan son estudiados desde el punto de vista de sus verdaderos intereses regionales, su comportamiento no parece tan incoherente. La ventaja de un sistema político molecular es que el pequeño tamaño de las unidades permite responder a la presión exterior con un mínimo de distorsiones. Considerando los baños de sangre que acompañaron la expansión comunista en China, Vietnam y Camboya, la relativa-

145. Recientemente ha cambiado la forma de escribir su nombre, que ahora es Law Hsit Han.

146. El 17 de julio de 1973, dos helicópteros de la Policía de Fronteras tailandesa aterrizaron en Ban Tong, donde los esperaba Lo Hsin Han protegido por cien de sus hombres. El sargento tailandés que estaba al mando lo invitó a volar hasta Chiang Mai para mantener negociaciones respecto a su propuesta de terminar con el comercio del opio. Esta propuesta había sido entregada al Gobierno tailandés una semana antes por Sao Seng Suk, presidente del SSA (Shan State Army, es decir, el Ejército del Estado Shan). Lo Hsin Han entró en el helicóptero con su intérprete, Sai Krue, que hasta poco antes había estado trabajando para la Policía de Fronteras tailandesa. Al día siguiente, la Policía anunció que ambos habían sido arrestados y el 2 de agosto fueron deportados a Myanmar acusados de haber entrado ilegalmente en Tailandia. La sentencia de muerte por traición contra Lo Hsin Han fue finalmente conmutada, y fue mientras estuvo en la cárcel cuando entabló relación con el jefe de la Inteligencia Militar birmana, el general Khin Nyunt, que llevaría a las negociaciones del alto el fuego con Kokang y los wa, y a su eventual control sobre el comercio del opio.

mente incruenta expansión del comunismo que estaba a punto de tener lugar en el Estado Shan es algo que merece ser examinado meticulosamente.

A diferencia de lo que sucede en otros muchos países asiáticos, la mayoría de agricultores del Estado Shan poseen sus propias tierras y con ellas tienen suficiente para vivir. Tienen, por consiguiente, menos incentivos que la mayoría de asiáticos para hacerse comunistas, y durante los dos años que pasamos en el Estado Shan, nunca nos encontramos con ningún tipo de presión popular a favor del comunismo. Mientras estuvimos con el SSA fueron los propios aldeanos –alarmados por las historias que hacían circular los refugiados acerca de los tributos y restricciones que imponían los comunistas– quienes impidieron que el SSA aceptase armas de los chinos.

El proceso que produjo la expansión comunista de la década de los setenta fue, por consiguiente, algo más propio de la política shan que del comunismo. Esto se puso de manifiesto con el primer dirigente shan que se unió al Partido Comunista Birmano. Pung Kya Shern era uno de los oficiales que habían permanecido leales al príncipe de Kokang cuando Lo Hsin Han persuadió a la mayor parte de su ejército para que desertase en 1964. Atrapado posteriormente por Lo Hsin Han y los birmanos en el río Salween con un pequeño contingente de soldados, Pung Kya Shern juró no rendirse jamás. Cruzó a nado el Salween, huyó a China a buscar armas y, tras regresar en 1968, reconquistó gradualmente la totalidad del Estado Kokang. Fue la primera cabeza de puente del PCB (Partido Comunista Birmano) que se estableció fuera del valle central birmano. Sin embargo, ninguno de los amigos de Pung Kya Shern con los que establecimos contacto nos sugirió nunca que él fuese un comunista ideológicamente comprometido.

Desde Kokang, el próximo paso de los comunistas fue avanzar hacia el sur, adentrándose en el Estado Wa y proporcionando armas a Moh Leh y a un grupo de choramong que tenían problemas porque estaban siendo atacados tanto por los birmanos como por unos rivales locales. Durante los dos o tres años siguientes, estos grupos feudales ayudaron a los comunistas a extenderse por la parte meridional del Estado Wa ofreciendo armas a cada una de las fuerzas militares locales, al mismo tiempo que ejercían una fuerte presión moral y militar para que las aceptasen. Repitiendo esta misma táctica en Kengtung –con la fuerza de Kun Min en Mong Yang y el grupo de Petkang en el oeste– a quienes cortejaron y captaron los comunistas no fue a los campesinos y agricultores, sino a las unidades militares regionales.

En el caso del Ejército del Estado Shan, que en 1972 nos había llevado a su país con la esperanza de encontrar una alternativa a unirse a los comunistas, hubo una conferencia política de oficiales del SSA poco después de que Lo Hsin Han hubiese sido traicionado con la connivencia de la DEA (Drug Enforcement Administration). Ante la espectacular falta de interés por parte del Gobierno norteamericano en llegar a un acuerdo respecto al opio, una mayoría votó por una alianza con el Partido Comunista Birmano, pero es muy significativo que se permitiese marchar a un pequeño contingente de oficiales derechistas con unos 200 soldados a sus órdenes para establecerse cerca de la frontera tailandesa. Este recurso de provocar una escisión derecha-izquierda que acompañó al primer avance importante de los comunistas hacia el oeste a través del Salween iba a repetirse entre los pa-o, los karen y los karen durante los próximos años. En todos los casos, los comunistas no atrajeron a un campesinado empobrecido, sino a unos líderes militares, a una celada clásica. Presionados por los birmanos, denegada la ayuda por parte de los norteamericanos (y en consecuencia, por parte de los tailandeses), ¿cómo podía el líder justificar ante sus tropas el rechazo de un número ilimitado de armas chinas? Sus tributos y salarios, y su supervivencia dependían de tener armas y municiones. Por otro lado, la mayor parte de los líderes habían empezado a luchar por la identidad regional, y eran muy conscientes de que en este sentido tan grande era la amenaza procedente de un Partido Comunista Birmano unitarista como la procedente del Estado birmano unitario de Ne Win. Así, en casi todos los casos, una facción derechista se quedó en la frontera con Tailandia para facilitar en caso necesario –igual que los hermanastros usurpadores de la historia shan– un rápido cambio de alianzas.

Debido a la constante presión ejercida por sus poderosos vecinos, los shan han perfeccionado con el tiempo un proceso de adaptación camaleónica al poder militar y político. Su aceptación del

comunismo por medio de una reacción molecular en cadena que recorrió a una veintena de grupos regionales se produjo, sorprendentemente, sin apenas derramamiento de sangre. La ventaja de una adaptación que no perjudica seriamente al sistema es que una adaptación igual pero en sentido contrario es siempre posible en el futuro –y eso fue exactamente lo que iba a suceder más tarde cuando Kokang, los wa y el SSA desertaron pasándose a los comunistas.

Dado que hemos insistido tanto en este punto, es necesario puntualizar que siempre ha existido en el Estado Shan una fuerza contradictoria y más «moderna» que tiende a ir a contracorriente de la política shan. Cada campesino shan –incluso en las más remotas regiones– escucha la radio para estar informado de las noticias del mundo exterior. Muchos reclutas –incluso en los ejércitos más mercenarios– dejan el instituto movidos por un ideal nacional. Con la misma frecuencia con que nos hemos encontrado a líderes guerrilleros ex estudiantes que tomaban decisiones no nacionales, sino debidas a la mera necesidad de supervivencia de la guerrilla, también nos hemos encontrado con muchos caudillos feudales que –de una forma un tanto ofuscada– trataban conscientemente de dejar atrás sus aspiraciones regionales. En la medida en que esta tendencia ha reemplazado la autocracia celular shan por un concepto revolucionario más moderno, el efecto ha sido el de buscar soluciones más fundamentales y disruptivas. Con cada año que pasa, por consiguiente, la influencia de un nacionalismo no muy claramente definido atraviesa de un modo irregular y convulsivo el Estado Shan perturbando las respuestas tradicionales y provocando acciones inesperadas.

El resultado general es un marco político muy confuso, pero excepcionalmente fluido, en el que el comercio del opio shan ha crecido y prosperado.

El comercio del opio

En estas circunstancias, pues, no tiene nada de sorprendente que el comercio del opio desarrollase unas características «shan» muy marcadas –que creciese de un modo tan flexible y celular, desde el punto de vista económico, como su pariente político–. Incluso durante la era clásica del Kuomintang, cuando caravanas de unas mil mulas escoltadas por cientos de soldados viajaban por la gran cadena de fortines siguiendo las órdenes transmitidas por radio desde el cuartel general del general Li Wen Huan –el Gran Capo del opio–, el negocio era algo más parecido a una alianza comercial como la de la Liga Hanseática que a la estructura jerárquica multinacional que a menudo se supone que es.

Para empezar, la mayoría del opio en una caravana era propiedad de comerciantes independientes. Menos de la mitad había sido realmente comprado con capital del KMT o había sido reunido gracias a los impuestos del KMT. Lo que los comerciantes pagaban al KMT era un 15% o unos 200 kyats por visa a cambio de protección y normalmente otro arancel de 100 bahts por *viss* en el puesto de control de Beng Lung, en la frontera tailandesa. El general Li también cobraba una tasa por vender y refinar el opio en su campamento de Tamngop. En esencia, el papel del KMT era muy parecido al de una agencia comercial y de viajes al servicio de un grupo de comerciantes aventureros independientes.

Esto iba a tener una importancia real en el futuro porque dejaba la iniciativa comercial en varias manos. Los comerciantes adquirían normalmente el opio a unos pequeños traficantes que viajaban por los mercados y aldeas de Kokang y del Estado Wa comprándolo a los agricultores. El producto, una vez reunido, se almacenaba en unos barracones de las milicias locales (en Tangyan y en Lashio), era transportado a lomo de mulo por unos muleros alquilados por unos contratistas especializados y asegurado por otros comerciantes que aportaban parte del capital. El resultado final de todo ello era que, en una caravana determinada, el opio consistía en varias remesas, cada una de las cuales era cosa de una coalición independiente de subcontratistas. De este modo no solo era improbable que una coalición se viese afectada por la eliminación de otra, sino que dentro de una misma coalición, los individuos que la formaban eran igualmente independientes.

Lo que era menos aparente fuera del Estado Shan era que, en el lado militar del negocio, también predominaba un sistema similar de subcontratación. Muchas caravanas del KMT iban acompañadas por unidades revolucionarias –como la del Ejército Kachin de la Independencia– que escoltaban su propio opio o jade. Otras caravanas alquilaban soldados a la milicia local, y esta forma de proceder se desarrolló hasta el punto de que, en 1973, tuvimos noticias de un caso en el que 70 soldados alquilados a un grupo fueron armados con 70 carabinas alquiladas a otro grupo. Incluso dentro del propio KMT, comandantes de destacamento como el coronel Huang de Nakar, y el coronel Li On, de Bang Pi, comerciaban por su cuenta pagando un 15% al KMT por sus servicios de escolta. Bases como la de Bang Pi tenían que enviar un cupo anual de 300 víss al general Li, pero aparte de esto los comandantes de puesto operaban más como barones de una federación militar que como subordinados de un ejército disciplinado.

Para los observadores exteriores –particularmente para los del Departamento de Estado y para la DEA, que tenían que hacerse un panorama de la situación de segunda o tercera mano–, es comprensible que este carácter celular no se hiciera patente en un momento en que el comercio no era puesto en cuestión. Las organizaciones, igual que los individuos, tienden a poner de manifiesto su verdadera naturaleza cuando están sometidos a presión, y no deja de ser irónico que allí donde la expansión comunista iba a arrojar luz sobre el sistema político shan, fue la presión de Estados Unidos la que resultó reveladora desde el punto de vista económico.

Fue en febrero de 1972, poco después de que el presidente Nixon anunciara su cruzada contra los narcóticos previa a las elecciones, cuando el Departamento de Estado dio el primer paso. Empezó a presionar al general Prapass, jefe del Estado Mayor y viceprimer ministro de Tailandia, para que obligase a su socio, el general Li, a abandonar el negocio del opio. Li se mostró de acuerdo con ello a cambio de recibir un millón de dólares como pago de la quema pública –de 26 toneladas de opio adulterado– que tuvo lugar en el campo de tiro del séptimo Batallón de Artillería en Chiang Mai el 8 de marzo de 1972. A continuación, Li «abandonó» el negocio de las drogas ordenando que no se almacenase ni se refinase opio en su campamento de Tamngop y dando instrucciones a las unidades del KMT de que se fusionasen con el que era su satélite, el SURA (Ejército Revolucionario Unido de Shan). Cuando posteriormente se puso de manifiesto que esto no había tenido ningún efecto perceptible sobre la circulación de narcóticos, pudo argüir que el comercio era más flexible y que estaba mucho menos controlado de lo que pensaban los norteamericanos.

Durante el período inmediatamente posterior a la quema pública de la droga, resultó que estábamos con los soldados del SSA cerca de la base del KMT en Nakar supervisando el movimiento incesante de las caravanas del opio. Un buen ejemplo de lo que realmente sucedía puede verse examinando en la prolongada relación en la caravana entre el ejército de la milicia local de Bo Lai Oo y el KMT. En septiembre de 1971, salió de Nakar una caravana conjunta de Bo Lai Oo y del KMT en la que iban 500 mulas del KMT, la mitad de las cuales pertenecían a los mercaderes. El resto de la caravana lo formaban otras 250 mulas de Bo Lai Oo, 50 de las cuales pertenecían al propio Bo Lai Oo y 200, a los mercaderes, que le pagaban una cantidad por la escolta. En agosto de 1972, sin embargo, una caravana muy similar de 750 mulas viajó desde la base del KMT en Nakar hasta los cuarteles del KMT en Tamngop, Tailandia. Los mismos soldados escoltaban más o menos a los mismos mercaderes; la caravana consistía en una proporción similar de opio de Bo Lai Oo y del KMT, pero ahora que el KMT había adoptado un perfil más discreto, la caravana era designada como caravana de la milicia local de Bo Lai Oo. De este modo, el KMT podía decir en Tailandia que había abandonado el tráfico. Esta adaptación camaleónica es característica de la respuesta que ofrece el comercio del opio a la presión exterior, y esto, a su vez, puso en marcha el siguiente paso en la campaña del Departamento de Estado y de la DEA.

Durante la temporada comprendida entre 1972 y 1973, el líder más poderoso de la milicia local, Lo Hsin Han, incrementó su comercio –de los mercaderes que habían salido del KMT– hasta las 180 toneladas, lo que equivalía más o menos a la mitad de la cosecha. En consecuencia, la DEA inició una campaña de prensa describiéndole como «el Rey del Opio» y «el criminal más buscado de Asia». Cuando más tarde fue «arrestado» –invitándosele a negociar y a poner fin al comer-

cio del opio—, un titular rezaba: «El Opio ha sido derrotado». Sin embargo, los acontecimientos iban a demostrar que era un titular prematuro. Aunque el ejército de Lo Hsin Han se descompuso, los mercaderes tuvieron tan pocos problemas para pasar al Ejército Unido del Shan (SUA) como los que habían tenido para abandonar al KMT. El comercio siguió sin verse afectado. Los soldados se vieron incluso ayudados por la actitud tradicionalmente flexible de la sociedad Shan respecto a las cuestiones identitarias. Huang Hsing Haw, el comandante de la tercera brigada de Lo Hsin Han, fusionó sus tropas con las de sus antiguos enemigos,¹⁴⁷ el Ejército Unido del Shan, sin más dificultades que las que los soldados del KMT —previamente portadores de salvoconductos de la milicia birmana en las ciudades y de insignias del KMT en las montañas— habían tenido para prescindir de estos últimos.

El que los intentos de combatir las alianzas comerciales celulares —igual que los ataques militares contra las guerrillas— producen poco más que adaptación, se puso gráficamente de manifiesto con el siguiente paso que dio el Departamento de Estado. Entre 1975 y 1979 hicieron donación de 25 helicópteros y de cuatro aviones para el transporte de tropas para permitir que los soldados birmanos pudiesen llevar a cabo unos combates más rápidos y efectivos contra el Ejército Unido del Shan. Esto obligó a las caravanas a tener una mayor movilidad, y en 1977 la mayor parte del opio del Estado Shan era convertido en morfina en una base del norte en vez de en la frontera tailandesa. El resultado fue que, en vez de una caravana de mulas escoltada por 600 soldados, la morfina —mucho más ligera— empezó a ser transportada en las mochilas de los soldados, que se dividían en una media docena de unidades de unos 100 hombres cada vez que se aproximaban los birmanos. Esto, a su vez, hizo necesaria una mayor presencia de tropas birmanas y determinó que fuera preciso solicitar más helicópteros.

Esta espiral de tecnologías para forzar el cumplimiento de la ley y para sortearlo es muy familiar allí donde la Policía lucha contra el tráfico organizado de drogas. No obstante, es un buen ejemplo de la forma como funciona el sistema shan —es decir, del hecho de que los más de ochenta millones de dólares de ayuda norteamericana en forma de helicópteros y aviones, utilizados para lanzar un ataque frontal al comercio, no han tenido prácticamente efecto alguno para poner fin al tráfico—. Los birmanos no consiguieron capturar ni una sola caravana y su mayor éxito fue la incautación del 10% del opio de la caravana del SUA en septiembre de 1975. En total, el Departamento de Estado reconoce que los birmanos nunca capturaron ni el 1% del tráfico que se realizaba en un año. Durante el período más intensivo de la ayuda norteamericana —cuando se pulverizaron los campos de cultivo shan con el herbicida tóxico 2.4D desde unos aviones atomizadores Turbo Trash prestados por EE.UU.—, se estima que la producción de opio birmano pasó de las 350 toneladas de 1985 a las 1 280 toneladas de 1988 —un incremento de más de un 300% en 4 años.

Por otro lado, utilizando el sistema de la manera tradicional shan, los comunistas se hicieron con el control total de las dos terceras partes de los campos de opio del Estado Shan durante la década de los setenta. Al principio, esto fue ideal para Khun Sa, pues los comunistas no podían comerciar con el opio con una Tailandia capitalista y aliada de los norteamericanos. Así pues, el opio era comprado por unos mercaderes en Kokang y en el Estado Wa y llevado a Tachilek y a Ho Mong bajo la protección de Khun Sa. Ganó tanto dinero con ello que construyó una capital en Ho Mong en la que entrenaba a unos tres o cuatro mil soldados por año, y llegó a formar un ejército de unos 20 000 hombres en total. Sus fábricas de armamento producían municiones, minas, morteros y rifles sin retroceso. Compraron incluso misiles SAM. Uniéndose con el SURA y con parte del SSA en el Ejército de Mong Tai, Khun Sa pudo proyectar una imagen panshan que culminó con el establecimiento de una asamblea shan en Ho Mong.

La respuesta birmana a esta creciente amenaza fue, una vez más, dejar en libertad a Lo Hsin Han, que salió de la cárcel por segunda vez. En 1989 consiguió una vez más convencer a los

147. Huang Hsing Haw era el comandante de la caravana de Lo Hsin Han que fue interceptada y rodeada por fuerzas combinadas del SUA y el SSA el 10 de febrero de 1973. La avanzadilla de su milicia perdió aproximadamente unos 100 hombres en este incidente, pero la caravana pudo escapar el 22 de febrero.

ejércitos de Kokang, Wa y del este de Kengtung para que abandonaran a los comunistas a cambio del mismo derecho que les había ofrecido anteriormente: libertad total de movimientos para viajar —en realidad, derecho a comerciar con opio—. Unos seis años más tarde —cuando nosotros estábamos con Khun Sa a mediados de la década de los noventa— todo el mundo podía ver que los wa estaban haciendo tambalear su fortaleza financiera desviando el comercio del opio hacia China y la India, y también neutralizando buena parte de su fuerza militar asediando su fortaleza de Loi Lang. Por enésima vez, los birmanos habían aplicado el viejo principio «Neutraliza a un shan enfrentándole a otro».

Hoy los wa, a su vez, se han vuelto demasiado poderosos, y los birmanos están tratando de enfrentarlos al SSA del sur, y confían reducir su potencial financiero mediante la erradicación de sus cosechas de opio —con gran perjuicio de los agricultores más pobres—. El traslado de decenas de miles de wa a las áreas shan, en nombre de la erradicación, no consigue más que agriar las relaciones con las personas desplazadas. Recientemente, los wa y los otros ejércitos que han establecido un alto el fuego han aceptado negociar sobre la base del mapa de ruta de Khin Nyunt, y todo el mundo se pregunta cómo se va a concretar esto.

La agricultura del opio en un entorno anárquico

La agricultura del opio es muy individual en su forma de proceder. Las aldeas que pertenecen al mismo grupo de montañeses tienen objetivos culturales, sistemas sociales y mecánicas de trabajo similares, lo que favorece el cultivo de la adormidera. Sin embargo, factores como el suelo, la mano de obra, el transporte y otros producen respuestas diferentes en diferentes aldeas. En todo el Estado de Kengtung y en la región situada entre el río Salween y la frontera tailandesa, las aldeas de Akha, Lahu y Lisu plantan opio en unas montañas cubiertas de jungla cuyo aspecto es muy semejante a las de Chieng Rai, pero en las principales regiones de cultivo del opio de Kokang y del Estado Wa, la tierra es tan pobre que, durante la década de los setenta, muchos de los habitantes de las regiones de Kokang y Wa, muy diferentes entre sí, estaban cosechando siete o más *viss* al año de opio para poder comprar el arroz que necesitaban para comer. En cambio, los shan de las altiplanicies más o menos espaciales al norte y al oeste del río Salween estaban cosechando, de promedio, menos de 1 *viss* de opio al año en el suelo rojo de las llanuras abiertas.

Los cultivos shan de adormidera eran originariamente yunnaneses, pero con el tiempo han producido numerosas adaptaciones al entorno. Cerca de Wan Sing encontramos campos de amapolas que se alternan con campos de soja, y en la zona situada entre Mong La y Keng Lon, se cultiva en los jardines que rodean las casas junto con tabaco y una especie de guisante de olor comestible, el *to lern*. En la región de Loi Hko, los palaung lo cultivan en hileras que se extienden entre arbustos de té y el árbol tong silik.¹⁴⁸

Los pa-o del sur de Taunggyi dejaron de cultivar opio en la década de los setenta por razones morales, y en las aldeas del norte de Kengtung —que parecen tener unas condiciones ideales para la agricultura del opio— dicho cultivo ha estado siempre prohibido por razones similares. Una discrepancia que es menos fácil de entender es que la mayoría de los shan ponen mucho énfasis en la necesidad de utilizar estiércol para obtener una buena producción de opio, aunque por alguna razón esto no parece ser importante en Tailandia. No obstante, por encima de todo, el factor más importante en el desarrollo de la agricultura del opio ha sido el entorno social de socialismo birmano y anarquía shan.

En Myanmar, la economía socialista estaba totalmente estancada durante la década de los setenta, y la devaluación de la moneda produjo tal grado de desconfianza —todos los billetes de banco de un valor superior a 20 rupias quedaron automáticamente abolidos— que el opio y la

148. Tong silik, literalmente, significa “hoja de puro”. Este árbol produce la hoja que se utiliza para envolver el *cheroot* o puro birmano.

rupia de plata de la India británica seguían siendo el principal medio de intercambio en las montañas del Estado Wa y en el norte de Kengtung.¹⁴⁹ Las condiciones eran tan desfavorables, incluso para las formas más insignificantes de capitalismo, que, durante los dos años que estuvimos viajando por la región durante las décadas de los sesenta y los setenta, en solo una de las aldeas que visitamos, un comerciante chino tenía contratadas a un grupo de mujeres palaung para plantar y desherbar su campo de opio. Varios mercaderes también nos explicaron que, en el pasado, los hombres de negocios pagaban a grupos de labradores para que cultivasen amapolas en Loi Maw y en Loi Tao, pero todos ellos nos confirmaron que esto había cesado con los enfrentamientos que tuvieron lugar después del golpe de Ne Win.¹⁵⁰ El resultado fue que, entonces, mientras en Tailandia la agricultura del opio era considerada como un medio para acumular riqueza, en el Estado Shan era considerada simplemente como una forma de poder adquirir comida o medios de subsistencia esenciales como herramientas, ropa o medicinas, pues lo que dominaba el pensamiento de los agricultores shan que se dedicaban al cultivo del opio —con exclusión de cualquier otro factor— eran la depresión económica y el caos militar imperante.

Muchas aldeas shan habían sido escenario de batallas libradas en sus hogares y en sus campos, la mayoría habían tenido que alojar en sus casas a muchas patrullas o convoyes, les habían requisado inmensas cantidades de arroz y opio, y les habían obligado a trabajar para el ejército o habían sido directamente reclutados como soldados. El número cada vez mayor de aldeas enteras que habían emigrado a Tailandia, y los valles llenos de arrozales abandonados que podían encontrarse justo al otro lado de la frontera del Estado Shan eran la confirmación de este hecho. No obstante, la forma en que este caos afectó a la producción del opio variaba de área en área y de década en década.

Para empezar, el KMT aumentó de una manera espectacular la producción de opio en los años cincuenta a base de exigir a las aldeas que estaban bajo su control el cumplimiento de unas cuotas bajo pena de muerte —normalmente del infortunado jefe de la aldea—. Esto, como es lógico, determinó un enorme aumento de la producción durante este período, desde unas 40 toneladas en el período colonial hasta unas 400 toneladas en la década de los sesenta y los setenta. A partir de 1962, cuando los revolucionarios fueron apoderándose gradualmente de la mayor parte de las aldeas, también ellos exigían un impuesto sobre el opio, pero, dado que su supervivencia dependía de la lealtad de la aldea, sus métodos eran necesariamente menos drásticos que los del KMT. Varios oficiales de distrito —incluyendo dos del SURA— se nos quejaban del innato conservadurismo de los agricultores, que invalidaba todos sus esfuerzos para fomentar el opio en las aldeas que no lo cultivaban. Decían que los registros que llevaban de los impuestos que recaudaban mostraban que, a pesar de lo que hacían para fomentarla, la producción había efectivamente decrecido.

En algunos casos, como en la aldea cristiana de Lahu, cuyos habitantes habían huido de los comunistas durante la década de los setenta, la influencia de la situación política era fácil de rastrear. El opio es el único producto del agricultor que es lo suficientemente pequeño como para poderlo ocultar y transportar fácilmente, lo cual significa que es un producto muy cotizado en tiempos difíciles. En este caso particular, el pastor cristiano de Lahu nos explicó que, para poder disponer de un capital transportable con el que comprar arroz hasta que sus nuevos campos estuvieran a punto, habían duplicado deliberadamente la cosecha de opio de la temporada anterior.

Durante la década de los noventa observamos que la mayoría de aldeanos estaban cosechando el doble de opio —y en algunas ocasiones cinco veces más— del que habían cultivado en la década de los setenta, pero nos quedamos realmente impresionados al descubrir que, alrededor de Bang Pi, algunos de los aldeanos shan habían aumentado su producción desde 1 viss en la dé-

149. Del mismo modo que las rupias de plata, que se funden para hacer collares y pulseras «tribales», en el Estado Shan el opio es considerado como una divisa consumible que no puede ser devaluada.

150. Durante la década de los noventa, la producción capitalista de opio empezó a reaparecer, a menudo con la protección de oficiales del Ejército birmano local.

cada de los setenta a 13 viss en la de los noventa. A un soldado birmano le resulta fácil llevarse los cerdos, los pollos y el arroz, pero el opio, cuando está en el campo, no le resulta fácil a un soldado cosecharlo, y una vez cosechado, su tamaño hace que sea fácil ocultarlo. En consecuencia, los aldeanos dedicaban al opio toda la mano de obra familiar de que disponían. Recolectaban dos cosechas al año y escalonaban la plantación de sus campos de modo que pudieran recoger las cosechas en un período de tres meses. Previamente, cada agricultor shan había cultivado arroz durante la estación de las lluvias como el cultivo esencial necesario para la supervivencia de su familia. El opio solamente lo cultivaban en invierno, como cultivo comercial, para poder comprar productos manufacturados como vestidos o utensilios. No obstante, los agricultores de la zona en torno a Bang Pi (no lejos de la frontera tailandesa) habían decidido que, en un clima de anarquía, era mucho más seguro vender opio a cambio de dinero tailandés y luego comprar arroz tailandés en las tiendas de Ho Mong, la capital de Khun Sa.

En general, la influencia de la anarquía ha sido la de extender la producción de opio desde el este del río Salween hasta las regiones de la parte occidental del Estado Shan que previamente no habían producido opio (y la actual propuesta de prohibir la producción de opio kokanés y wa es probable que intensifique aún más esta situación). Ahora bien, entre la década de los sesenta y la de los noventa, las prioridades de la guerra del opio también tuvieron un efecto contradictorio, con los comandantes de las guerrillas fomentando activamente la producción de arroz. De hecho, la mayoría de ejércitos revolucionarios solamente se beneficiaban de una tasa de entre un 10% y un 15% del total estimado de opio que producía un campo, mientras que, en cambio, los beneficios de las caravanas de opio eran mayores y más fáciles de recaudar. La estrategia subyacente en estas caravanas y en todas las tácticas de la guerra del opio pivotaban en torno a la disponibilidad de arroz.

Quinientas mulas consumen una tonelada de arroz sin descascarar al día,¹⁵¹ y el consumo diario de una fuerza de 500 soldados es de algo menos de una tonelada de arroz descascarado. Las caravanas solamente pueden moverse por aquellas zonas en las que haya arroz disponible, o en las que haya sido almacenado, y los cuerpos de ejército numerosos no pueden estacionarse en aquellas regiones en las que los aldeanos no puedan mantenerlos. Esto a menudo significa que el arroz era un elemento decisivo en una campaña. Por ejemplo, cuando el SSA trataba de interceptar la ruta de las caravanas del KMT en Bang Pi en 1972, no atacaba a las caravanas, sino que «persuadía» a los aldeanos de que no entregasen su cupo de arroz al KMT. Las batallas que se libraban tenían como objetivo evitar que el KMT recogiese el arroz y la campaña solamente fue abandonada cuando el Ejército birmano empezó a introducir comida en camiones desde las ciudades.

El arroz, igualmente, era un elemento clave en la mayoría de alianzas de la guerrilla y el principal instrumento que utilizaban las potencias china, birmana y tailandesa para ejercer su influencia sobre la política de la guerrilla. Un ejército comunista permanente a gran escala solamente fue posible después de la construcción de una carretera que, desde China, se adentraba en el Estado Wa, y la mayor parte de las bases y de los campos de entrenamiento de las guerrillas no comunistas estaban cerca de las carreteras tailandesas que llegaban hasta más allá de la frontera shan. En 1973, cuando la milicia local cortó sus lazos con los birmanos, fue el arroz y no el opio la razón de su alianza con los revolucionarios. Por aquel entonces, la milicia local controlaba el 90% del comercio del opio, y sus caravanas no eran ni más ni menos vulnerables tanto si contaban como si no con el apoyo, más bien ineficaz, del Ejército birmano. Privados del arroz birmano, sin embargo, su misma existencia militar y comercial estaba amenazada. Este fue el motivo de que Lo Hsin Han no tuviese otra alternativa que establecer una alianza con el Ejército del Estado Shan, que había asesinado a 100 de sus hombres solamente dos meses antes. Casualmente, el acuerdo para esta campaña previa –repartirse el botín de las caravanas de Lo Hsin Han a partes

151. El cálculo aproximado de un shan es que una mula come 1 *bie* (1,5 viss, algo más de unas 5 libras) de arroz sin descascarar al día. En la mochila de un soldado shan caben 2 *bie*, y el encargado de la intendencia la rellena con arroz sin descascarar cada 5 días, es decir, cada soldado consume algo más de 2 libras de arroz al día.

iguales entre el SSA y el SUA— constituye una clara ilustración de ello. El SUA proporcionó 1 100 soldados a la campaña, mientras que el SSA aportó todo el arroz y solamente 250 soldados.

Tan grande era la preocupación de todas las fuerzas de la guerrilla shan por sus provisiones de arroz que ejercían una intensa presión a favor de su producción. A su vez, ello no iba necesariamente en detrimento de la producción de opio —que tradicionalmente se cultivaba en invierno, en unos campos separados y con un tipo diferente de mano de obra—. No obstante, a medida que caravana tras caravana y ejército tras ejército iban pasando por las aldeas exigiendo arroz, sus amenazas y requisas hacían brotar ante el agricultor el constante espectro de ser castigados o morir de inanición. En las áreas organizadas por los revolucionarios más idealistas, como los del SSA, el tributo exigido a cada aldeano se limitaba estrictamente a 2 *bie* (unas 10 libras) de arroz sin descascarar y 2 *kyats* al mes. Este arroz era almacenado por el jefe de la aldea para entregárselo a cualquier fuerza revolucionaria que pasase por la aldea, pero el hecho de que una aldea hubiese ya contribuido a la Revolución con el cupo correspondiente no era un argumento muy convincente para un oficial del KMT o de la milicia local exigiendo comida a punta de pistola. Tampoco tenía demasiado peso para un comandante revolucionario en un momento en que se estaba luchando a vida o muerte por la supervivencia.

La producción de opio shan era, y es, variada y compleja, pero no cabe ninguna duda de que, de todas las influencias que actúan sobre el agricultor shan, la más abrumadoramente decisiva es la falta general de ley y orden. Cualquier agricultor shan daría casi lo que fuera por un período de paz.

Conclusión

Este artículo empezaba con la afirmación de que la naturaleza inestable tanto de la política shan como del comercio del opio era el secreto de su supervivencia. Tras vivir la experiencia de la anarquía shan durante varios años, sin embargo, es imposible no ser sumamente consciente de que esto tiene muy poco interés para el agricultor, que constituye la base del sistema. Es muy posible que la política celular trabaje a favor de la preservación de las unidades regionales y que tienda a impedir los masivos derramamientos militares de sangre, pero lo único que sabe el agricultor es que durante décadas le han privado de escuelas, hospitales, medios de transporte y mercados, y que ha estado a merced de la inanición, la tortura y la masacre en función del antojo de las unidades militares que pasaban por su aldea.

La afirmación con que concluye este artículo, en consecuencia, es que cualquiera que se proponga estudiar la política shan tiene que tener en cuenta este océano de miseria campesina y darse cuenta de que dicha miseria no podía sino actuar para modificar un sistema que evolucionó desde cuando la guerra era menos onerosa que en la actualidad. En aquella época, no solamente las armas eran menos destructivas, sino que tampoco había radio para poner las prósperas y ordenadas alternativas de Tailandia y China ante las mentes de los aldeanos, lo que agudizó su conciencia de la miseria y la convirtió en una fuerza potencialmente dinámica.

Utilizando los términos de la principal metáfora de este artículo, un sistema de oscilación molecular puede reducir la disrupción y el derramamiento de sangre y funcionar al mismo tiempo en el poco profundo plano bidimensional del interés político y de la ventaja militar táctica, pero cuando el descontento popular pone en juego una tercera dimensión, esto no solamente libera unas fuerzas infinitamente más poderosas, sino que también produce unas oscilaciones políticas más complejas. Un ejemplo sencillo es el de los varios oficiales derechistas del SSA que votaron a favor de la alianza comunista de 1974 —y en consecuencia, a favor de su propia renuncia y derrota política— sobre la base de que cualquier mínima posibilidad de orden tenía más peso que cualesquiera otros intereses. Esta especie de imprevisible cambio radical de opinión por parte de varios grupos políticos es un ejemplo sencillo de la forma en que el descontento popular puede encontrar la forma de expresarse en el futuro altamente impredecible del Estado Shan.

Obviamente, pocos agricultores establecen una conexión directa entre el opio y el caos, pero cuando los líderes del SSA explicaron a los jefes de aldea en 1973 que estaban ofreciendo a los EE.UU. terminar con la producción de opio a cambio de su ayuda para restablecer la paz y el orden en el Estado Shan, todos ellos ofrecieron su apoyo de modo entusiasta. No es irrelevante –como destacan muchos shan– que la única vez que la producción de opio fue suprimida de golpe fue cuando los comunistas conquistaron China en 1951 y pusieron en marcha la masiva reestructuración social que iba a terminar con el medio siglo de anarquía que había vivido China. Es de esperar que cuando el medio siglo de anarquía en Myanmar –no muy diferente del que vivió en su momento China– llegue a su fin, también conducirá a alguna forma de supresión de un comercio que ha traído a los shan poco más que miseria.

Nota. Este artículo fue publicado por vez primera en el año 2005 por el Transnational Institute (TNI) en *Trouble in the triangle – opium and conflict in Burma*, editado por Martin Jelsma, Tom Kramer y Pietje Vervest, y publicado por Silkworm Books, 6 Sukkasem Road T. Suthep, Chiang Mai, Thailand 50200.

Adrian Cowell. *Nació en Tongshan, China. Cursó sus estudios en la Universidad de Cambridge. Cowell ha estado haciendo películas durante tres décadas y ha producido documentales que le han hecho merecedor de premios como el Emmy por «Logro Especial» y varios premios de la Academia Británica de las Artes del Cine y la Televisión (BAFTA)*

Entre 1955 y 1956, trabajó en la expedición de Oxford y Cambridge en Lejano Oriente, una experiencia que lanzó su carrera y su interés por Birmania. Al año siguiente, hizo su primera incursión en la selva tropical de Brasil, como parte de una expedición de Oxford-Cambridge conjunta de cineastas jóvenes.

Es así como comienza una carrera de premios para algunos de sus trabajos, como su serie El Opio, que fue filmada durante un período de ocho años, su crónica de diez años de la destrucción de las selvas tropicales brasileñas durante los años ochenta o la serie de televisión La década de destrucción, que revolvió el mundo y contribuyó al debate internacional sobre como debería ser el desarrollo del Amazonas.

Cowell es un activista ambiental, el cofundador del Television Trust for the Environment y el autor de dos libros sobre indios brasileños, El corazón del bosque (Bruguera) y The Tribe that Hides from Man (Stein and Day).

CAPÍTULO IV. CÓMO AVANZAR EN LAS ALTERNATIVAS AL PROHIBICIONISMO

El estado actual de las alternativas al prohibicionismo

El debate sobre políticas de drogas en el marco de la revisión de 2008-2009 de la UNGASS sobre drogas

Martin Jelsma

TNI (Transnational Institute, Drugs & Democracy Programme)
«La economía de las drogas ilícitas, escenarios de conflicto y derechos humanos»
Barcelona, 22, 23 y 24 de noviembre de 2007

I. Consideraciones de partida

El tema de las políticas de control de drogas en escenarios de conflicto, como lo hemos estado discutiendo estos días observando los casos de Colombia, México, Afganistán, Birmania y África occidental, es un asunto complicado para el que no hay respuestas fáciles. Mi presentación intentará ofrecer un panorama a vuelo de pájaro sobre posibles políticas alternativas. Cuando se

habla de alternativas al prohibicionismo, fácilmente se cae en la simplificación entre prohibición y legalización. A mi modo de ver, pensar en tal dicotomía no nos ayuda mucho en la búsqueda de estrategias de cambio. En un nivel abstracto, en el debate conceptual, bien podría ser útil a veces poner el concepto de legalización en la mesa para *cuestionar* el actual sistema. Pero la legalización no es necesariamente la *respuesta* o la *solución* para todos los problemas relacionados con la existencia de una economía de drogas ilícitas. Así como las medidas de control de drogas extremadamente represivas tienen efectos perjudiciales, también una ausencia de ciertas medidas de control podría afectar de manera negativa la salud pública.

En vez de la dicotomía mencionada, sería más útil tener como imagen un esquema que representa un *continuum* de diferentes modelos y formas de control, que se puede dividir en cuatro grandes rubros:

	I	II	III	IV
	Guerra antidroga	Tratados NU	Regularización legal	Libre comercio
Características	<ul style="list-style-type: none"> – Represión extrema – Militarización 	<ul style="list-style-type: none"> – Normas mundiales – Prohibición basada en la tolerancia cero – Prescripción médica 	<ul style="list-style-type: none"> – Controles administrativos – Diferencias grandes entre países 	<ul style="list-style-type: none"> – Uso y distribución sin control internacional
Ejemplos de prácticas	<ul style="list-style-type: none"> – Fumigación – Encarcelamiento masivo – Pena de muerte 	<ul style="list-style-type: none"> – Sanciones penales por posesión, tráfico – Sistema de licencias para usos legales 	<ul style="list-style-type: none"> – Licencias de producción y venta, restricción para menores, etc. – Tabaco: Convención OMS de control 	<ul style="list-style-type: none"> – Control sobre hongos, khat y efedra en varios países – Alcaloides de algunos en los tratados
Sustancias	Coca y cocaína Opio y heroína Cannabis, ATS	Más de 200 sustancias en las listas de los tratados 1961 y 1971	Alcohol Tabaco	Café, khat, kava, efedra, hongos alucinógenos, etc.

En los niveles de control de sustancias psicoactivas existe actualmente en el mundo una gran diversidad, así como hay también grandes diferencias en las sanciones administrativas y penales aplicadas en cada país. Las convenciones de la ONU establecieron normas mundiales a este respecto: la Convención Única de 1961 con las listas de narcóticos, la Convención de Sustancias Psicotrópicas de 1971, la Convención contra el Tráfico Ilícito de 1988 con listas de precursores y más recientemente la Convención Marco sobre Control de Tabaco de la OMS de 2003. En su conjunto las normas establecidas por las Naciones Unidas no tienen mucha lógica, y ya desde su inicio el sistema se revela plagado de incoherencias.

Sin embargo, los tratados de control de drogas de la ONU, la columna vertebral del régimen prohibicionista, son solamente parte del problema cuando se piensa en los perjuicios que se generan de algunos de sus artículos. No hay un solo artículo en las convenciones que obligue a las naciones firmantes a encarcelar a los consumidores de drogas o a fumigar campos de culti-

vos ilícitos con herbicidas. Tales medidas de control se realizan fuera de las normas establecidas en el nivel de la ONU. Así como ciertos países islámicos han decidido mantener una prohibición del alcohol y sancionar penalmente su consumo fuera de la normatividad mundial, gran parte de la verdadera guerra antidroga del primer rubro del esquema se realiza al margen de las normas establecidas.

II. Principios para una estrategia de cambio

El verdadero desafío es el de encontrar el balance óptimo entre la protección de la salud pública al ponerse cierto control por un lado, y las consecuencias negativas de un control demasiado represivo por el otro. De modo que el concepto de legalización sigue siendo válido como instrumento para cuestionar el actual régimen prohibicionista, pero como alternativa a este lo que necesitamos es una estrategia de cambio que nos conduzca paso a paso hacia un mejor equilibrio entre represión y protección. Necesitamos cambios que nos hagan llegar a un sistema global que asegure ciertos controles, que sea lo suficientemente flexible y que ponga límites al nivel de represión que conocemos ahora. Para tal estrategia de cambio necesitamos una serie de principios que nos guíen en la dirección adecuada:

- 1) *Evidencia*. Los cambios deben basarse en la evidencia y en la evaluación seria de las políticas, en vez de basarse en principios ideológicos. Existe actualmente una gran cantidad de estudios científicos sobre las políticas que funcionan y las que no.
- 2) *Diferenciación*. Hay que diferenciar las sustancias con base en el daño que presentan para la salud (el nivel de daño del cannabis no es el mismo que el de la heroína); diferenciar entre plantas naturales y sus derivados concentrados (la coca en su forma natural puede ser beneficiosa para la salud mientras que el consumo de su alcaloide cocaína en forma concentrada puede generar problemas. Lo mismo se podría decir de la efedra y la efedrina), y diferenciar entre los usos predominantemente recreativos y los usos más problemáticos de las drogas.
- 3) *Reducción del daño*. No va a haber un mundo sin drogas. Debe reemplazarse la ideología de la «tolerancia cero» por el principio de la reducción del daño, que ofrece una aproximación más pragmática que favorece políticas que logran al máximo reducir los daños asociados con drogas para el consumidor y para la sociedad en general.
- 4) *Flexibilidad*. Hay que tomar en cuenta las diferencias socioculturales. Las normas que se establezcan a nivel mundial deben dejar suficiente margen de maniobra a los países para proteger, por ejemplo, los derechos de los pueblos indígenas a mantener sus prácticas y costumbres.
- 5) *Proporcionalidad*. El control de drogas debe respetar plenamente los derechos humanos, para lo cual se requiere una proporcionalidad en las sanciones. Encarcelar a los consumidores por el mero hecho de consumir, implementar sanciones penales o la erradicación forzosa contra campesinos que no tienen otra forma de ingreso, o condenar a la pena de muerte por violación de leyes antidroga son todos ejemplos de desproporcionalidad.
- 6) *Participación*. En el diseño de las políticas de drogas debe haber plena participación de los principales actores: cultivadores, consumidores, trabajadores de la salud, etc.

III. Ámbitos del debate

Existen varios ámbitos en el actual debate sobre cambios en las políticas antidroga a favor de políticas más justas y eficaces:

Reducción del daño

La última década se ha caracterizado por grandes avances, con programas de reducción del daño, en primer lugar entre consumidores de drogas por vía intravenosa, cuyo objetivo es disminuir el contagio de enfermedades como el sida y la hepatitis. En muchos países se han difundido ampliamente programas de intercambio de jeringuillas y tratamientos de sustitución con metadona o buprenorfina. En casi todos los países europeos y en Canadá y Australia hay proyectos de esta naturaleza, los cuales se han establecido también en los últimos años en gran escala en muchos países de Asia y en muchas ciudades de Estados Unidos. En algunos países de América Latina el concepto y los programas de reducción del daño han ido ganando terreno. En una cantidad menor de países (Alemania, Holanda, Suiza, España, Canadá y Australia) existen proyectos todavía más controvertidos, como el de las salas de venopunción («narcosalas») en 35 ciudades o el suministro de heroína a consumidores problemáticos.

Descriminalización del cannabis

En el caso del cannabis (una de las sustancias de mayor consumo masivo, que se estima en alrededor de 200 millones de personas), el porcentaje de consumidores recreativos que desarrolla patrones de consumo problemático es muy reducido. En varios países existen, por lo tanto, políticas más tolerantes hacia los consumidores de cannabis, a pesar de que esta sustancia está clasificada en los tratados de la ONU en la misma categoría que la heroína. En muchos casos la Policía y el sistema judicial simplemente han bajado la prioridad a la persecución de consumidores de cannabis. En algunos países, como en Holanda, Suiza, Bélgica, Portugal y en una decena de estados en los EE.UU., se han producido cambios en las leyes para despenalizar o descriminalizar la posesión del cannabis en cantidades pequeñas. Además, existen numerosas propuestas parlamentarias (en Inglaterra, Canadá, varios estados de Estados Unidos, Holanda y Suiza) que proponen una regularización legal del mercado del cannabis similar a los controles existentes sobre el alcohol y el tabaco. Estas propuestas no han sido nunca implementadas, ni siquiera en los casos en donde había una mayoría legislativa a favor, debido a su contradicción con los tratados internacionales.

Revalorización de la hoja de coca

En el caso de la hoja de coca, al parecer ni siquiera existe un uso problemático. Según un informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS), «el consumo de hojas de coca no parece provocar efectos negativos sobre la salud y, en cambio, posee una función terapéutica, ritual y social positiva en las comunidades indígenas andinas».¹⁵² La OMS no pudo publicar este estudio por la amenaza de Estados Unidos de recortar sus fondos en caso de que se publicaran los resultados del estudio. En referencia a la hoja de coca, existe una contradicción intrínseca entre las convenciones por un lado, y la práctica del cultivo y consumo tradicional por el otro. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) en sus informes condena a Bolivia y Perú por seguir permitiendo el consumo de la hoja de coca, masticada o en forma de mate de coca, y de otros productos industrializados de la coca. La inclusión de la hoja de coca en la Convención Única de 1961 –que estableció un plazo de 25 años para abolir completamente cualquier uso de la coca (con excepción de la Coca-Cola)– ha sido un error histórico, algo que el actual Gobierno de Evo Morales en Bolivia busca reparar con una revalorización de la hoja de coca y finalmente con su retiro de las listas de sustancias prohibidas de la ONU.

152. WHO/UNICRI, *Cocaine Project*, <http://www.tni.org/docs/200703081409275046.pdf>.

Desarrollo alternativo

La tendencia hacia políticas más pragmáticas para el consumo está ganando terreno, gracias también a la cierta flexibilidad que dejan los tratados internacionales de control de drogas en lo que respecta al consumo. Sin embargo, durante la última década se ha endurecido el enfoque represivo en cuanto a la producción. La erradicación forzosa y la implementación rigurosa de una proscripción del opio han tenido consecuencias nefastas en el área andina, el Sudeste Asiático y Afganistán, que han conducido a una profundización de los conflictos sociales y armados, y a dramas humanitarios por la destrucción de medios de vida. La ausencia de flexibilidad jurídica bajo las convenciones en el lado de la producción es un obstáculo mayor para la introducción de políticas pragmáticas para el sector de pequeños campesinos de cultivos ilícitos. En el contexto de los programas de desarrollo alternativo, esto también obstaculiza los intentos de permitir esquemas de reducción gradual, más realistas y menos represivos, sobre una base de largo plazo, conforme al paso lento al que se vayan asegurando otros medios alternativos de sustento y una reducción de la demanda. En el debate sobre desarrollo alternativo en el marco de la reconstrucción de Afganistán, el tema de las drogas se percibe cada vez más como una cuestión compleja para la que se deben hallar respuestas equilibradas que tengan en cuenta aspectos pertenecientes a las áreas de desarrollo, derechos humanos, gobernabilidad y resolución de conflicto. Para lograrlo, no obstante, se debe disponer de cierto margen de maniobra y hacer a un lado la obsesión de querer obtener resultados rápidos reduciendo el número de hectáreas de cultivo.

Despenalización y crisis carcelaria

Las últimas dos décadas han mostrado un crecimiento rápido de la población carcelaria en casi todo el mundo, en parte debido a un endurecimiento de las leyes antidroga bajo influencia de la Convención contra el Tráfico Ilícito de Drogas de 1988. En EE.UU., Rusia y China se han producido encarcelamientos masivos, y en gran parte de Europa y América Latina se ha registrado también un incremento. La crisis carcelaria y la ausencia de un impacto positivo en términos de una reducción del mercado de las drogas ilícitas han servido para impulsar campañas de despenalización de diferente tipo. En muchos países el consumo personal como tal ya no es una infracción (las convenciones no obligan a imponer una pena por consumo). Hoy día hay varios países donde también la posesión de una cantidad de droga para uso personal está completamente descriminalizada, y hay muchos más donde esto ha dejado de ser una prioridad para la fiscalización, o donde se han reducido las condenas. Tales cambios de la ley o de las directrices de la jurisprudencia pueden disminuir directamente la gran cantidad de dramas personales y familiares provocados por la detención, y pueden tener un efecto positivo inmediato sobre la congestión del aparato judicial y el sistema penitenciario.

IV. La revisión de la UNGASS: 1998-2008

Ubicación histórica

Entre 2008-2009 se realizará una revisión de los objetivos y metas establecidos en 1998 durante la Sesión Especial sobre drogas de la Asamblea General de la ONU, UNGASS. Esta es una oportunidad histórica que el mundo no debería perder para avanzar en la búsqueda de un mejor equilibrio en las políticas de control de drogas.

Ha pasado casi medio siglo desde la primera convención de las Naciones Unidas para el control de las drogas, la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961. Dicha Convención unificó los diferentes instrumentos multilaterales negociados a lo largo del medio siglo anterior, es decir, desde la primera convención sobre el opio acordada en 1912 en La Haya. Desde entonces las Naciones Unidas han llevado a cabo numerosas conferencias y cumbres con el propósito de negociar una propuesta global hacia las drogas ilícitas. Sin embargo, cada vez son más las grie-

tas que le aparecen a este modelo supuestamente universal que, en realidad, se basa en un consenso frágil.

Con la Convención Única de la ONU de 1961, se acordó eliminar progresivamente el opio en un lapso de 15 años, y la coca y el cannabis en 25. La Convención Única se estableció como un sistema universal para controlar el cultivo, la producción, la distribución, el comercio, el consumo y la posesión de sustancias narcóticas, con especial atención en las que se basan en plantas: opio y heroína, coca y cocaína, y cannabis. En las cuatro listas de la Convención aparecen clasificadas más de cien sustancias bajo diversos grados de control. Entre las clasificaciones más controvertidas de las listas está la de la hoja de coca, que aparece bajo la Lista I, y el cannabis, que aparece tanto en la Lista I como en la IV, reservada para las sustancias más peligrosas.

El Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, desarrollado en respuesta a la diversificación en el uso de las drogas, introdujo controles sobre el uso de más de cien drogas psicotrópicas como anfetaminas, LSD, éxtasis, valium, etc., distribuidas de nuevo en cuatro listas. Comparados con los controles estrictos impuestos a las drogas basadas en plantas, el Tratado de 1971 impuso una estructura de control más débil debido a la influencia que ejerció la industria farmacéutica europea y norteamericana a lo largo de las negociaciones.

Como respuesta al creciente mercado de drogas ilícitas durante los años setenta y ochenta, la Convención contra el Tráfico Ilícito de 1988 proporcionó medidas contra el narcotráfico, el blanqueo de dinero y la desviación de precursores químicos, así como acuerdos sobre asistencia legal mutua, incluida la extradición. La Convención refuerza también la obligación de los países de aplicar las sanciones de la justicia penal para combatir todos los aspectos de la producción, la posesión y el tráfico global de drogas.

Diez años después de que se adoptara la tercera convención, la comunidad internacional se reunió en Nueva York para la asamblea general sobre drogas conocida como UNGASS. La búsqueda de consenso, eje del funcionamiento del sistema de la ONU, no resultó fácil en medio de las divisiones existentes. Por un lado estaban los que decían —con referencia al Tratado de 1988— que «la convención es un instrumento con dientes y ahora debemos conseguir que muerda», es decir, los que querían dedicar la UNGASS a reafirmar y reforzar el sistema mundial de control. Por el otro, especialmente algunos países latinoamericanos, los que pensaban que el actual régimen es sesgado porque pone el énfasis en los países productores de la materia prima (coca y opio). Este grupo habló de la necesidad de buscar un mayor equilibrio bajo el lema de la «responsabilidad compartida»: se le debía dar más atención al problema del consumo, fondos para desarrollo alternativo, medidas más estrictas contra el lavado de dinero y para prevenir el desvío de precursores. Es decir, se debía enfatizar la parte del mercado con la correspondiente responsabilidad de los países desarrollados. Hubo además un tercer grupo para el que la incapacidad, hasta la fecha, para contrarrestar los crecientes problemas debería llevar a cuestionar la validez de las políticas en curso y por tal razón —«por el lado europeo» ya había introducido estrategias más pragmáticas de reducción del daño, alejadas de la ideología estadounidense de la tolerancia cero.

Lo que resultó de la UNGASS de 1998 fueron una serie de planes de acción en los temas de reducción de la demanda, precursores químicos, anfetaminas, blanqueo de dinero y desarrollo alternativo. También se incluyó en la Declaración Política un nuevo plazo —después del fracaso de los plazos de la Convención de 1961— para «eliminar o reducir significativamente los cultivos ilícitos del arbusto de coca, la planta de cannabis y la adormidera para opio para 2008». Para la demanda se acordó el compromiso de «lograr resultados significativos y mensurables» para el año 2008.

Procedimiento y período de reflexión

La misma cuestión que dominó la UNGASS de 1998 —reafirmar o replantear— ha surgido nuevamente en la revisión de 2008-2009. Esto es lo que pasará entre 2008-2009:

- No se celebrará una nueva UNGASS. El proceso de revisión ha sido delegado a la Comisión de Estupefacientes que se reúne anualmente en Viena.

- En marzo de 2008 hay dos días de debate temático –una parte especial de la sesión de la Comisión– dedicados a los logros y obstáculos encontrados en el camino hacia la realización de los objetivos de la UNGASS. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) elabora el informe del balance, el cual será el documento principal de debate.
- Después se inicia un «período de reflexión» con grupos de trabajo para preparar una cumbre en 2009 en la que habrá que sacar conclusiones para el futuro.
- A comienzos de 2009 (probablemente en marzo) habrá un «segmento de alto nivel» (con participación de ministros de varios países) en la sesión de la Comisión de Estupefacientes para llegar a una nueva Declaración Política o a cualquier otro instrumento que resulte del período de reflexión.
- La sociedad civil tiene posibilidades de participar en todo este proceso guiada por el Comité de ONG sobre Estupefacientes de Viena. Para julio de 2008 se prevé una cumbre de ONG para reunir las opiniones de la sociedad civil sobre la revisión de la UNGASS, con base en varios encuentros regionales que tuvieron lugar entre finales de 2007 y principios de 2008.

V. Perspectivas y principales desafíos

En conclusión, retomando las consideraciones de partida, los principios para una estrategia de cambio y los diferentes frentes de debate, ¿cuáles serían las perspectivas y principales desafíos en este proceso de 2008-2009?

Evaluación honesta

La cuestión parece seguir centrándose en la dicotomía entre reafirmar o replantear. La ONUDD sin duda intentará durante todo este período argumentar que se realizó un progreso alentador con respecto a los objetivos y metas de la UNGASS para 2008. Así lo hicieron en la revisión de mitad de período en 2003. Ahora su línea de defensa se basa en que el mundo ha logrado una «estabilización» del mercado, gracias, a su modo de ver, a todas las medidas que los estados miembro adoptaron en el marco de la implementación de los planes de acción de la UNGASS en 1998. La visión que quieren promover es que sin el compromiso fuerte de la lucha antidroga acordado hace diez años, el mundo va a padecer una epidemia de drogas ilícitas comparable con los niveles de consumo de alcohol y tabaco. Es la clase de argumentos que hacen pensar que los de la ONUDD parece que vivieran en otro planeta.

La falta de avances considerables con vistas al plazo de 2008 para «eliminar o reducir significativamente» el mercado de las drogas, debería inducir a un grupo significativo de países a cuestionar las actuales políticas de drogas. Estos países deben poner de presente el hecho de que todos los intentos por controlar este mercado con medidas represivas simplemente no han logrado crear una escasez de sustancias psicoactivas; no se ha parado la producción de ninguna de las sustancias (cocaína, ATS, cannabis) e incluso en el caso del opio y la heroína se ha duplicado. En casi todo el mundo es fácil encontrar estos productos, y a precios más bajos de los que tenían hace una década. Sería una locura concluir que estamos bien encaminados y que no hay razones para un replanteamiento.

Aceptar el concepto de reducción del daño en el nivel de la ONU

Ha llegado el momento de hacer avances importantes en la adopción del concepto de reducción del daño. Dicho concepto debería pasar a ser parte normal del debate en la ONU, al igual que ya lo es en gran parte del mundo. Los últimos informes de la ONUDD y de la JIFE reflejan un pau-

latino progreso hacia una normalización del término, pero lo ideal sería que la reunión de alto nivel de la Comisión de Estupefacientes en 2009 adoptara sin ambigüedad el discurso y el concepto de la reducción del daño. El trío central de la maquinaria de control de drogas de la ONU (la Comisión, la ONUDD y la JIFE) ha rechazado hasta ahora de manera sistemática el uso de estos términos en el debate de las políticas, debido a la fuerte presión de EE.UU., que ha amenazado con recortar los fondos que destina a la ONUDD. Esta actitud contrasta con la asumida por agencias como la OMS, ONUSIDA y el PNUD, que ya están usando el concepto de reducción del daño. Así pues, está en juego la aceptación de este concepto en todo el sistema de la ONU.

Pleno respeto a los derechos humanos

Los derechos humanos son un núcleo esencial del sistema de la ONU, de ahí que debe quedar claro que los esfuerzos de control de drogas no pueden en ningún caso violar la Carta de la Declaración de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, ni ninguno de los tratados sobre derechos humanos adoptados por la comunidad internacional, como los socioeconómicos, los derechos relacionados con la salud y los derechos de los indígenas. Para esto se requiere una clara normativa sobre la proporcionalidad de las sentencias, así como un reconocimiento explícito de los derechos humanos de los consumidores de drogas, comerciantes y campesinos involucrados en cultivos ilícitos.

Mejorar el funcionamiento de las agencias de la ONU

Tanto en la ONUDD como en la JIFE han tenido lugar numerosas controversias en la última década. Un problema de la ONUDD es que depende fuertemente de donaciones voluntarias, lo que les otorga a los principales donantes un mayor poder de decisión y pone límites al rol que la agencia debe desempeñar como agencia independiente con información confiable. Esto contradice el espíritu multilateral que dio fundamento a la creación de una agencia de control de drogas en la ONU.

La JIFE suele interpretar las convenciones de manera muy estricta, y con frecuencia sobrepasa su mandato, condenando las políticas nacionales que un país determinado haya tomado con base en interpretaciones alternativas de las convenciones, lo que a menudo genera tensiones. El comportamiento de la JIFE no está en conformidad con los principios básicos de las Naciones Unidas en términos de transparencia, de coherencia interna del sistema y de la participación de la sociedad civil. El período de reflexión en el proceso de la revisión de la UNGASS ofrece también una buena oportunidad para evaluar y mejorar el funcionamiento de las agencias.

Abrir la puerta para una revisión de las tres convenciones

El actual régimen de los tratados tiene innegables inconsistencias:

1. Es urgente encontrar una solución para la situación de la hoja de coca y reparar la injusticia de una actitud colonial que niega el valor de una cultura andina milenaria. Hay que sacar a la hoja de coca de la Lista I de la Convención Única de 1961 y anular la obligación de abolir el masticado y otros usos de la coca en su forma natural.
2. Los países que quieren experimentar con una regularización legal para el mercado del cannabis, usando la Convención sobre Tabaco de la OMS como ejemplo, deben tener la flexibilidad para hacerlo. Los países que piensan que mantener una prohibición total del cannabis es la mejor forma de proteger la salud pública, pueden seguir con las actuales políticas, del mismo modo como algunos países islámicos continúan prohibiendo el alcohol.
3. Hay que resolver las tensiones reales que se plantean entre las convenciones y ciertas prácticas de reducción del daño como la de las salas de consumo. La urgencia de dete-

ner la epidemia del VIH o el sida ya es una justificación suficiente para no obstaculizar más la búsqueda de respuestas eficaces con reglas establecidas hace medio siglo, cuando este peligro para la salud pública mundial todavía no existía.

4. El carácter obligatorio de los artículos que establecen sanciones penales para posesión, venta y cultivo –incluso por cantidades pequeñas para consumo personal o para la sobrevivencia de una familia– obstaculiza la búsqueda de un mejor equilibrio entre protección y represión. Se requiere más flexibilidad para enfrentar la crisis penitenciaria y para enmarcar la reducción gradual de los cultivos ilícitos en el contexto de la resolución y prevención de conflictos y el respeto de los derechos humanos.

Hay otros problemas relacionados con ciertos artículos de las convenciones, pero estos cuatro puntos merecen cuanto antes un esfuerzo especial de reelaboración del marco jurídico mundial para el control de drogas. Después de 50 años ya es hora de modernizar el régimen y llegar a una nueva Convención Única que reemplace los tres tratados existentes. Si los países quieren llegar seriamente a un mejor equilibrio entre protección y represión, deben perder el miedo político que ahora los domina y que les hace creer que meterse con las sagradas convenciones sería como abrir una caja de Pandora. No hay otra salida para el punto muerto en el que nos encontramos en el mundo que la de reconocer honestamente que los tratados son instrumentos caducos plagados de incoherencias. Como dice el primer «Informe Mundial de Drogas» de la ONU de 1997, publicado justo antes de la UNGASS: «Las leyes –incluso las convenciones internacionales– no han sido escritas en piedra. Se pueden cambiar si la voluntad democrática de las naciones así lo desea». El año 2012, un siglo después de la aprobación del primer tratado internacional de control de drogas, sería un momento simbólico y oportuno para hacerlo.

Martin Jelsma (1959) es un politólogo especializado en política internacional de drogas. Desde 1995 ha coordinado el programa *Drogas y Democracia* del TNI. El programa tiene dos áreas principales de trabajo: (1) las drogas y el conflicto: estudios con un enfoque en la región andina, el Asia sudoriental y el Afganistán, y (2) la política de drogas: iniciativas de diálogo, con el análisis de la política internacional de las drogas en los procesos de toma de decisiones (con especial hincapié en el sistema de las Naciones Unidas de lucha contra las drogas), la facilitación de diálogos de política oficial y la producción de materiales orientados a las políticas sobre los principales dilemas emergentes. Martin es un orador en las conferencias de política internacional y asesora a diversas organizaciones no gubernamentales y funcionarios gubernamentales sobre los avances en el campo de las drogas. Es coeditor de *Drogas & Conflicto*, documentos de debate (TNI) y de los títulos *Drug Policy Briefing*.

Títulos publicados en esta colección

1. *El Institut Català Internacional per la Pau y el movimiento social en Cataluña*
Robert González y Esther Vivas (IGOP)
2. *La investigación para la Paz en España*
Escola de Cultura de Pau
3. *Guerra y Paz: la evolución del Derecho Internacional*
Antoni Pigrau
4. *Modelos de procesos de Paz. Estudio comparativo 1995-2005*
Vicenç Fisas y Kristian Herbolzheimer
5. *Las operaciones de mantenimiento y construcción de la paz en el marco de las Naciones Unidas y los organismos regionales: situación, tendencias y potencial futuro de colaboración*
Javier Sánchez Cano
6. *Estado de la cuestión de la educación para la paz en Cataluña y el resto del Estado Español*
Anna Bastida
7. *El movimiento para la paz y el antimilitarismo en España: 2003-2008*
Enric Prat
8. *La Generalitat de Cataluña y la Unión Europea en el ámbito de los Derechos Humanos*
Montse Pi
9. *La Generalitat de Cataluña y los Tratados Internacionales de derechos humanos concluidos por el Estado Español*
David Bondia
10. *Estrategias de respeto y coordinación gubernamental en materia de derechos humanos*
Argelia Queralt
11. *La economía de las drogas ilícitas. Escenarios de conflictos y derechos humanos.*
Colectivo Maloka



Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
**Oficina de Promoció de la Pau
i dels Drets Humans**