



BOLETÍN DE PAZ NO. 34 – NEGOCIACIONES DE PAZ – Abril 2014

SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS

INTRODUCCIÓN

El cuarto punto del “Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, que es abordado por la guerrilla de las FARC y el Gobierno Nacional, corresponde al problema de las drogas ilícitas que para efectos del debate se desagregó en tres grandes ejes de discusión: *los cultivos de uso ilícito, el consumo de narcóticos, y la producción y comercialización de éstos.*

A pesar de que en los últimos 30 años se han hecho incansables esfuerzos para enfrentar este flagelo a nivel internacional y local, las iniciativas que se han impulsado, basadas en su mayoría en un enfoque prohibicionista y represivo, sustentado en atacar la oferta para presionar el aumento de los precios y así disuadir el consumo y suponiendo la inelasticidad de la demanda¹, han fracasado.

De hecho, un reciente estudio científico sugiere que en efecto los precios no solo han caído en los últimos veinte años, sino además que la calidad de las sustancias ha aumentado jalonando la demanda y de paso los niveles de dependencia. Esto demuestra una vez más que la llamada “guerra contra las drogas” ha fracasado y plantea la necesidad de abordar nuevos paradigmas que conciban el problema como un asunto de salud pública y no de política criminal².

A la complejidad que entraña el sistema de precios en el mercado de las drogas ilícitas, se suma el impacto que estas dinámicas han tenido en la ocurrencia y desarrollo de conflictos armados en los que distintos actores ilegales han encontrado en este negocio una importante fuente de ingresos para soportar los costos de su accionar bélico.

Dado el desafío que plantea esta intrincada interacción entre drogas ilícitas y conflicto armado, y con el fin de aportar al debate sobre sus implicaciones frente al escenario actual, este documento presenta: 1) una revisión teórica del prohibicionismo como fundamento de la lucha contra las drogas ilícitas y la lógica subyacente a las agendas económicas de los conflictos armados internos; 2) dos experiencias internacionales (Afganistán y Perú) que ayudan a comprender mejor la articulación del narcotráfico con el accionar de grupos armados en contextos de conflicto armado interno; 3) un recuento de la forma como el tema se ha abordado en procesos de negociación anteriores en Colombia; 4) la visión histórica de la guerrilla frente al asunto del narcotráfico; y 5),

¹ Esto se debe a que no todos los consumidores son adictos, luego la demanda disminuye cuando los precios de las drogas suben; es decir la demanda es elástica y esto indirecta y paradójicamente genera un incentivo para que los proveedores aumenten la oferta. Ver: De Rementaría, Ibán, “La guerra de las drogas: cien años de crueldad y fracasos sanitarios”, en: Revista Nueva Sociedad Nº 222, julio-agosto 2009, p. 76.

² Ver artículo: War on illegal drugs failing, medical reseraches warn, disponible en: <http://www.bbc.com/news/uk-24342421>

una recolección de opiniones y recomendaciones de diferentes sectores y actores en relación a cómo debe conducirse la discusión en la mesa de diálogos entre el gobierno nacional y las FARC.

1. MARCO CONCEPTUAL

Para poder comprender el problema de las drogas ilícitas desde una perspectiva amplia de cara a la búsqueda de soluciones que permitan superarlo, es necesario examinar el origen y evolución que han tenido las políticas avocadas a este problema a lo largo de la historia. A continuación se presenta una breve descripción de estos aspectos teniendo en cuenta las tendencias en los esquemas de control sobre el abuso de sustancias psicoactivas, la evolución de los controles hasta el establecimiento del régimen internacional que actualmente está en vigor y percepciones sobre el rol desempeñado por Estados Unidos dentro de este proceso. Adicionalmente se reseña un corto balance del modelo predominante considerando dos de sus principales consecuencias: la proliferación del crimen organizado transnacional, y asociado a este, la instrumentalización de las drogas como fuente de financiación en conflictos armados.

1.1. Orígenes del uso y control de las drogas

Los controles sobre el uso de sustancias que alteran el comportamiento y la consciencia de las personas, tales como el *cannabis*, *la coca* y *el opio*, son tan antiguos como su consumo mismo que se remonta varios siglos atrás incluso antes de la era cristiana³. De acuerdo con Francisco Thoumi, las drogas han sido utilizadas históricamente por todas las sociedades que han tenido acceso a ellas pero ese uso ha sido susceptible de limitaciones y controles que han asumido formas de ritualización, prohibición del uso con excepciones y restricción de uso para determinados grupos sociales en función de las normas, intereses y necesidades de cada pueblo, por lo que inicialmente se abordaron como una cuestión eminentemente local⁴.

En el caso del *cannabis*, por ejemplo, se tiene registro de que su uso en los territorios árabes tenía propósitos políticos para motivar a los combatientes en las cruzadas contra los cristianos y que debido a las agresiones sufridas por la misma población árabe por parte de soldados bajo los efectos de la sustancia, y el posterior aumento de su consumo abusivo durante el siglo XII, las autoridades islámicas (sunitas) de estos territorios se vieron obligadas a prohibir su uso sin mucho éxito⁵. Con las invasiones a las regiones arábigas del imperio Mongol en los siglos XIV y XV, y del imperio Otomano en el siglo XVI, el abuso de esta sustancia aumentó significativamente, propiciando la adopción de controles cada vez más severos en territorios como Egipto⁶, donde el uso del *cannabis* era sistemático e indiscriminado. Sin embargo, debido a la presión de los invasores, las medidas terminaban levantándose provocando el aumento del consumo, ciclo que tendió a acentuarse con la expansión del comercio mundial en el siglo XVIII⁷.

En cuanto a la hoja de coca, cuya producción y consumo se remonta al año 3.000 A.C. en la región Andina de América del Sur⁸, los primeros controles aparecieron con la llegada de los

³ Observatoire Géopolitique des drogues. Atlas Mondial des Drogues, 1996.

⁴ Thoumi, Francisco, "La normatividad internacional de las drogas como camisa de fuerza", en Revista Nueva Sociedad N° 222, Julio-Agosto, 2009, p. 43.

⁵ *Ibíd.*

⁶ Nahas, G. G., "Hashish in Islam, 9th to 18th Century". Bulletin of academic medicine, Vol. 58, N° 9, December 1982, pp. 814-830.

⁷ United Nations Office on Drugs and Crime (ONUDD). A century of international drug control, 2008, p. 16.

⁸ Observatoire Géopolitique des drogues. Atlas Mondial des Drogues, 1996.

conquistadores españoles en el siglo XVI, concretamente de la iglesia católica, que creía que el consumo de la sustancia estaba relacionado con los rituales y costumbres indígenas y que por lo tanto era una representación demoníaca que debía prohibirse⁹.

Esta percepción cambiaría con el tiempo en virtud de los intereses económicos de las colonias europeas que notaron cómo aumentaba la productividad de los esclavos indígenas en las minas (plata, oro y cobre) al permitirles que masticaran hoja de coca pero sin considerar sus efectos mortales a largo plazo, lo que causó un gran número de decesos en ese periodo¹⁰. Tal era la popularidad de la hoja de coca que su cultivo empezó a ser tratado como una actividad agrícola tradicional y por eso la colonia empezó a cobrar impuestos a los campesinos que quisieran producirla, situación que cambió dramáticamente con el descubrimiento científico a finales del siglo XVII de la *cocaína*, el cual propició la industrialización de la sustancia y en consecuencia, el aumento de la producción y el consumo no solo en América, sino en otras regiones como Europa y Asia¹¹.

Esta tendencia se vería favorecida por estudios científicos como los de Sigmund Freud (1884), que empezaron a exaltar las propiedades medicinales de la cocaína como antiséptico, lo cual tuvo como efecto inmediato el aumento de la producción de hoja de coca en lo que hoy es Perú e Indonesia, y de las exportaciones especialmente hacia Estados Unidos, donde la aparición de una epidemia de adicción a finales del siglo XIX, visibilizó sus perjudiciales efectos colaterales y desembocó en la imposición de estrictos controles para su importación y consumo¹².

En efecto, de acuerdo con Arlene Tickner y Carolina Cepeda, la situación que empezó a vivirse en Estados Unidos generó un debate sobre los efectos de las sustancias psicoactivas a partir de dos grandes premisas que se mantienen hasta hoy: 1) que las drogas son un mal moral y 2) que representan una amenaza para la seguridad¹³. Según Tickner y Cepeda, desde el punto de vista moral, el abuso de estas sustancias fue visto en ese país como el que generaba un comportamiento depravado que atentaba contra los principios y valores sobre los que se soporta la sociedad estadounidense, con orígenes por fuera de Estados Unidos en los países productores y por dentro en grupos sociales indeseables (extranjeros y grupos étnicos)¹⁴.

Del lado de la seguridad, David Musto señala que empezó a surgir una suerte de temor hacia los efectos que para la estabilidad interna de Estados Unidos podría tener el inusitado y progresivo aumento del consumo de opio y cocaína¹⁵. Según Musto, aunque en los primeros años del siglo XIX estas drogas eran distribuidas con fines medicinales sin ningún tipo de restricción (derivados del opio como la morfina eran utilizados como analgésicos y la cocaína servía para curar los hábitos del opio y del alcohol), el descubrimiento y posterior aprovechamiento de sus propiedades calmantes y relajantes, empezaron a generar altos niveles de adicción especialmente entre la población china inmigrante (opio) y la población negra del sur (cocaína).

⁹ ONUDD, 2008, Op Cit., p. 16.

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ Karch, Steven B., A brief history of cocaine. Second edition, p. 25.

¹² Musto F., David, "La enfermedad americana. Orígenes del control antinarcóticos en EU", Tercer Mundo Editores, Colombia, 1993, p.34.

¹³ Tickner, Arlene y Cepeda, Carolina, "Las drogas ilícitas en la relación Colombia-Estados Unidos: balance y perspectivas", en: Gaviria Uribe, Alejandro y Mejía Londoño, Daniel, Políticas antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos. Universidad de los Andes, 2011, pp. 205-206.

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ Musto F., David, Op Cit. 30-31.

De esta forma, según Musto, empezaría a prosperar la idea de que la adicción a los narcóticos era un fenómeno “no americano y no occidental” por estar asociada a grupos minoritarios y extranjeros, situación que en últimas podía contribuir negativamente a catalizar los resentimientos y odios de los chinos y negros en contra de la población blanca, constituyendo así una grave amenaza para la integridad social y la estabilidad política¹⁶.

Bajo los supuestos de la seguridad y la moral, a principios del siglo XIX se empezó a construir un discurso punitivo y prohibicionista que impulsó acciones orientadas a atacar la oferta en los países productores (erradicación, interdicción y combate a las redes criminales) y la demanda interna (criminalización y encarcelamiento)¹⁷. Hasta aquí se evidencia una clara tendencia hacia la imposición de controles y restricciones al uso de sustancias psicoactivas a nivel local y aunque el caso del aumento vertiginoso del consumo indiscriminado de opio no fue la excepción, su alto impacto lo convertiría en el detonante para que se empezara a pensar en abordar medidas con un alcance más amplio a nivel multilateral¹⁸.

Al igual que la hoja de coca, el consumo medicinal y recreativo del opio data de 3.000 A.C. pero este tuvo lugar en Medio Oriente, desde donde empezó a expandirse durante varios siglos de la mano de comerciantes árabes hacia África, la región arábiga y Asia, particularmente India y China¹⁹. En el caso de India, el opio cobró una particular importancia durante el imperio Mogol puesto que, dado su carácter altamente lucrativo, se instauró un monopolio para la producción y distribución del opio que se mantuvo hasta la llegada de la colonia Británica y la posterior instalación de la Compañía Británica de las Indias Orientales (CBIO) en Bengal y Bihar, los principales estados productores²⁰.

Lo que en principio se limitó al comercio local, fue expandiéndose desde India hacia otros países principalmente a través de los comerciantes portugueses, quienes, a partir del siglo XVI, concentraron la mayoría de las transacciones e introdujeron técnicas de consumo del opio creando mezclas con tabaco para ser fumando, práctica que se generalizó durante el siglo XVII²¹.

A partir de ese momento, los europeos, concretamente los holandeses, empezaron a jugar un rol determinante en la comercialización de opio hacia Asia Oriental llegando a las costas de China. Allí se empezaron a reportar casos de adicción a gran escala por lo que se promulgaron decretos orientados a prohibir las importaciones y venta de opio a mediados del siglo XVI²². Pese a que inicialmente las medidas tuvieron éxito, terminaron propiciando el contrabando de mercancías hacia China, práctica que se acentuó a lo largo de todo el siglo XVIII y que llevó a que el emperador de la época reforzara las prohibiciones²³. Aunque otros gobiernos adoptaron medidas similares en lo que hoy es Tailandia, Vietnam e Indonesia, la presión de los imperios coloniales terminó haciendo que se levantaran, como ocurrió durante el reinado de Isabel I, a través de la CBIO tras su expansión desde India y su llegada a China a mediados del siglo XVII. En China, la CBIO mantuvo

¹⁶ *Ibíd.* pp. 30-36

¹⁷ *Ibíd.*, p. 207.

¹⁸ ONUDD, 2008, *Op Cit.*, p. 18

¹⁹ Kapoor, L.D., “Opium Poppy: Botany, Chemistry and pharmacology, 1997, p. 11.

²⁰ ONUDD, 2008, *Op Cit.*, p. 19.

²¹ Trocki, Carl, “Opium, Empire and the global political economy. A study of the Asian opium trade 1750-1950, 1999, p. 25.

²² ONUDD, 2008, *Op Cit.*, p. 19.

²³ Blue, Gregory, “Opium for China”, en: Timothy Brook and Bob Tadashi Wakabayashi, *Opium regimes – China, Britain and Japan, 1839-1952*, 2000, p. 33.

el comercio clandestino de opio hasta que empezó a perder el monopolio generando un aumento en los precios jalonado por el aumento de la demanda en China, lo que disparó y democratizó el comercio del opio²⁴.

Al ser altamente lucrativo, el negocio de la producción y comercialización del opio empezó a ser adoptado como una importante fuente de ingresos públicos a través del cobro de impuestos en la mayor parte de las colonias europeas en Asia e incluso en territorios no colonizados, dejando importantes ganancias para la importación de diferentes productos locales y altamente apetecidos como el té²⁵. Esto en el caso de la CBIO provocó un desbalance comercial que la llevó a promover las exportaciones de opio desde India hacia China, inundándola con la sustancia y agravando los problemas de adicción que obligaron nuevamente a que, a mediados del siglo XIX, el emperador de turno promulgara nuevos edictos prohibiendo la importación de opio y atacando a los contrabandistas británicos.

Los contrabandistas levantarían su voz de protesta ante la Corona, dando como resultado la declaración de las llamadas “guerras del opio” a China (1839-42 y 1856-60)²⁶. Como resultado de las dos confrontaciones, China sería invadida por tropas occidentales y obligada a firmar tratados en condiciones desiguales: el tratado de Nanjing (primera guerra) mediante el cual China cedió a Hong-Kong, abrió cinco puertos más y tuvo que pagar una indemnización sin que se incluyera la legalización del opio, y el tratado de Tiajin (segunda guerra) por medio del cual sí se estableció el levantamiento de las prohibiciones²⁷.

La legalización que provocó el inmediato aumento de las importaciones estuvo acompañado de medidas que autorizaban la producción local del opio que se expandió hasta superar las importaciones generando un consecuente aumento del consumo y de la adicción entre la población china a principios del siglo XIX²⁸. Se estima que para 1906, el 23% de los hombres adultos y el 3,5% de las mujeres adultas en China eran adictos al opio, situación que empezó a afectar igualmente a la población china en otros países como Estados Unidos, donde el 30% de los hombres adultos de origen asiático eran adictos al opio²⁹.

1.2. De esfuerzos locales a esfuerzos globales contra las drogas

Ante la crisis que empezó a experimentar la población china debido a los altos niveles de adicción al opio, empezaron a surgir movimientos occidentales, mayoritariamente religiosos, a favor de la prohibición y del retiro de la intervención directa de la potencias en el comercio de la sustancia psicoactiva³⁰. A partir de la experiencia de China se reconoció que las medidas unilaterales no eran lo suficientemente efectivas y que dado el alcance transnacional que había empezado a adquirir el comercio, se hacía necesaria la adopción de medidas acordes a la nueva realidad.

²⁴ ONUDD, 2008, Op Cit., p. 20.

²⁵ *Ibíd.*, pp. 21-22.

²⁶ García Tobón, Carlos, “China. Su larga marcha hacia la globalización”. Pontificia Universidad Javeriana, 2009, p. 123.

²⁷ *Ibíd.*, p. 125.

²⁸ ONUDD, 2008, Op Cit., p. 25.

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ *Ibíd.*, p. 30.

En palabras de Francisco Thoumi, dado que antes el mercado era local, cada sociedad podía diseñar sus propias medidas de control, pero con la globalización del comercio y sus repercusiones transnacionales se hacía imperativa una solución global³¹. Pese a que en principio reinó la incertidumbre y las dudas acerca de cómo abordar el problema, a partir de la primera década del siglo XX, Gran Bretaña y Estados Unidos empezaron a impulsar una campaña diplomática anti-opio que en cierta medida estaba motivada por intereses geopolíticos³².

En este contexto, China cambió de una postura represiva a una más diplomática para ganar apoyo internacional en la lucha contra el comercio del opio que se tradujo en varios tratados bilaterales con países europeos como Gran Bretaña, Portugal y Alemania, mediante los cuales se establecieron controles y restricciones a la producción y venta de opio y sus derivados, especialmente morfina³³. Entre tanto, algunos países como Estados Unidos tomaban acciones unilaterales en esa misma dirección que más tarde serían complementadas con esfuerzos multilaterales sobre la base de la necesidad de lograr consensos internacionales más amplios.

1.3. El establecimiento del régimen internacional de control de drogas

Como resultado de lo anterior, el Departamento de Estado de Estados Unidos designaría a Hamilton Wright, un reconocido experto en enfermedades tropicales conocedor del Lejano Oriente, para revisar la situación de las drogas dentro del país³⁴. Según Rosa del Olmo, Wright llevaría a cabo una exhaustiva investigación que confirmaría los peligros del consumo indiscriminado de opiáceos y a partir de su estudio sería encargado por el gobierno estadounidense para promover y liderar la organización de una conferencia internacional que abordara la cuestión del opio³⁵.

- *La Comisión del Opio de Shanghái, 1909*

La primera conferencia internacional sobre el problema de las drogas ilícitas a nivel mundial se llevó a cabo en Shanghái, China, en febrero de 1909. Según Olmo, este escenario no arrojó resultados concretos en el sentido de establecer medidas oficiales frente a la regulación del comercio de opio y de la prohibición mundial de su consumo, pero sí logró el reconocimiento de una preocupación generalizada frente a los efectos del consumo excesivo y la necesidad de adoptar un compromiso moral internacional³⁶. De hecho, a la convocatoria acudieron la mayor parte de las potencias coloniales entre ellas, Gran Bretaña, Francia, Holanda, Portugal, Alemania, Austro-Hungría, Rusia y Japón, entre otras³⁷.

- *La Convención Internacional del Opio, 1912*

Según Thoumi, la reunión de Shanghái fue significativamente trascendental en la medida en que sentó las bases para la realización, cuatro años más tarde, de la Convención Internacional sobre el Opio de La Haya, Países Bajos, celebrada en diciembre de 1912. Dicha Convención terminó con la firma del primer tratado internacional sobre control de drogas, consistente en seis capítulos con

³¹ Thoumi, Francisco, 2009, Op Cit., p. 43.

³² ONUDD, 2008, Op Cit., p. 32.

³³ *Ibíd.*

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ Del Olmo, Rosa, "Drogas: distorsiones y resultados", Revista Nueva Sociedad Nº 102, julio-agosto 1989, p.

82.

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ ONUDD, 2008, Op Cit., p. 33.

25 artículos en los que las partes acordaron limitar el uso de narcóticos a fines solamente médicos y restringir su producción y comercialización a los requerimientos de esos usos³⁸. Cabe señalar que en el marco del acuerdo se decidió que estas disposiciones aplicaban por igual para sustancias como la heroína y la cocaína³⁹.

Este tratado sirvió para que varios países, entre el Estados Unidos (que había sido criticado durante el encuentro por carecer de normas nacionales en la materia), impulsaran la aprobación de una legislación interna⁴⁰ más estricta⁴¹. De acuerdo con Musto, a partir de Shanghái, Hamilton Wright, comisionado del gobierno de Estados Unidos para el tema de las drogas, promovería la aprobación de una legislación drástica a nivel interno a través del congresista David Foster para que sirviera de ejemplo a otros países. Esta labor fracasó ya que se opusieron, especialmente, parte de los sectores médico y farmacéutico que al final lograron que el proyecto se hundiera en 1911⁴².

Sin embargo, la idea de difundir un mensaje prohibicionista frente al consumo de narcóticos siguió adelante con la realización de la Conferencia de La Haya que resultó en la aprobación del primer tratado de fiscalización de drogas, cuyo mayor logro, según Musto, fue acordar que la responsabilidad del control de narcóticos correspondía a la legislación interna de cada país⁴³.

Esto sirvió para que Wright siguiera adelante con su plan de un régimen local (Estados Unidos) a través de otro parlamentario, Francis Burton Harrison, pero bajo la misma lógica de la fracasada Ley Foster, en el sentido de establecer sanciones severas a la comercialización de narcóticos para uso distinto al médico⁴⁴. Pese a la persistente oposición de los sectores médico y farmacéutico, finalmente se aprobó una nueva legislación prohibicionista a finales de 1914 (Ley Harrison)⁴⁵, con un enfoque relativamente más flexible en lo concerniente a la prescripción y entrega de narcóticos con fines medicinales.

De esta forma, Estados Unidos cumplía finalmente con sus compromisos internacionales consagrados en la Convención de La Haya, estableciendo controles al tráfico de opiáceos y cocaína⁴⁶. Ese mismo año se realizaría una segunda conferencia en La Haya para conseguir la firma de los países no representados en la primera. Pero como no se pudo cumplir con este cometido, Estados Unidos convocó a una tercera conferencia que el 31 de diciembre de 1914 daría lugar a la entrada en vigencia de la citada Convención⁴⁷.

El estallido de la Primera Guerra Mundial (PGM) en 1914 propició el aumento de la producción de sustancias psicoactivas como la morfina, que aunado a prohibiciones frente al consumo de alcohol y tabaco en algunos países, convirtió a la cocaína y los opiáceos en una alternativa atractiva⁴⁸. Esto hizo que al final del conflicto, los Aliados incluyeran dentro del Tratado de Versalles de 1919

³⁸ Thoumi, Francisco, 2009, Op Cit., p. 44.

³⁹ ONUDD, 2008, Op Cit., p. 50.

⁴⁰ *Ibíd.*

⁴¹ En 1906 el Congreso estadounidense aprobó la ley de alimentos y drogas que establecía algunos controles débiles sobre el comercio farmacéutico.

⁴² Musto F., David, 1993, Op cit, pp. 73-77.

⁴³ *Ibíd.*, p. 81.

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 83.

⁴⁵ *Ibíd.*, pp. 88-92

⁴⁶ *Ibíd.*, p. 90.

⁴⁷ *Ibíd.*, p. 82.

⁴⁸ ONUDD, 2008, Op Cit., p. 50.

(acuerdo de paz que puso fin a la confrontación armada con Alemania y los países del Eje), las disposiciones de la Convención de La Haya de 1912⁴⁹.

Al tiempo que esto ocurría, es importante destacar cómo tomaba fuerza la discusión en el Congreso estadounidense sobre la posibilidad de decretar la prohibición del alcohol, que luego se conocería como Ley Volstead, considerada un hito en la doctrina prohibicionista de ese país y que se logró por medio de una enmienda constitucional que fue aprobada en 1917 (convirtiéndose en la enmienda número XVIII de la Constitución)⁵⁰.

- *El control de las drogas bajo la Liga de las Naciones, 1920-1945*

Así como el Tratado de Versalles marcó el fin de la PGM, también se convirtió en el documento fundacional de la Liga de las Naciones, cuyo objetivo primordial fue crear un orden mundial que ayudara a evitar una nueva confrontación bélica a gran escala. Para cumplir parte de ese cometido, la Sociedad asumió un rol decisivo en la concreción del régimen de control de drogas expresado, en principio, a través de la creación en 1920 del Comité Asesor del Opio (OAC, por sus siglas en inglés)⁵¹.

El OAC tenía como misión supervisar la implementación de la Convención de La Haya de 1912, por lo que se fijó como tarea primordial calcular el alcance mundial del problema de las drogas, recopilando información de todos los países parte de la Liga, respecto de las importancias, exportaciones, consumo y reservas. Esta iniciativa no tuvo mucha acogida en varios países, entre el Estados Unidos, que no solo no tenía representantes en el Comité, sino que quería desafiar la posición de la Liga de las Naciones, creando normas internas para mostrarlas al mundo como referente frente al control de las drogas⁵². Dado que Estados Unidos no pudo sustituir a la Liga en su papel de liderazgo frente al control de las drogas, este rol fue asumido por los representantes de Gran Bretaña en el OAC⁵³.

- *Las Convenciones de Ginebra de 1925*

Como resultado de la gestión del OAC se llevó a cabo una Conferencia en Ginebra (Suiza) que terminaría con la firma del Acuerdo sobre Manufactura, Comercio Interno y Uso del Opio en febrero de 1925⁵⁴. Una semana más tarde, en esa misma ciudad, se inauguró la Convención Internacional del Opio, en la que participaron cerca de 56 naciones, exceptuando a Estados Unidos, China y Perú, entre otros. En Ginebra se acordó la creación de un sistema de control para regular el comercio internacional lícito de narcóticos⁵⁵, extendiendo su alcance al control del cannabis sobre la base de la utilización del modelo británico de autorización de importaciones/exportaciones a través de certificados⁵⁶. De esta Convención también se derivó la creación de la mesa central permanente del opio, propuesta por Estados Unidos, que antecedió la mesa de control internacional de narcóticos (INCB, por sus siglas en inglés)⁵⁷.

⁴⁹ *Ibíd.*, p. 51.

⁵⁰ Musto F., David, 1993, *Op Cit*, pp. 73-77.

⁵¹ ONUDD, 2008, *Op Cit.*, p. 52

⁵² *Ibíd.*

⁵³ *Ibíd.*

⁵⁴ Thoumi, Francisco, 2009, *Op Cit.*, p. 44.

⁵⁵ *Ibíd.*

⁵⁶ ONUDD, 2008, *Op Cit.*, p. 52

⁵⁷ *Ibíd.*, p. 53.

En 1930 se creó en Estados Unidos la Oficina Federal de Narcóticos, que sería la encargada de representar a ese país en las conferencias internacionales sobre el tema. La idea era que una institución facilitara la asignación de responsabilidades a nivel local y fuera emulada internacionalmente para promover la cooperación con otros países frente al control del tráfico. La oficina fue presidida por Harry Aslinguer, quien se convirtió en el primer comisario para los narcóticos del país⁵⁸. Aslinguer se caracterizó por sus posturas radicales a favor de la prohibición de narcóticos a través de la imposición de multas y altas penas de prisión⁵⁹.

- *La Convención de Ginebra de 1931*

A pesar de los avances conseguidos hasta ese momento, no se había logrado un consenso universal frente al control de las drogas, pues varios países no habían firmado ni ratificado los tratados internacionales vigentes hasta ese momento. Esto de alguna forma empezó a cambiar con la celebración de una tercera conferencia en Ginebra, que arrojó como resultado la firma de la Convención para la Limitación de la Manufactura y Distribución de Narcóticos en julio de 1931, a la que se adhirieron países históricamente renuentes como Estados Unidos y China, entre otros⁶⁰. Esta Convención estableció un sistema de reporte obligatorio mediante el cual los estados productores debían informar la extensión de las áreas cultivadas con coca y amapola, con el fin de limitar la producción de opiáceos y cocaína a las necesidades médicas y de investigación científica. De paso se creó un organismo que tendría a cargo la supervisión del sistema⁶¹ (DSB, por sus siglas en inglés)⁶².

- *La Convención de Ginebra de 1936*

Desde la Convención del Opio de La Haya de 1912 hasta la Convención de Ginebra de 1931, las medidas encaminadas a ejercer un control efectivo sobre la comercialización “lícita” de narcóticos resultaron ser relativamente exitosas. Sin embargo, estos avances tuvieron el efecto perverso de inducir al surgimiento de actividades ilícitas que fueron fortaleciéndose en la medida en que surgían organizaciones ilegales interesadas en incursionar en negocios lucrativos. Tal fue el caso de Estados Unidos, donde el final de la prohibición del alcohol en 1933 marcó el inicio de la proliferación de mafias dedicadas al tráfico clandestino de narcóticos y a la prostitución⁶³.

El aumento progresivo de estas prácticas problemáticas llevó a que la Liga de las Naciones convocara a una nueva conferencia internacional que se tradujo en la firma de la Convención para la Supresión del Tráfico Ilícito de Drogas Peligrosas, el primer tratado, según Francisco Thoumi, que establecía castigos severos a los traficantes ilegales⁶⁴. Infortunadamente, el instrumento no tuvo los efectos esperados por la renuencia de varios países, entre el Estados Unidos, para acogerse a sus compromisos. A esto se sumó las tensiones políticas que empezaron a aflorar en Europa y que llevaron a naciones como Alemania y la Unión Soviética (URSS) a retirarse de la Liga de las Naciones con el consecuente estallido de la Segunda Guerra Mundial (SGM)⁶⁵. Uno de los efectos de este cambio en el escenario mundial fue la desaparición de la Liga de las Naciones y la

⁵⁸ Musto F., David, 1993, Op Cit, p.239

⁵⁹ *Ibíd.*

⁶⁰ ONUDD, 2008, Op Cit., p. 56.

⁶¹ Thoumi, Francisco, 2009, Op Cit., p. 44.

⁶² ONUDD, 2008, Op Cit., p. 56.

⁶³ *Ibíd.*

⁶⁴ Thoumi, Francisco, 2009, Op Cit., p. 44.

⁶⁵ ONUDD, 2008, Op Cit., p. 57.

posterior transferencia de los instrumentos para el control de drogas al gobierno de Estados Unidos, que en principio se mantuvo neutral en la confrontación.

En 1937 se aprobó en Estados Unidos una ley de impuestos sobre la marihuana que buscaba prohibir el consumo de dicha sustancia asociada a los inmigrantes mexicanos, considerados, al igual que como ocurrió en años anteriores con los chinos y negros, como una amenaza en la medida en que era una fuerza de trabajo que podía llegar a desplazar laboralmente a los nativos durante la época de la recesión⁶⁶. De acuerdo con Paul Gootenberg, con el inicio de la Segunda Guerra Mundial en 1939 y las consecuentes restricciones al comercio internacional, el consumo de narcóticos con fines no médicos empezó a disminuir de manera gradual en Estados Unidos⁶⁷.

- *Control internacional de drogas bajo la Organización de Naciones Unidas (ONU)*

Tras el fin de la SGM se creó la Organización de Naciones Unidas en reemplazo de la fracasada Liga de las Naciones. Una de sus tareas fue asumir la responsabilidad del control de drogas a nivel mundial, por ello, en 1946 conformó la Comisión de Estupefacientes (CND, por sus siglas en inglés), adscrita al Consejo Económico de la ONU y que enfrentó el reto de la aparición de nuevas drogas sintéticas como la metadona y la petidina, fabricadas por laboratorios farmacéuticos europeos que tenían alto nivel de adicción y por lo tanto representaban un grave riesgo⁶⁸. Por las dificultades y traumatismos que implicaban enmendar las Convenciones anteriores para incluir este nuevo tipo de sustancias (en total 14), el CND resolvió redactar un protocolo sobre narcóticos sintéticos que sería firmado en París en diciembre de 1949⁶⁹.

- *El protocolo de 1953*

Cinco años más tarde, en 1953, se lograría la firma de un Protocolo para la Reglamentación del Cultivo, Comercialización y Uso de Opio con fines no médicos⁷⁰. Según Francisco Thoumi, con este protocolo se buscaba eliminar la sobreproducción legal de opio por medio del control de las cantidades que cada Estado estaba autorizado a producir y autorizó la producción de opio para exportación en varios países⁷¹. En 1956, de acuerdo con Musto, los niveles de intolerancia frente a las drogas en Estados Unidos llegarían a su punto más álgido con la institucionalización de la pena de muerte por la venta de heroína a menores⁷².

- *La Convención Única de Estupefacientes de 1961*

Hasta comienzos de los sesenta, el cuerpo normativo internacional para el control de las drogas estaba compuesto por nueve tratados, muchos de ellos complejos y no reconocidos por el grueso de países de la comunidad internacional. Ante la necesidad de generar mayores consensos en la materia y luego de varios años de negociación, finalmente se llegó a la firma de una Convención

⁶⁶ Del Olmo, Rosa, 1989, Op cit., p. 84.

⁶⁷ Gootenberg, Paul, "Between Coca and Cocaine: A century or more of U.S.-Peruvian Drug Paradoxes 1860-1980", en: Working Paper number 251 of the Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2004, p. 28.

⁶⁸ ONUDD, 2008, Op Cit., p. 59.

⁶⁹ *Ibíd.*

⁷⁰ Del Olmo, Rosa, 1989, Op cit., p. 87

⁷¹ Thoumi, Francisco, 2009, Op Cit., p. 46.

⁷² Musto F., David, 1993, Op cit.

Única de Estupefacientes, que en opinión de Thoumi, consolidó la normatividad internacional derogando la mayoría de los instrumentos anteriores⁷³.

Este acuerdo, que ha sido uno de los más respaldados por el conjunto de países de la comunidad internacional en materia de control sobre las drogas, unificó criterios y de esa manera estableció los lineamientos globales de las políticas contra las drogas, para la limitación del consumo de opiáceos, coca, cocaína, marihuana y drogas sintéticas únicamente a usos médicos y de investigación científica, eliminando la posibilidad de su consumo con fines recreativos, religiosos o sociales⁷⁴.

Además de aglutinar todos los instrumentos sobre control de drogas en un solo documento, esta Convención simplificó el componente institucional para mejorar su eficiencia al ratificar las funciones de la INBC y crear el programa de control de estupefacientes de Naciones Unidas, encargado de monitorear la producción, distribución y consumo legal de narcóticos, así como una secretaría técnica encargada de la dimensión ilícita de las drogas conocida como Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito (ONUDD)⁷⁵. Aunque este instrumento no prohíbe la producción de drogas, sí la limita a usos medicinales, condenando cualquier actividad al margen de estos parámetros, dando una amplia flexibilidad a cada país para atender internamente los problemas de abuso en el consumo y dictando como mínimo la obligación de crear tratamientos médicos y de rehabilitación⁷⁶.

Desde el punto de vista de Thoumi, esta Convención merece un análisis detallado por cuanto su enfoque limitador no permite diferenciar en tipos de drogas (si son blandas y/o duras), y porque hace difuso el límite entre usuarios y adictos toda vez que bajo esta lógica, en el caso de las drogas ilegales no existirían usuarios sino abusadores. Asimismo, advierte Thoumi, que las decisiones que se tomaron para definir esta normatividad no tenían una base científica sólida y que lejos de constituir una respuesta a un problema percibido como grave, se basaba más bien en motivaciones particulares de ciertos sectores como el religioso y el médico⁷⁷.

- *Convención de Sustancias Psicotrópicas de 1971*

Debido a diferentes cambios políticos, sociales y económicos experimentados desde la década de los sesenta, empezó a registrarse un inusitado aumento en el consumo de sustancias sintéticas como las metanfetaminas y el LSD, marcando un patrón de abuso de múltiples sustancias de fabricación industrial sobre las que existían pocos o ningún tipo de control⁷⁸. Como la industria farmacéutica estaba directamente involucrada en la fabricación de algunas de esas sustancias, la imposición de controles muy estrictos era vista como algo inviable que merecía un serio debate con la clase política. Esto en efecto se dio, propiciando la firma en Viena, Austria, de la Convención de Sustancias Psicotrópicas de 1971, mediante la cual se establecieron reglas mínimas para el otorgamiento, por parte de los gobiernos, de licencias de producción de drogas sintéticas y alucinógenas, para la regulación de las prescripciones médicas y para combatir el tráfico ilícito⁷⁹.

⁷³ Thoumi, Francisco, 2009, Op Cit., p. 46.

⁷⁴ *Ibíd.*

⁷⁵ ONUDD, 2008, Op Cit., p. 61.

⁷⁶ *Ibíd.*, p. 62.

⁷⁷ Thoumi, Francisco, 2009, Op Cit., p. 47.

⁷⁸ ONUDD, 2008, Op Cit., p. 64.

⁷⁹ Thoumi, Francisco, 2009, Op Cit., p. 48.

- *La Estrategia Internacional contra el Abuso de Drogas de 1988*

A pesar de todos los esfuerzos hechos desde el seno de la ONU para abordar el tema de las drogas ilegales, a finales de la década del setenta, la producción ilícita, el tráfico y el abuso indiscriminado de sustancias como la heroína y la cocaína, así como la fabricación clandestina de sustancias psicotrópicas como las metanfetaminas, empezó a aumentar vertiginosamente de la mano del fortalecimiento de grupos de crimen organizado en Europa, Asia y América Latina⁸⁰. En respuesta a esta situación, en diciembre de 1988 se firmó en Viena, Austria, la Convención contra el Tráfico de Estupefacientes y Drogas Psicotrópicas, que estableció controles al tráfico internacional de drogas y promovió la cooperación entre signatarios, obligándolos por primera vez a penalizar todo lo relacionado con el tráfico ilícito de drogas (cultivo, procesamiento, distribución, venta, lavado de activos), así como el porte y consumo de dichas sustancias, y a tipificar estas actividades como delito dentro de los códigos penales⁸¹.

1.4. El rol de Estados Unidos frente al control de las drogas

Es bajo este contexto que Estados Unidos profundiza su papel en el liderazgo de la estrategia para el control de las drogas. La tendencia hacia la disminución del consumo de narcóticos se frenaría al empezar la década de los sesenta, periodo en el que se registraron profundos cambios económicos, sociales y culturales en varias regiones, pero sobre todo al interior de la primera potencia mundial (Estados Unidos), que propiciaron el aumento ya no solo del consumo de las drogas tradicionales sino también de sustancias como el LCD, las anfetaminas, los barbitúricos, etc.⁸².

Dentro de los factores que definieron esta nueva tendencia en Estados Unidos estuvo la disminución de la pobreza y el consecuente aumento de bienes de consumo incluyendo las drogas. En efecto, la explosión demográfica enmarcada en el fenómeno denominado como “baby boom”, hizo que la población aumentara en cerca de 30 millones de personas, pasando de 150 a 180 millones en una década, generando un efecto multiplicador en la economía que se manifestó en el aumento del consumo, la expansión de la educación, el fortalecimiento de la fuerza laboral y en general, en un periodo de bonanza económica jalonada especialmente por los jóvenes que representaban gran parte de la población y muchos de los cuales se convirtieron en consumidores habituales de drogas⁸³.

Este proceso se vería interrumpido, de acuerdo con David Musto, por el inicio de la guerra de Vietnam y el temor que esto generó entre la generación del ‘baby boom’ frente a la posibilidad de ser reclutada para ir a al campo de batalla. Este escenario hizo que se refugiaron en las drogas, especialmente en la marihuana, considerada ya no como una droga asesina sino como sinónimo de pasividad, de falta de motivación y como símbolo de rechazo a los valores tradicionales y al establecimiento⁸⁴. A esto se sumaría posteriormente el aumento del consumo de heroína, especialmente entre los veteranos de la guerra⁸⁵.

⁸⁰ ONUDD, 2008, Op Cit., p. 67.

⁸¹ Thoumi, Francisco, 2009, Op Cit., pp. 48-49.

⁸² Del Olmo, Rosa, Op cit., 1989, p. 88.

⁸³ Ver artículo, “El poder de los baby-boom”, disponible en:

http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_4796000/4796273.stm

⁸⁴ Musto F., David, 1993, pp. 285-286.

⁸⁵ Gootennerg, Paul, “Cocaine’s long march north, 1900-2010”, en: Latin American Politics and Society, Vol. 54, No 1, Center of Latin American Studies at the University of Miami, 2012; p. 165.

En el ámbito político también se presentaron cambios importantes reflejados en una nueva postura frente al problema de las drogas ilícitas que comenzó a oscilar entre el prohibicionismo y la tolerancia, coincidiendo con la línea ideológica de los partidos tradicionales de ese país: mientras los Demócratas optaron por salidas flexibles, los Republicanos privilegiaron el prohibicionismo radical. Del lado de los primeros sobresalen las administraciones de Kennedy, Ford y Carter, y del lado de los segundos los gobiernos de Nixon y Reagan.

La administración de John F. Kennedy (1960-1963) fue la primera en dar señales de flexibilidad y tolerancia a través de la creación de la Comisión Presidencial sobre Abuso de Drogas que recomendaba reducir las sentencias, dismantelar la oficina federal de narcóticos y considerar a los adictos como enfermos y no como delincuentes⁸⁶. Iniciada la década de los setenta, el discurso de intolerancia a las drogas sería retomado como nunca antes por la administración de Richard Nixon (1969-1974), quien de hecho se convertiría en el primer presidente estadounidense en declarar oficialmente la “guerra contra las drogas”⁸⁷. Luego, con la llegada de Gerard Ford a la presidencia de Estados Unidos (1974-1977), la visión frente a las drogas daría nuevamente un giro en favor de la despenalización que partía del reconocimiento de la imposibilidad de eliminar socialmente el abuso de droga.

Tras hacer un balance de la política de Nixon en la materia, Ford publicaría el Documento Blanco sobre el Abuso de Drogas en el que planteaba que la eliminación total del abuso de drogas era improbable, que cualquier medida que se adoptara sería solo un paliativo y que estas debían enfocarse en las drogas más peligrosas para controlar el suministro y la demanda, y reducir sus efectos⁸⁸. Más tarde, la administración de Jimmy Carter (1977-1981) conservaría esa misma línea de tolerancia y flexibilización. Carter asumió una postura radicalmente opuesta a la de Nixon que optaba por despenalizar la posesión de pequeñas cantidades de drogas, especialmente de marihuana (1 onza), conservando sanciones civiles como multas, pero eliminando las sanciones penales (cárcel). Sin embargo, esta postura contrastaba con la nueva actitud del público, particularmente de los adultos (padres), que se empezaron a mostrar cada vez más intolerantes frente al consumo de sustancias como la marihuana debido a lo que percibían como sus ‘devastadores efectos’ en la población juvenil⁸⁹.

Esta nueva ola de intolerancia encontraría eco a través de la elección de Ronald Reagan (1981-1989). Al igual que Nixon, Reagan privilegió un discurso punitivo y restrictivo frente a las drogas que se radicalizó a través de la declaración de una nueva guerra contra lo que consideraba era una amenaza para la seguridad nacional, refiriéndose en concreto a sustancias como el crack y la cocaína⁹⁰.

1.5. La tradición del *prohibicionismo* de las drogas

Según Harry Levine, la doctrina prohibicionista frente a las drogas constituye una tradición mundial, un principio sobre el cual se fundamenta la comunidad internacional y del que no escapa ningún país independientemente de su orientación ideológica, sistema de gobierno, ubicación

⁸⁶ Del Olmo, Rosa, 1989, Op cit., p. 88.

⁸⁷ Uribe Gaviria, Alejandro y Mejía, Daniel, “Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos”. Universidad de los Andes, 2011, p. 1.

⁸⁸ Mastro F., David, 1993, Op Cit., p. 296.

⁸⁹ *Ibíd.* pp. 302-304.

⁹⁰ *Ibíd.*, pp. 305-308.

geográfica, etc.⁹¹. Levine considera que la prohibición de las drogas ha oscilado entre dos posturas: una radical y criminalizadora que castiga cualquier actividad relacionada con las drogas ilícitas cuyo ejemplo más claro es el de Estados Unidos, y otra más flexible o descriminalizadora tendencia en la que se inscriben algunos países europeos como los Países Bajos. Aunque esta última suele interpretarse como una forma de aceptación lejos de la prohibición, lo cierto según Levine es que al final las dos posturas denotan alguna forma de prohibicionismo. Esto se debe esencialmente a que se ha venido construyendo desde hace casi un siglo un marco normativo internacional reconocido por el grueso de países del mundo sobre la prohibición de las drogas que no sean para usos médicos o científicos⁹².

Durante mucho tiempo se ha planteado que el prohibicionismo surgió como una doctrina que se gestó en Estados Unidos, y que luego fue expandiéndose jalonado por el poder e influencia que ese país ha tenido en el mundo. Esto puede ser simultáneamente cierto y falso porque si bien los estadounidenses jugaron un papel muy importante en la construcción del régimen internacional de control de drogas, su liderazgo no fue el único factor que determinó la difusión del prohibicionismo. De acuerdo con Levine, el discurso de la prohibición de las drogas también ha sido aceptado por países de todo tipo: socialistas, comunistas, musulmanes, democráticos y autocráticos porque permite aumentar la discrecionalidad en los poderes militares y policiales para tener mayor control de la población; también porque puede ser instrumentalizado para justificar acciones en nombre de la moral, así como para desviar la atención de la opinión pública frente a problemas estructurales internos al motivar el nacionalismo, sin importar la filiación política o ideológica frente a un enemigo que es peligroso y que debe ser derrotado⁹³.

La aceptación del prohibicionismo ha estado asociada a los intereses particulares de los países y no exclusivamente a la presión que ejerce Estados Unidos, que aunque si es notable en el caso del modelo criminalizado del prohibicionismo, no aplica en todos los casos. Por esta razón, según Francisco Thoumi, dados los cambios en el contexto político, económico y social a nivel mundial, y los pobres resultados que ha dado el prohibicionismo, especialmente en su forma radical, es preciso replantear su utilidad, no buscando negociar sus fundamentos con Estados Unidos como si fuera su creador y administrador, sino replanteando el régimen internacional de control de las drogas a partir de consensos que benefician a todas las partes⁹⁴.

1.6. La guerra contra las drogas

De los presidentes estadounidenses mencionados, Nixon fue el que más influyó en ese modelo prohibicionista en tanto fue el precursor del discurso de la “guerra contra las drogas”, hoy por hoy la máxima expresión de aquel prohibicionismo radical. Nixon consideraba que el problema de las drogas, específicamente del consumo de marihuana, LSD y heroína, había adquirido dimensiones de emergencia nacional y por eso impulsó un paquete de medidas contundentes para atacarla que se concentraron en el exterior: en los países productores⁹⁵. El discurso de Nixon pronto tuvo

⁹¹ Levine, Harry, “The secret of worldwide drug prohibition. The varieties and uses of drug prohibition”, en: *The Independent Review*, V. VII, n. 2, 2002, 165.

⁹² *Ibíd.*, pp. 167-168.

⁹³ Levine, Harry, “Global drug prohibition: its uses and crisis”, en: *International Journal of Drug Policy*. Queens College, City University of New York, 2002, p. 147-148.

⁹⁴ Thoumi, Francisco, “Políticas de drogas ilegales: ¿dónde, cómo y qué debatir?”, en: Giraldo Martínez, Jorge (et al), *Economía criminal y poder político*. Universidad EAFIT y Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación COLCIENCIAS, 2013, p. 233-236.

⁹⁵ Uribe Gaviria, Alejandro y Mejía, Daniel, 2011, *Op cit.*, p. 1.

acogida en la mayoría de países latinoamericanos que de manera conjunta empezaron a adoptar mecanismos regionales para cumplir con los convenios internacionales de lucha contra las drogas como la Convención Única de Estupefacientes de 1961, el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y el Acuerdo Sudamericano sobre Estupefacientes y Psicotrópicos de 1973⁹⁶.

Ahora bien, se lograron ciertos avances a través de las operaciones de erradicación de cultivos de marihuana en Jamaica y México, y de opio en Turquía, además de la creación de la Administración para el Control de Drogas (DEA, por sus siglas en Inglés) y del desmantelamiento de redes de tráfico de heroína como la llamada *Conexión Francesa*, lo cual permitió que la oferta de esas drogas tradicionales y de sustancias nuevas como el LSD disminuyera. Sin embargo, la lucha lanzada por Nixon distó mucho de ser exitosa.

Según Paul Gootenberg, a estos factores se sumaron otros hechos concretos desarrollados en el marco de la Guerra Fría, como el triunfo de la revolución cubana que se tradujo en la expulsión de los narcotraficantes isleños y con ellos el traslado de rutas y conexiones hacia Centro y Sur América, o las políticas represivas adoptadas por gobiernos autocráticos en Sur América como el del chileno Augusto Pinochet, quien adoptó medidas contundentes en contra de los narcotraficantes de ese país⁹⁷. Si bien este conjunto de factores contribuyó a la disminución en la oferta y demanda de las mencionadas drogas, hicieron que otras sustancias como la cocaína fueran abriéndose espacio en el mercado de narcóticos, especialmente dentro de Estados Unidos⁹⁸.

Desde el principio, Nixon restó importancia a la cocaína por considerar que se trataba de una droga exclusiva de las clases más glamurosas y pudientes por lo que la penalización de su consumo no sería prioritaria⁹⁹. El problema, según Alejandro Gaviria y Daniel Mejía, es que ante la posibilidad de venderla y adquirirla sin restricciones, la oferta y demanda de esa droga fue aumentando sustancialmente hasta desplazar a otros narcóticos¹⁰⁰.

La decisión de Nixon tuvo como efecto inmediato el traslado de los cultivos ilícitos, particularmente de marihuana, hacia varios países caribeños y suramericanos dentro de los que sobresale Colombia. Allí, el mercado de la marihuana empezó a expandirse vertiginosamente hasta que los cultivos hidropónicos aparecieron al interior de Estados Unidos y de esta forma se hizo menos atractivo el negocio. Entonces la cocaína, en reemplazo de la marihuana, empezó a tomar fuerza como actividad altamente rentable por la falta de controles. Como consecuencia de esta dinámica, en Colombia surgieron y se consolidaron diferentes tipos de organizaciones alrededor de este negocio – entre ellos los llamados carteles del *narcotráfico*-, actores sobre los que se hará una revisión más adelante.

⁹⁶ Del Olmo, Rosa, 1989, Op cit., p. 90.

⁹⁷ Gootenberg, Paul, "Cocaine's 'Blowback' North: A Commodity Chain Pre-History of the Mexican Drug Crisis", en: *Governing the Global Drugs*. London School of Economics and Political Science (LSE), Special Reports, October 2012, p. 39.

⁹⁸ *Ibíd.*

⁹⁹ *Ibíd.*

¹⁰⁰ Uribe Gaviria, Alejandro y Mejía, Daniel, "Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos". Universidad de los Andes, 2011, pp. 2-3.

1.7. Balance de la guerra contra las drogas y debate actual

Han pasado algo más de cien años desde que empezó a configurarse el régimen de control de las drogas y casi cuarenta desde la declaración de la “guerra contra las drogas” por parte de Estados Unidos, y lejos de alcanzarse el objetivo de impedir el uso no médico y no científico, el problema ha persistido y se ha agravado. Según datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD), para 2010 se estimó en casi 300 millones de personas el número de consumidores de sustancias ilícitas (6.6% de la población mundial entre 15 y 64 años), de los cuales cerca de 40 millones eran drogodependientes y sufrían trastornos relacionados con el consumo¹⁰¹. Igualmente se determinó que casi 253 mil personas murieron ese año en todo el mundo por consumir drogas como la marihuana y las anfetaminas¹⁰².

Aunque la guerra contra las drogas ha tenido relativo “éxito” como instrumento de control social y político según lo plantea Ibán de Rementarúa (en términos sanitarios y humanitarios), ésta ha sido un completo fracaso desde el punto de vista de la criminalización que ha hecho del consumo y la demanda, generando alto costos materiales y humanos¹⁰³.

De hecho, la ampliación del régimen internacional de control de las drogas terminó desembocando en la aparición de fenómenos como el crimen organizado cuya lucha ha cobrado la vida de millones de personas y ha demandado cuantiosos recursos que podrían ser aprovechados en otros sectores neurálgicos como la salud y la educación¹⁰⁴. Además ha inducido a la estigmatización de los consumidores¹⁰⁵. Esta dinámica ha sido particularmente recurrente en regiones como América Latina y Asia, donde se ubican algunos de los mayores productores de sustancias como la cocaína (Colombia) y el opio (Afganistán). Allí persisten graves situaciones de conflicto interno desde hace varias décadas asociadas al negocio de las drogas ilícitas (en Colombia se calcula que la producción de narcóticos cobra la vida de entre 4.000 y 7.000 personas anualmente¹⁰⁶) y es donde se han concentrado los mayores esfuerzos coercitivos en el marco de la guerra contra las drogas¹⁰⁷.

Ante este desalentador panorama y ausencia de buenos resultados, se han empezado a escuchar desde varias regiones del mundo voces a favor de una revisión exhaustiva del paradigma prohibicionista que ha imperado (tanto criminal como no criminal) y si es necesario un cambio de modelo. En Estados Unidos, por ejemplo, que históricamente ha sido el principal defensor del prohibicionismo en su forma más represiva, se han empezado a dar muestras de flexibilización en su postura al no bloquear iniciativas locales para la despenalización del uso recreativo de la marihuana como ya sucedió en los estados de Colorado, California y Washington¹⁰⁸. En América Latina, que sigue siendo el mayor exportador mundial de cocaína y marihuana y donde se expresa con mayor visibilidad el crimen organizado, la violencia y la corrupción derivados de este problema, algunos líderes políticos, expertos y líderes de opinión han empezado a referirse

¹⁰¹ Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito. Informe Mundial sobre las Drogas 2012, p. 9.

¹⁰² *Ibíd.*

¹⁰³ De Rementarúa, Ibán, 2009, *Op Cit.*, pp. 72-76.

¹⁰⁴ Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. *Drogas y Democracia: Hacia un Cambio de Paradigma*, 2009, p. 19.

¹⁰⁵ *Ibíd.*

¹⁰⁶ Organización de Estados Americanos (OEA). *El problema de las drogas en las Américas*. 2013, p. 83.

¹⁰⁷ De Rementarúa, Ibán, 2009, *Op Cit.*, pp. 74.

¹⁰⁸ Ver artículo, “Los súper poderosos de la política de drogas”, disponible en:

<http://lasillavacia.com/historia/los-super-poderosos-de-la-politica-de-drogas-46302>

concretamente al fracaso del prohibicionismo y a la necesidad de un cambio de modelo que trate el consumo como una cuestión de salud pública y no de política criminal, que busque reducirlo mediante acciones preventivas y que focalice la represión en el crimen organizado¹⁰⁹.

En 2012, en el marco de la VI Cumbre de las Américas llevada a cabo en Colombia, se definió la elaboración de un informe que permitiera establecer la situación actual del problema de las drogas en la región y que recogiera de manera analítica y comprensiva las impresiones y opiniones que empezaban a surgir¹¹⁰. Esta tarea fue asumida por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de Estados Americanos (OEA) que presentó el documento en 2013, dejando entrever inicialmente un cambio de discurso que enfatiza en el tema de la salud pública y en la búsqueda de alternativas sociales como medios para restringir el uso de drogas¹¹¹. Estos esfuerzos se han visto alternados por actuaciones unilaterales como es el caso de Uruguay, que hace poco aprobó algunas medidas orientadas hacia la regulación más que a la prohibición de la producción y consumo de la marihuana¹¹².

De acuerdo con Francisco Thoumi, este debate que empieza a abrirse frente al problema de las drogas ilícitas es pertinente y por demás necesario no solo por los altos niveles de violencia en países como Colombia y México asociados al fenómeno del narcotráfico, sino también porque las normas para su control fueron diseñadas en contextos específicos y muy diferentes a las realidades actuales¹¹³. Los cambios tecnológicos, científicos, sociales, políticos y económicos hacen que esas reglas no sean igual de efectivas y que por lo tanto, ameriten una revisión constante bajo un enfoque de política pública no tanto para promover cambios extremos como la prohibición o la liberalización total sino más bien para mejorarlas y/o identificar alternativas ajustables al entorno actual; como opciones de política pero no como dogmas indiscutibles¹¹⁴.

1.8. Las drogas ilícitas como “economía de guerra”

Lo anterior lleva a revisar las dinámicas de financiación de la guerra, particularmente de las guerras intra-estatales. Por ejemplo, lo que tradicionalmente planteaba la literatura con relación a los medios económicos era que detrás de las reivindicaciones revolucionarias de los grupos rebeldes siempre había precarias condiciones socioeconómicas que impulsaban esas facciones a enfrentarse al establecimiento, y que para hacerlo necesitaban recursos económicos que conseguían a través de comportamientos predatorios como secuestros, extorsiones, robos, saqueos, etc. Todo esto para alcanzar un objetivo político: llegar al poder y cambiar el régimen¹¹⁵.

Sin embargo, con el fin de la Guerra Fría, la persistencia de varios de los conflictos internos y los cambios que esto supuso en términos de su financiación para su sostenimiento, obligó a los grupos rebeldes a buscar nuevas fuentes de financiación como recursos naturales o cultivos

¹⁰⁹ Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. *Drogas y Democracia: Hacia un Cambio de Paradigma*, 2009, p. 11.

¹¹⁰ Thoumi, 2013, Op Cit., p. 230.

¹¹¹ OEA, 2013, p. 106.

¹¹² Ver artículo, “Uruguay: cómo funciona la producción y venta de marihuana”, disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/08/130801_uruguay_ley_marihuana_claves_aplicacion_ip.shtm

¹¹³ Thoumi, 2013, pp. 231-233.

¹¹⁴ *Ibíd.*

¹¹⁵ Arnson, Cynthia y Zartman, William, “Economías de guerra: la intersección de necesidad, credo y codicia”, en: Anuario CIP 2006. Centro de Investigación para la Paz, 2006; p. 123.

ilícitos¹¹⁶. Esto impulsó una nueva corriente de pensamiento cuya unidad básica de análisis es la “*economía política de guerra*” en referencia a la utilización de los recursos económicos (particularmente bienes primarios de exportación) ya no como un medio para obtener un fin político sino como un fin en sí mismo de la lucha¹¹⁷.

Desde esta perspectiva, el conflicto no se ve como una situación “disfuncional”, irracional y excepcional sino como un proceso “funcional” que sirve a los intereses políticos, sociales y sobre todo económicos de actores racionales¹¹⁸, que para satisfacerlos recurrieron progresivamente a acciones como el pillaje, la extorsión, el secuestro y *el tráfico de drogas*, entre otros: acciones más de tipo criminal que propiamente rebeldes¹¹⁹.

Una de las mayores contribuciones a este paradigma “funcional” de la economía de la guerra es la tesis de los “rebeldes criminales” de Paul Collier y Anke Hoefler, quienes lograron establecer una relación de causalidad entre el riesgo de ocurrencia y la prolongación de los conflictos civiles recientes y su prolongación, y la pobreza y la alta dotación de recursos naturales¹²⁰. Bajo estas circunstancias, el objetivo de las rebeliones dejaba de ser la derrota militar del Estado (objetivo político) y pasaba a ser el saqueo de las rentas procedentes de la explotación de los recursos naturales, el secuestro, la extorsión y el tráfico ilícito de drogas para tener un flujo constante de ingresos que les permitiera mantener su estructura armada, pero sobre todo satisfacer sus intereses económicos particulares (objetivo económico).

De alguna forma, esta situación suscitó el surgimiento del paradigma “narco-insurgente/narco-terrorista”, según el cual las ganancias que estos grupos obtienen por concepto de la producción, tráfico y comercialización de narcóticos son canalizadas para fortalecer sus aparatos armados y expandirse militarmente, por lo que las acciones del Estado deben estar orientadas a erradicar los cultivos como estrategia para evitar su crecimiento¹²¹. El General estadounidense Barry R. McCaffrey plantea que las FARC son en efecto una narco-guerrilla porque “*el dinero y poder que le otorgan las drogas para financiar la lucha en contra del establecimiento constituye su esencia definitoria*”¹²².

Sin embargo, según Vanda Felbab-Brown, la relación entre actores armados ilegales y drogas ilícitas va más allá del enfoque tradicional de las “narco-guerrillas”, en tanto éste solo ofrece una aproximación reduccionista del vínculo, ignorando aspectos relacionados con los beneficios que los grupos insurgentes pueden obtener del aprovechamiento eficiente de las economías ilícitas en términos de legitimidad política y apoyo social de la población donde están ubicados los centros de acopio y los corredores de tráfico de las drogas. En ese sentido, Felbab-Brown propone acabar

¹¹⁶ Puentes Marín, Ángela María, “El Opio de los Talibán y la Coca de las Farc”. Transformaciones de la relación entre actores armados y narcotráfico en Afganistán y Colombia”. Colección Prometeo. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales- Cesó. Universidad de los Andes, 2006; p. 2.

¹¹⁷ Ballentine, Karen y Nitzschke, Haeiko, “The Political Economy of Civil War and Conflict Transformation”, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2005; p. 2.

¹¹⁸ *Ibíd.*

¹¹⁹ Puentes Marín, Ángela María, *Op Cit.*, 2006.

¹²⁰ Collier, Paul y Hoefler, Anke, “Greed and Grievances in Civil Wars, Policy Research, Working Paper, 2355 World Bank, Washington DC, 2000; pp. 26-27.

¹²¹ Felbab-Brown, Vanda, “The Coca Connection: Conflict and Drugs in Colombia and Perú”, en: <http://journals.hil.unb.ca/index.php/jcs/article/view/489/823> consultado el 2 de octubre de 2013.

¹²² Barry R., McCaffrey, “The drug Scourge as a Hemispheric problem”, Strategic Studies Institute, United States Army War College, august 2001; p. 3.

con las políticas antinarcoóticos basadas en medidas represivas de interdicción y erradicación, que lo único que logran es fortalecer las relaciones entre los cultivadores rurales y los rebeldes, y de esta forma brindar un enfoque de proximidad del Estado con la población que permita socavar el vínculo entre estos y los beligerantes, y así estimular su cooperación para ayudar a desarticular las estructuras rebeldes¹²³.

Al margen de la discusión que pueda surgir en torno a la viabilidad práctica de estas tesis, lo importante es que poco a poco ha venido tomando fuerza la necesidad de entender la dimensión económica de los conflictos para revisar no solo sus causas y su evolución, sino también su posible resolución. Dentro de los aportes hechos por esta visión económica, David Keen reconoce su tendencia hacia el dinamismo en relación con los objetivos de los rebeldes que pueden pasar de tomarse el poder, a definir metas concretas en la medida en que los cálculos económicos interactúan con los agravios subyacentes o los superan como motivo de la violencia¹²⁴. Esta perspectiva económica de los conflictos además ha servido para identificar y distinguir entre diferentes tipos de recursos naturales y su influencia en la definición de los conflictos.

Así, por ejemplo, se han hecho distinciones entre los “recursos saqueables” y los no saqueables. En la primera categoría se incluyen las piedras preciosas, las drogas ilícitas o minerales como el coltán, entre otros, que son fácilmente transables y con altos niveles de ganancia, generalmente asociándose a conflictos revolucionarios no-separatistas como es el caso de República Democrática del Congo (RDC), Sierra Leona, Colombia o Afganistán, donde han contribuido a prolongar las hostilidades. Por otro lado, están los recursos no saqueables, es decir aquellos que por sus características no pueden ser extraídos ni transportados con facilidad como la madera, el petróleo y el gas, que están más ligados a conflictos de liberación nacional en regiones donde hay altos niveles de corrupción y grupos sociales marginados que ven en la existencia de estas reservas una base económica para crear su propio estado como ocurre en Sudan y Papúa Nueva Guinea¹²⁵.

Es importante tener en cuenta, además, que las actividades económicas en tiempos de guerra sirven a intereses de varios actores. Jonathan Goodhand¹²⁶ ha identificado tres tipos de economías de guerra: la economía de combate, la economía clandestina y la economía de subsistencia. La primera hace referencia a las interacciones económicas que ayudan al sostenimiento de las hostilidades, por lo que intervienen varios actores, incluyendo el aparato de seguridad del Estado, los grupos rebeldes y los proveedores de material logístico y de guerra. Aquí, según Mary Kaldor, es preciso señalar que la capacidad de los actores en conflicto para obtener ingresos de las materias primas legales e ilegales depende de sus relaciones comerciales transfronterizas, incluyendo el crimen organizado que se ve favorecido por la liberalización y desregulación de los mercados en la era global¹²⁷.

La segunda, llamada también economía de mercado negro, comprende amplias redes de relaciones informales como mafias u organizaciones criminales que buscan beneficiarse de las oportunidades que surgen de la condición de conflicto. En algunos casos estas estructuras existen antes de que estalle la violencia y pueden ser un factor para que inicien o se prolonguen los conflictos cuando establecen vínculos con los grupos rebeldes. En esta economía los intereses

¹²³ *Ibíd.*

¹²⁴ Arnsion Cynthia y Zartman, William, 2006, *Op Cit.*, p 129.

¹²⁵ Ballentine, Karen y Nitzschke, Haeiko, 2005, *Op Cit.*, pp. 5-6.

¹²⁶ Goldhand, Jonathan, “Frontiers and Wars: The Opium Economy in Afghanistan”, in *Journal of Agrarian Change*, Vol . 5 Nº 2, April 2005, pp. 191-216, p. 202.

¹²⁷ Arnsion Cynthia y Zartman, William, 2006, *Op Cit.*, p 130.

económicos no solo están asociados a la lucha rebelde dentro de los conflictos sino también a dirigentes o líderes corruptos, que en la sombra promueven la violencia para beneficiar sus propios entornos económicos, desviando recursos para su enriquecimiento y creando redes de influencia en lugar de proveer bienes públicos y representación política legítima¹²⁸. Finalmente está la economía de subsistencia que se refiere a las redes de interacción económica que tienen lugar durante el conflicto y que benefician especialmente a la población marginal y pobre como sucede con los cultivos ilícitos, las remesas, etc.¹²⁹.

De igual forma, es interesante ver que la abundancia de recursos y la codicia pueden tener un profundo impacto de fragmentación al interior de los grupos rebeldes, de ruptura de liderazgos y de sus estructuras de mando y control¹³⁰. De hecho, la Academia Internacional de la Paz (IPA, por sus siglas en Inglés) ha planteado que los incentivos económicos que se generan a partir de estos esquemas generan problemas de indisciplina al interior de los grupos rebeldes que socavan las estructuras de mando y control, especialmente en proceso de negociación de paz, dando como resultado un especial interés por prolongar la guerra en lugar de conseguir la paz¹³¹.

Esto a su vez lleva a pensar en los efectos de las economías de guerra en la finalización de las confrontaciones. De acuerdo con David Keen, es fundamental prestar atención a la economía política emergente de los conflictos para pensar en estrategias orientadas a su posible resolución, considerando que las fuerzas en conflicto tienden a ganar más con la continuación de la guerra que con la paz a través de la captación de las rentas de los recursos naturales¹³².

Experiencias como la de Sierra Leona y Camboya, donde la violencia resurgió después de la firma de acuerdos de paz, dejan entrever, según Keen y Mats Berdal, que más allá de derrotar a su adversario y poner fin a las hostilidades, lo que realmente importaba para las partes en conflicto era seguir obteniendo los beneficios económicos de la continuación de la guerra, por lo que los esfuerzos de la comunidad internacional para diseñar e implementar acuerdos de paz serían más exitosos si se tuviese en cuenta la economía política de las guerras y sus efectos sobre la intensidad de la violencia¹³³. Ahora bien, pese a que en los últimos años se han logrado acuerdos de paz en países donde el conflicto estuvo estrechamente ligado a la apropiación de recursos naturales como Sierra Leona, Liberia, Afganistán y la RDC, las relaciones económicas que sustentaban las confrontaciones no fueron del todo desarticuladas y esto hizo imposible el sostenimiento de la paz¹³⁴.

De hecho, algunos estudios han podido establecer que dos de los factores que más han influido en el fracaso de los procesos de paz firmados recientemente en el mundo son la disponibilidad de recursos naturales fácilmente extraíbles y la proliferación de grupos armados¹³⁵. En muchos casos, los posibles beneficios que se desprendan de un escenario de paz no alcanzan a compensar ni superar las ganancias que los rebeldes obtienen con la apropiación de recursos, lo cual hace que

¹²⁸ *Ibíd.*

¹²⁹ Ballentine, Karen y Nitzschke, Haeiko, 2005, *Op Cit.*, pp. 7-9.

¹³⁰ Arnson Cynthia y Zartman, William, 2006, *Op Cit.*

¹³¹ Puentes Marín, Angela María, *Op Cit.*, 2006; p. 4.

¹³² Keen, David, "The Economic Functions of Violence in Civil War", Adelphi Paper N° 320, International Institute for Strategic Studies, Oxford University, Oxford, 1998; p. 11.

¹³³ Berdal, Mats y Keen, David, "Violence and Economic Agendas y Civil Wars: Some Policy Implications", *Millenium Journal of International Studies* 26, N° 3 1997, p. 796.

¹³⁴ *Ibíd.*

¹³⁵ Ballentine, Karen y Nitzschke, Haeiko, 2005, *Op Cit.*, pp. 15.

se aparten de los procesos de negociación, convirtiéndose en “spoilers” (saboteadores) y dificultando los programas de DDR. A esto se suma la influencia de aquellos actores que hayan acumulado riquezas durante el conflicto y que busquen consolidar su poder en situaciones de fragilidad post-conflicto expendiendo su control sobre la economía local y los procesos políticos¹³⁶.

Siguiendo esta misma lógica, Ricardo Vargas sugiere que las economías de guerra pueden convertirse en barreras para la terminación de los conflictos, primero porque propician fragmentaciones al interior de las organizaciones que hacen parte del conflicto y que se generen vínculos entre grupos insurgentes y organizaciones criminales; segundo porque son un botín de enriquecimiento privado que incluso puede llegar a afectar a las fuerzas de seguridad estatal que en medio de la lucha contra los actores armados ilegales y sus estructuras de financiamiento terminan involucrándose en los tráficó de ilícitos, como ha sucedido en Angola, Sierra Leona y Colombia; y tercero porque los excedentes acumulados de dichas economías sirven para que se configuren estructuras legales e ilegales de control y poder regionales¹³⁷.

Por todo lo anterior, para Vargas resulta indispensable tener en cuenta, por un lado, las fuentes de financiamiento (economías de guerra) dentro de los conflictos armados internos, y por otro, el reconocimiento de la multiplicidad de actores que participan en esas estructuras, al momento de diseñar e implementar procesos de negociación para superarlos, pero sobre todo para garantizar perspectivas de sostenibilidad de la paz¹³⁸.

En conclusión, la adopción de medidas para controlar el abuso de las drogas ilícitas se remonta varios siglos atrás en la historia y sigue siendo una práctica recurrente hasta hoy. En la consolidación de este paradigma, fundamentado en una visión eminentemente “prohibicionista”, Estados Unidos ha desempeñado un rol muy importante al liderar la configuración del régimen internacional para el control de las drogas que está vigente actualmente y del cual hacen parte la mayor parte de los países del mundo.

Sin embargo, como resultado de este modelo que criminaliza la producción y consumo de sustancias psicoactivas, lejos de inducirse un uso exclusivamente médico y científico, se han generado dinámicas criminales altamente lucrativas que traen consigo inestabilidad política y social, y especialmente violencia a gran escala, como lo demuestra el conflicto en Colombia y Afganistán, principales productores de cocaína y opio respectivamente. En consecuencia, el fracaso de la guerra contra las drogas, máxima expresión del prohibicionismo punitivo, ha impulsado progresiva aunque lentamente, especialmente desde los países más afectados por sus efectos perversos, la apertura de un debate amplio y juicioso sobre la necesidad de modificar o cambiar dicho modelo.

2. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

A continuación se presenta una breve descripción de casos emblemáticos que reflejan la relación entre conflicto armado, violencia y drogas ilícitas como economía política de la guerra: Afganistán con los Talibán y el mercado del opio y Perú con Sendero Luminoso (SL) y el mercado de la

¹³⁶ *Ibíd.*

¹³⁷ Vargas Meza, Ricardo, “Economías de Guerra y Control del Territorio: Ilegalidad y Reconfiguración del Poder en el Sur de Córdoba y en Montes de María”, en: Camacho Guizado, Álvaro (et al), *A la Sombra de la Guerra. Ilegalidad y Nuevos Órdenes Regionales en Colombia*. Facultad de Ciencias Sociales – Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales (Ceso). Universidad de los Andes, Bogotá, 2009, pp. 214-15.

¹³⁸ *Ibíd.*, p. 216.

cocaína. La elección de estas dos experiencias se basa precisamente en el hecho de que Afganistán y Perú son los principales productores de opio y coca respectivamente, insumos para la fabricación de sustancias psicoactivas prohibidas.

En el caso de Perú, si bien según el último censo de cultivos de coca hubo una disminución del 3,4% entre 2011 y 2012, pasando de 62.500 ha a 60.400ha respectivamente¹³⁹, lo cierto es que esto no ha sido suficiente avance para evitar convertirse en el mayor productor potencial de coca del mundo por encima de Colombia, que en ese mismo periodo registro un importante descenso del 25% en el número de cultivos, pasando de 64.000ha a 48.000ha¹⁴⁰. En el caso de Afganistán, la producción de opio registró un aumento significativo en cerca de 36%, pasando de 193.000ha en 2007 a 209.000ha en 2012, equivalentes al 74% de la producción mundial¹⁴¹ y por encima de los países del llamado Triángulo de Oro: Myanmar, Tailandia y Laos.

De otro lado, se destaca como criterio de elección el hecho de que en ambos casos las dinámicas del mercado de las drogas ilícitas han estado asociadas en gran medida al origen y evolución de conflictos armados internos. En el conflicto de Perú (similar en varios aspectos al de Colombia), existen pruebas de que SL (principal grupo insurgente) financió su accionar armado a través de la coca durante los veinte años que duró la confrontación, y aunque ésta terminó a finales de los noventa, en la actualidad persisten indicios de resurgimiento de violencia en algunas regiones, explicada en parte por la persistencia de cultivos ilícitos. En el caso de la guerra de Afganistán, que aún no termina, la persistencia del negocio del opio ha contribuido a su debilitamiento institucional y –como si fuera poco– amenaza hoy con truncar su democratización¹⁴².

Ambas experiencias brindan algunas pistas sobre las dinámicas subyacentes a la relación drogas y conflicto, y de paso sobre la forma cómo debe ser entendida a la luz del caso colombiano a propósito de las discusiones en torno al tema del narcotráfico en el marco de las negociaciones de paz entre el gobierno y la guerrilla de las FARC.

- **Afganistán**

El conflicto en Afganistán se divide en tres etapas: una que va 1979 a 1989 correspondiente a la invasión soviética y la Yihad afgana, la segunda que va desde 1989 y 1994 descrita como la guerra civil entre los señores de la guerra, y otra que se extiende desde 1994 con la llegada de los Talibán hasta 2001, cuando se da su derrocamiento¹⁴³.

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, tanto Estados Unidos como la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) buscaron extender sus órbitas de influencia hacia la región de Asia Central, incluyendo Afganistán, pero con el estrechamiento de las relaciones militares entre Estados Unidos y Pakistán, fue el poder soviético el que terminó imponiéndose en Afganistán¹⁴⁴. Con el derrocamiento en 1973 del Rey Zahir Shah (en el poder desde 1933), por parte de su primo Daoud Khan, el país entró en un periodo de inestabilidad e inconformismo social que se expresó a

¹³⁹ ONUDD. Perú. Monitoreo de Cultivos de Coca 2012, p. 11.

¹⁴⁰ ONUDD. Colombia. Monitoreo de Cultivos de Coca 2012, p. 8.

¹⁴¹ ONUDD. Afghanistan. Opium Survey 2013. Summary Findings, p. 5.

¹⁴² *Ibíd.*

¹⁴³ Puentes Marín, Ángela María, *Op Cit.*, 2006; p. 12.

¹⁴⁴ Human Rights Watch (HRW), "Backgrounder on Afghanistan: History of War", October 2001, en: <http://www.hrw.org/legacy/backgrounder/asia/afghan-bck1023.htm>

través de manifestaciones lideradas por la oposición y los fundamentalistas islámicos en contra del régimen¹⁴⁵.

Daoud Khan, quien inicialmente se alineó con la facción Parcham (bandera en árabe) del Partido Popular Democrático de Afganistán (PDPA, por sus siglas en Inglés)¹⁴⁶ de orientación marxista-leninista, fue ganando poder y con esto fue desprendiéndose de los soviéticos. El PDPA se reunió en 1977 y lanzó un golpe de estado apoyado indirectamente por la URSS que terminó con el asesinato de Daoud en 1978 y la instauración de un régimen socialista, presidido por Hafizullah Amín, bajo la égida de la URSS.

Las políticas altamente represivas para reformar el campo impulsadas por el gobierno socialista de Amín y su creciente incapacidad para satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos, provocaron un malestar generalizado entre la población que volvió a levantarse en contra del nuevo gobierno. En un contexto de Guerra Fría, estas condiciones fueron aprovechadas por Estados Unidos y otros países aliados para empezar a contrarrestar el avance del comunismo soviético mediante la canalización de apoyo político y de ayuda económica y militar a los guerreros Muyahidines o combatientes de la Yihad (Guerra Santa musulmana en árabe) que se oponían al gobierno socialista¹⁴⁷. Bajo estas circunstancias, los líderes afganos, amparados en un tratado de amistad, buena vecindad y cooperación firmado con la URSS decidieron solicitar a ese país el despliegue de tropas con el fin de controlar las rebeliones y estabilizar el país¹⁴⁸.

Luego que los servicios de inteligencia soviéticos establecieran que Amín estaba suministrando información a la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en Inglés), éste fue asesinado y reemplazado por Brabak Karmal, quien se encargó de recibir el contingente de 115 mil soldados enviados por la URSS para ayudar al ejército afgano a reprimir cualquier expresión de inconformismo frente al régimen. Las motivaciones detrás de la intervención de la URSS estaban relacionadas con la preocupación que suscitaba la posibilidad de que su frontera suroccidental se desestabilizara, pero sobre todo de que una de sus pocas salidas a mar cálido quedara bajo la órbita de influencia estadounidense¹⁴⁹.

Internamente, la invasión fue interpretada como una afrenta contra la integridad étnica, social, política y económica por parte de una fuerza extranjera, lo cual generó un amplio malestar social y de paso la conformación de alianzas entre distintas facciones de las principales etnias del país¹⁵⁰.

A nivel externo, luego de la invasión soviética y ante la posibilidad de concretar sus objetivos geoestratégicos en la región, el gobierno estadounidense junto con otros países opositores a la invasión (Arabia Saudita, Pakistán, Emiratos Árabes Unidos, China, entre otros), orientaron sus esfuerzos a reforzar el apoyo militar y financiero a las principales organizaciones de oposición representadas por los Muyahidines, por medio del establecimiento de alianzas para la canalización de recursos financieros y de intercambio de información. Estados Unidos estrechó un fuerte

¹⁴⁵ Liakhovsky, Alexander (Mayor General), "The Civil War in Afghanistan", en: *Journal of National Security and the Future*, 2000; pp. 185-186.

¹⁴⁶ El PDPA fue fundado en 1965 y estaba dividido en dos facciones, Parcham de corte más urbano y Khalq de origen rural.

¹⁴⁷ Liakhovsky, (2000), *Op Cit.*, p. 188.

¹⁴⁸ Lair, Eric, "Afganistán y las redes islamistas armadas", en: *Revista Análisis Político*, N° 44, Septiembre – Diciembre 2001; p. 89.

¹⁴⁹ *Ibíd.*

¹⁵⁰ *Ibíd.*

vínculo con Pakistán a través de sus servicios de inteligencia ISI, con el fin de inducir a la URSS a involucrarse en una guerra de desgaste (guerra de guerrillas), un tipo de confrontación para el que no estaban preparados los soviéticos (trampa afgana). El objetivo era dar a los soviéticos su propia versión de la guerra de Vietnam pero en suelo afgano¹⁵¹.

Con la llegada al poder de Mohammed Najibullah en 1986 y después de varios años de enfrentamientos, se daría un giro radical en la conducción política del país con el lanzamiento de una política de reconciliación dirigida a solucionar los principales problemas que lo aquejaban y a resolver por la vía negociada el conflicto armado. Esta propuesta fue rechazada por los guerreros de la Yihad que para ese momento habían alcanzado un alto grado de atomización.

Sin embargo, en abril de 1988 con la mediación de la ONU y con el acompañamiento de Estados Unidos y la URSS, los gobiernos de Afganistán y Pakistán firmaron una serie de acuerdos de entendimiento en la ciudad de Ginebra, Suiza, mediante los cuales se establecían compromisos para impedir la intervención extranjera en los asuntos internos de los afganos así como para replantear las relaciones bilaterales¹⁵². Los acuerdos además sirvieron para oficializar el retiro de las tropas soviéticas de territorio afgano en 1989.

Aunque se creyó que con el retiro de las tropas soviéticas el conflicto terminaría, lo cierto es que las tensiones se mantuvieron entre el gobierno comunista y los muyahidines, y entre los mismos muyahidines que habían logrado convertirse en señores de la guerra instaurando estructuras de poder en aquellas zonas donde ejercían influencia¹⁵³. Tras el derrocamiento de Najibullah en 1992 por parte de tres grandes señores de la guerra, originarios de los grupos étnicos tayiko y uzbeko, de manera unánime los muyahidines autoproclamaron el triunfo de la Yihad y el inicio de un nuevo régimen que llevaría prosperidad, estabilidad y tranquilidad al país, algo que no sucedió¹⁵⁴. La incapacidad de los “señores de la guerra” para establecer un mecanismo eficiente que les permitiera compartir el poder mediante un gobierno de unidad, los llevó a iniciar una disputa de sucesión poscomunista por el poder político y territorial¹⁵⁵.

Bajo este contexto se hizo visible el movimiento de los Talibán (estudiantes de teología en pashtún, idioma oficial de Afganistán), conformado por guerreros muyahidines, mayoritariamente estudiantes del grupo étnico pashtún que se formaron en madrasas (escuelas coránicas) pakistaníes. Desilusionados por el caos que devino de la victoria sobre los soviéticos y en un intento por “purificar” el país moralmente, los Talibán decidieron emprender su propia campaña para lograr, según Nasreen Ghufuran, el fin del conflicto y la pacificación, y de esa forma establecer un sistema de gobierno basado en la ley islámica (Sharia)¹⁵⁶. Con el tiempo y el apoyo de gobiernos extranjeros como el de Pakistán, que veía en el movimiento un aliado para sus intereses comerciales y geoestratégicos, los Talibán fueron tomando el control de la mayor parte del territorio (90%), hasta que en 1996 se autoproclamaron como la fuerza oficial de gobierno reconocida solo por tres países (Pakistán, Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudita)¹⁵⁷.

¹⁵¹ Peters, Gretchen, “Seeds of Terror. How Heroin is bankrolling the Taliban and al Qaeda”. St, Martin’s Press, New York, 2009, pp. 25-29.

¹⁵² Liakhovsky, 2000, Op Cit., p. 202.

¹⁵³ HRW, 2001, Op Cit.

¹⁵⁴ Peters, Gretchen,, 2009, Op Cit., p. 58.

¹⁵⁵ Lair, Eric, 2001, Op cit., p. 90.

¹⁵⁶ Ghufuran, Nasreen, “The Taliban and the civil war entanglement in Afghanistan”, en: Asian Survey, Vol. 41, No. 3, may-June 2001; p. 467.

¹⁵⁷ *Ibíd.*, p. 91.

Su máximo líder, Mullah Mohammad Omar, quien era llamado el “comandante de la fe”, instauró el régimen talibán sustentado en una concepción radical de la ley islámica, promulgando políticas altamente represivas y prohibicionistas en detrimento de los derechos y libertades fundamentales de la población en aquellas zonas donde mantenían control, lo que les significó el rechazo por parte de la comunidad internacional. A pesar de que el régimen fue derrocado luego de la invasión liderada por Estados Unidos tras los ataques del 9/11, los reductos del movimiento, cada vez más vinculado con las redes del terrorismo transnacional, siguen siendo una de las principales amenazas armadas y obstáculos para la reconstrucción política y social del país.

Uno de los rasgos característicos de este conflicto en sus diferentes etapas es su estrecho vínculo con el mercado del opio y sus derivados. Esta actividad inició en los años cincuenta, es decir, dos décadas antes de la invasión soviética y tuvo un rápido crecimiento debido, principalmente, al aumento en la demanda de heroína en Occidente, a la inestabilidad política y difíciles condiciones climatológicas que experimentaron los países del Triángulo de Oro (Myanmar, Laos y Tailandia), principales productores de opio del mundo hasta entonces, a las prohibiciones impuestas en Irán y Pakistán a la producción y consumo, y a la falta de un Estado fuerte. Todo esto hizo que los cultivos se desplazaran hacia Afganistán, convirtiéndose rápidamente en una de las principales fuentes de sustento de la población¹⁵⁸.

Luego de la invasión soviética y el inicio del conflicto, se forjó un importante vínculo entre los actores armados y la economía del opio en un doble sentido: por un lado, el conflicto creó las condiciones para el surgimiento y evolución de dicho mercado y por otro, el narcotráfico ayudó a construir una economía de guerra fortaleciendo a los grupos armados involucrados¹⁵⁹. Para este caso, la economía basada en el opio se inicia con la invasión soviética y se mantiene durante la guerra civil entre “los señores de la guerra”. Como causa del conflicto, el mercado del opio tiene un papel importante a partir del ascenso de los Talibán al poder y la adopción de esta sustancia como fuente para su financiación.

En términos generales, Ángela María Puentes señala que el conflicto tuvo al menos tres efectos sobre la economía del opio. El primer efecto se desprende del hecho de que la invasión soviética de alguna forma representó solo una etapa dentro de una sucesión de conflictos sociales que terminaron por socavar el débil aparato institucional del país, lo cual posibilitó la adopción del opio como forma de subsistencia. A esto se sumó el florecimiento del negocio gracias al apoyo brindado por los servicios de inteligencia de Estados Unidos, Arabia Saudita y Pakistán para enfrentar a las fuerzas de la URSS, que permitió recuperar amplias zonas rurales donde se impulsó a los campesinos a cultivar amapola, incrementando así la producción y comercialización de opio hacia países como Pakistán¹⁶⁰.

El segundo efecto está relacionado con la destrucción del aparato económico del país a raíz de los enfrentamientos entre los muyahidines y los soviéticos, lo cual hizo que la producción de alimentos disminuyera, que las importaciones de ayuda humanitaria crecieran y que los campesinos recurrieran a buscar dinero en efectivo para acceder a los alimentos, recursos que podían conseguir fácilmente a través del cultivo de opio¹⁶¹. Como tercer efecto se destaca la

¹⁵⁸ Felbab-Brown, Vanda, “Narco-Jihad: drug trafficking and Security in Afghanistan and Pakistan”, The National Bureau of Asian Research. NBR Special Report # 20, December 2009; p. 5.

¹⁵⁹ Goldhand, Jonathan, Op Cit, 2005; p. 195.

¹⁶⁰ Puentes Marín, Ángela María, Op Cit., 2006; pp. 10-12.

¹⁶¹ *Ibid.*, pp. 14-15.

polarización étnica que devino de los enfrentamientos entre los muyahidines luego de la invasión soviética, lo cual generó que el tráfico de opio se esparciera en la región debido a la desaparición de las fuentes de ayuda externa que obligaron a muchos movimientos a depender cada vez más de los cultivadores de opio y a tener menos incentivos para buscar la pacificación del Estado¹⁶².

Con la entrada de los Talibán a la escena de la confrontación a mediados de los noventa, la economía del opio empezó a expandirse de manera considerable y se convirtió en la causa de la prolongación de la guerra. Sin embargo, según reconoce Puentes Marín, la posición de este grupo frente al mercado ilícito del opio fue ambigua y osciló durante esos años entre la prohibición y la tolerancia. De hecho, cuando se lograron tomar algunas de las principales ciudades, los Talibán no tenían ningún vínculo con el narcotráfico y su postura fue de rotundo rechazo y antagonismo frente a los cultivos ilícitos por considerar que iban en contra del Corán¹⁶³. Para ese momento, el país era el principal productor de opio y de heroína del mundo¹⁶⁴. El opio representaba el principal medio de subsistencia de la población por lo que cualquier medida orientada a su prohibición era altamente impopular. Ante la incapacidad de proveer medios alternativos de ingresos para los campesinos y dada la necesidad de ganar el apoyo de la población para la guerra y ver el alto nivel de rentabilidad del negocio, en 1995 los Talibán se vieron avocados a levantar las prohibiciones que impusieron a los cultivadores y productores de opio y adoptaron una posición más flexible.

Así, poco a poco los Talibán se fueron involucrando en el negocio del tráfico de opio, inicialmente a través del cobro de impuestos a los cultivos (10%) y al comercio (20%), luego eliminando y reemplazando a los traficantes y también controlando los territorios con cultivos ilícitos, especialmente en el sur y oriente del país¹⁶⁵. Aunque los Talibán percibían la mayor parte de sus ingresos de gobiernos aliados como Pakistán, según la ONUDD, su participación en el mercado del opio y las ganancias que empezaron a recibir (entre 100 y 200 millones de dólares al año) hicieron que el opio se convirtiera en una importante fuente de ingresos para el financiamiento de su estructura política y militar¹⁶⁶.

En la medida en que aumentaban los flujos de dinero, también lo hacía el número de hectáreas (90.583 hectáreas) con cultivos de amapola y la presencia de los Talibán a lo largo y ancho del país. Se estima que para 1999 el grupo tenía bajo su control cerca del 90% del territorio y la producción de opio alcanzó su punto más alto, con cerca de 4.500 toneladas métricas, correspondiente al 79% de la producción mundial¹⁶⁷. Y mientras se abrían espacio en los eslabones intermedios de la cadena del narcotráfico, los Talibán fueron estrechando lazos con traficantes y mafias a los que ofrecían garantías de seguridad para comerciar a cambio de apoyo económico que utilizaban para comprar armas, munición, combustible, ropa, alimentos y para pagar a los combatientes¹⁶⁸.

En este contexto, Osama Bin Laden, líder del grupo extremista islámico Al Qaeda y ex miembro de las fuerzas muyahidines que participaron en la guerra contra los soviéticos, empezó a desempeñar

¹⁶² Felbab-Brown, Vanda, 2009, Op Cit., p. 7.

¹⁶³ MacDonald, David, "Drugs in Afghanistan: opium, Outlaws and Scorpion Tales. Ann Arbor: Pluto Press, 2007, p. 64.

¹⁶⁴ Tomado de United Nations Office on Drugs and Crime (ONUDD) a. Afghanistan Opium Survey 2003, October 2003; p. 31.

¹⁶⁵ Puentes Marín, Angela María, Op Cit., 2006; p. 24, p. 94

¹⁶⁶ Tomado de United Nations Office on Drugs and Crime (ONUDD) b. The Opium Economy in Afghanistan. An international problem, 2003; p. 5.

¹⁶⁷ *Ibíd.*

¹⁶⁸ Puentes Marín, Angela María, Op Cit., 2006, pp. 31-33.

un rol importante a favor de los intereses talibanes. Según Grentcher Peters, aunque inicialmente los servicios de inteligencia estadounidense aseguraban no tener evidencia suficiente de que Bin Laden estuviera involucrado en el negocio del opio, el gobierno británico logró establecer que junto a Mullah Omar, líder de los Talibán, tenían miles de toneladas de opio y heroína en reservas que utilizaban para financiar rebeldes chechenos y uzbekos, y todo tipo de operaciones terroristas en Asia Central, lo que motivó una ola de sanciones internacionales sobre el régimen¹⁶⁹.

Con el paso del tiempo se pudo comprobar que Bin Laden ejercía una importante influencia sobre Omar con relación al manejo del gobierno, pero sobre todo, en el negocio del opio en el que fungía, según Peters, como intermediario entre los Talibán, grupos de contrabandistas de Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita y Qatar, e incluso con jeques ricos que llegaban a suelo afgano en jets privados, aviones militares y hasta aviones comerciales cargados con arsenales, equipos de comunicación y vehículos que intercambiaban por heroína¹⁷⁰. Al comprobarse estos movimientos ilegales, la ONU aprobó un nuevo régimen de sanciones y de paso la petición explícita de Estados Unidos a los Talibán para la entrega de Bin Laden y su grupo terrorista, que en un principio no tuvo mayores efectos, aunque Omar sí decretó una nueva prohibición para el cultivo de opio¹⁷¹.

En efecto, Puentes Marín señala que a partir del 2000 los Talibán dan un giro radical en su posición frente al narcotráfico retomando la imposición de medidas prohibitivas al cultivo de opio. Al respecto, se ha planteado que con esta medida se buscaba por un lado, hacer frente a una práctica inmoral y contraria a las tradiciones religiosas dictadas por el Corán, además de tener un elemento de negociación para lograr el reconocimiento del régimen por parte de la comunidad internacional al mostrarse no como criminales asociados con el narcotráfico, sino como una fuerza política interesada en resolver el problema de las drogas ilícitas, y por otro lado, presionar el aumento de los precios del opio luego de la caída que experimentaron por la sobreproducción de 1999¹⁷².

Esta última hipótesis cobró fuerza luego de que en 2001 los precios se incrementaran 10%, lo cual fue aprovechado por los Talibán para vender sus excedentes de cosechas anteriores por cerca de 1.2 billones de dólares¹⁷³. Aunque el tráfico se mantuvo, la producción se redujo en cerca de un 90% en los territorios bajo control de los Talibán pasando de 82 mil hectáreas en 2000 a solo 8 mil en 2001 y de 3.276 toneladas producidas en 2000 a solo 185 en 2001¹⁷⁴. La prohibición, según Vanda Felbab-Brown, tuvo un fuerte impacto sobre la población rural que vio disminuidos sus ingresos sustancialmente, lo cual generó un amplio malestar y amenazas de levantamientos que llevaron a los Talibán a revocar la medida, algo que inevitablemente provocó que la producción repuntara a los niveles de principios de los noventa¹⁷⁵.

Las dinámicas de la economía del opio experimentaron un nuevo punto de quiebre luego de los ataques del 9/11. En efecto, luego de los atentados terroristas, el gobierno estadounidense identificó a Osama Bin Laden como su máximo responsable y a su vez a Afganistán como su

¹⁶⁹ Peters, Gretchen,, 2009, Op Cit., p. 86.

¹⁷⁰ *Ibid.*, pp. 88-89.

¹⁷¹ *Ibid.*, pp. 92-93.

¹⁷² Puentes Marín, Angela María, Op Cit., 2006, pp. 36-37.

¹⁷³ ONUDD b., 2003; p. 7.

¹⁷⁴ ONUDD a., 2003; p. 6.

¹⁷⁵ Felbab-Brown, Vanda, 2009, Op Cit., p. 8.

escondite y centro de operaciones de Al Qaeda. Con base en esto, Washington decidió en octubre de 2001 lanzar la “Operación Libertad Duradera” apoyada militarmente por la Alianza del Norte¹⁷⁶.

Al cabo de dos meses, las tropas estadounidenses y sus aliados tomaron el control de las principales provincias y de esa forma derrocaron al gobierno talibán, cuyos líderes huyeron hacia la frontera con Pakistán a las llamadas Agencias Tribales Federalmente Administradas (FATAS, por sus siglas en Inglés). Esto dio paso a una fase de transición a través de la firma del acuerdo de Bonn del 5 de diciembre de 2001 que dictaba el establecimiento de un gobierno provisional compartido por todas las facciones tribales del país, incluyendo la Alianza del Norte, que fue la que en últimas tomó el control del país hasta la realización de elecciones en el término de dos años¹⁷⁷.

Para garantizar la estabilidad y seguridad de la población durante este periodo, el Consejo de Seguridad de la ONU autorizó el despliegue de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF, por sus siglas en inglés), conformada por 4.500 efectivos de varios países inicialmente solo en Kabul, la capital¹⁷⁸. En 2003, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) asumió el mando y control de la ISAF extendiendo su campo de operaciones a todo el territorio afgano¹⁷⁹. A pesar del triunfo inicial de la alianza internacional, los Talibán siguieron haciendo resistencia, en parte gracias al tráfico de opio, por lo que mantienen combates contra las fuerzas de la OTAN hasta hoy.

En términos del tráfico ilegal de opio, el efecto directo e inmediato de la invasión internacional fue un aumento de los cultivos debido al levantamiento previo de la prohibición decretada por los Talibán¹⁸⁰, lo cual permitió que su control y las ganancias empezaran a descentralizarse entre los diferentes jefes tribales que se dividieron el poder una vez fue derrocado el régimen, hecho que aparentemente contó con la complacencia del gobierno estadounidense y de las fuerzas de la OTAN, que habrían adoptado una estrategia no muy ambiciosa y flexible de erradicación e interdicción¹⁸¹. De acuerdo con el último informe de la ONUDD sobre el opio en Afganistán, esta tendencia ascendente se ha mantenido constante desde entonces, pasando de 80 mil hectáreas cultivadas en 2003 a 209 mil en 2013, es decir un incremento del 79,7% en diez años¹⁸². En este informe sobresalen dos picos registrados en 2006 (165 mil hectáreas) y 2007 (193 mil hectáreas), y aunque se han adoptado varias estrategias antinarcóticos para hacerle frente, los resultados no han sido los esperados.

De acuerdo con Vanda Felbab-Brown, algunas de las medidas adoptadas tenían enfoques flexibles de *laisse-faire* (2001-2002) que buscaban involucrar a los líderes de las facciones tribales. Este tipo de acciones fracasaron porque la mayor parte de esos jefes estaban completamente involucrados en el negocio y con la caída de los Talibán, tomaron control de sus cultivos ampliando su poder e influencia.

¹⁷⁶ La Alianza del Norte era una coalición de facciones guerrilleras que desde 1996 luchaban para derrocar al régimen Talibán en Afganistán.

¹⁷⁷ Jalali, Ali A., “Afghanistan in 2002: The struggle to win the peace”, en: *Asian Survey*, Vol. 43, No. 1, 2003; pp. 175-176.

¹⁷⁸ *Ibid*, p. 178.

¹⁷⁹ Afghanistan International Security Assistance Force, *History*, disponible en:

<http://www.isaf.nato.int/history.html>

¹⁸⁰ Felbab-Brown, Vanda, 2009, *Op Cit.*, p. 8.

¹⁸¹ Ver artículo, “Derrocamiento del régimen Talibán facilita la producción de opio”, disponible en:

<http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/derrocamiento-de-regimen-taliban-facilita-la-produccion-de-opio/20020401/nota/106119.aspx>

¹⁸² United Nations Office on Drugs and Crime (ONUDD), *Afghanistan Opium Survey 2013*.

Otra iniciativa, con una orientación más represiva, fue la política de compensación a la erradicación forzosa (2002-2003), liderada por el gobierno británico, que consistía en pagar entre 250 y 350 dólares a los campesinos que participaran en labores de erradicación manual. Sin embargo, esta medida también fracasó porque los campesinos sobrestimaban las hectáreas erradicadas para obtener más dinero, no erradicaban y los líderes tribales a veces se apoderaban de los fondos sin distribuirlos. Entre 2004 y 2009, el gobierno estadounidense, en un intento por responder ante la presión internacional, impulsó una política de intensificación de la erradicación forzosa manual y de fumigaciones aéreas enfocándose en los traficantes más pequeños, lo cual no solo generó malestar entre la población por sus efectos nocivos sino que también propició un aumento en la demanda de protección a los Talibán¹⁸³.

De este modo, las políticas de erradicación e interdicción no lograron romper el vínculo entre el opio y los Talibán porque éstos huyeron a las FATAS, un territorio aislado con escaso control político y/o militar, donde pudieron oxigenarse militarmente y recaudar recursos provenientes presuntamente de algunas entidades del Estado pakistaní y de países del Medio Oriente¹⁸⁴. Las labores de erradicación además provocaron un alto flujo de desplazados campesinos que terminaron adhiriéndose a los Talibán para conseguir apoyo y protección, lo cual hizo de paso que el gobierno nacional y los gobiernos tribales a nivel local empezaran a perder legitimidad y respaldo popular, permitiendo así que los Talibán volvieran a penetrar las comunidades. Adicionalmente, estas medidas hicieron que la población dejara de suministrar información a los organismos de inteligencia y que en cambio compartieran esos datos con los Talibán en contra de las fuerzas internacionales¹⁸⁵.

Felbab-Brown plantea que lejos de reducciones hubo un incremento de las hectáreas cultivadas asociado a factores como: 1) el aumento del precio internacional del opio, 2) la excesiva dependencia económica en este tipo de productos (90% del PIB), 3) la falta de seguridad para la inversión local y extranjera, 4) la destrucción de la infraestructura económica (sistemas de riego, carreteras, electricidad), lo cual dificultaba la producción de otros productos y su puesta en mercados con nuevos y cada vez más fuertes competidores, y 5) la falta de un sistema de microcréditos diferentes a los entregados a cambio de una parte de las ganancias del opio¹⁸⁶. Un elemento decisivo que se sumó al fracaso de las políticas antinarcóticos fue la ausencia del imperio de la ley, que facilitó la proliferación de estructuras criminales y de actores ilegales como los Talibán especialmente entre 2006 y 2007, periodo en el que se registró una escalada en las acciones armadas de ese grupo en la provincia de Helmand (la zona con el mayor número de cultivos)¹⁸⁷.

En respuesta a esta problemática y para complementar las acciones antinarcóticos emprendidas por Estados Unidos y el Reino Unido, la OTAN decidió en 2008 realizar operaciones de lucha contra las drogas previa autorización del gobierno local, campo en el que no se habían involucrado hasta entonces por considerar que podían ser percibidas como una injerencia en los asuntos internos de

¹⁸³ Felbab-Brown, Vanda, 2009, Op Cit., pp. 14-18.

¹⁸⁴ *Ibíd.*

¹⁸⁵ *Ibíd.* 17.

¹⁸⁶ *Ibíd.*, p. 9.

¹⁸⁷ Ver artículo, "Opium Harvest at record level in Afghanistan", disponible en:
http://www.nytimes.com/2006/09/03/world/asia/03afghan.html?_r=0

los afganos¹⁸⁸. De acuerdo con los generales del Alto Mando Aliado de la OTAN, la principal razón por la que la organización debía involucrarse era la utilización, por parte de los Talibán, del dinero percibido por la producción y tráfico de opio para la compra de los arsenales con los que atacaban a los ejércitos de la alianza¹⁸⁹.

Felbab-Brown ha estimado que los Talibán pueden recibir entre 70 y 500 millones de dólares al año por concepto de producción y tráfico ilegal de opio (50% de sus ingresos totales), que en efecto utilizan para financiar su estructura armada¹⁹⁰. Sin embargo, advierte que la mayor ganancia que obtienen de las drogas ilícitas, más allá de su fortalecimiento militar, es en realidad el capital político que deviene del apoyo que brindan a los cultivadores en las áreas rurales para evitar las labores de erradicación y la protección que dan a las elites tribales en las ciudades, lo cual se traduce en un respaldo activo pero también pasivo sobre todo cuando la población se niega a entregar información a las unidades de inteligencia de la OTAN¹⁹¹.

En la actualidad, Afganistán sigue siendo el mayor exportador de opio del mundo con cerca de 209 mil hectáreas cultivadas y 5.500 toneladas producidas anualmente, de las cuales el 90% están localizadas en las provincias del sur y occidente del país, donde a su vez se ha detectado que los Talibán han venido recuperando posiciones. Esto, según la ONUDD, debe ser visto como un signo de alarma para la seguridad y futura estabilidad del país, considerando que para 2014 está programada la retirada de todas las fuerzas internacionales del país¹⁹².

- **Perú**

El conflicto armado en Perú se inició en 1980 e involucró al Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA), al grupo guerrillero Sendero Luminoso (SL) y a las fuerzas armadas del Estado. Aunque el MRTA tuvo gran incidencia en el escalamiento de la violencia especialmente a mediados de los ochenta en el ámbito urbano, fue SL el que realmente marcó el ritmo de la confrontación desde el campo. SL surgió a finales de los sesenta como una facción del Partido Comunista de Perú (PCP) alineada con la plataforma ideológica maoísta de China (Bandera Roja), e integrado mayoritariamente por profesores, maestros de escuela y jóvenes provincianos estudiantes de la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga (UNSH), ubicada en el departamento de Ayacucho¹⁹³. Su fundador y líder fue Abimael Guzmán, profesor de filosofía del mismo claustro quien después de haber vivido de primera mano la revolución cultural impulsada por Mao Ze-Tung en China, regresó a Perú con la idea de crear su propia versión de esta expresión comunista¹⁹⁴.

¹⁸⁸ Ver artículo, "La OTAN combatirá el tráfico de opio para ahogar los ingresos de los talibanes", disponible en: http://www.abc.es/hemeroteca/historico-11-10-2008/abc/Internacional/la-otan-combatira-el-trafico-de-opio-para-ahogar-los-ingresos-de-los-talibanes_91528137738.html

¹⁸⁹ *Ibíd.*

¹⁹⁰ Felbab-Brown, Vanda, 2009, *Op Cit.*, p. 13.

¹⁹¹ *Ibíd.*

¹⁹² Ver artículo, "Afghanistan opium crop cultivation rises 36 per cent, production up 49 per cent", disponible en: <http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2013/November/afghanistan-opium-crop-cultivation-rises-a-record-36-per-cent-opium-production-up-49-per-cent.html?ref=fs1>

¹⁹³ Dgregori, Carlos Iván, "Sendero Luminoso: Los hondos y mortales desencuentros, lucha armado y utopía autoritaria", documento de trabajo N° 4 y 6, Serie Antropología N° 2 y 3. Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 1988; pp. 27-35.

¹⁹⁴ Fitz-Somons, Daniel W., "Sendero Luminoso: Case Study Insurgency", *Parameters*, 1993; pp. 64-65, en: <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/1993/1993%20fitzsimons.pdf>

El progresivo deterioro de las condiciones socioeconómicas (pobreza, desigualdad, desempleo etc.), en las zonas rurales más apartadas del desarrollo en los departamentos de Apurímac y Ayacucho¹⁹⁵, la fragilidad institucional profundizada por una arraigada tradición militarista¹⁹⁶, así como la poca presencia del Estado en zonas rurales y el inicio de un proceso “ilegítimo” de transición hacia la democracia, sirvieron de caldo de cultivo para que Guzmán decidiera pasar de la retórica ideológica y política a una lucha armada en contra del orden establecido¹⁹⁷. SL aprovechó los agravios y difíciles condiciones en las que se encontraba la población rural y construyó un discurso reformista que tuvo gran acogida, particularmente entre los jóvenes y campesinos¹⁹⁸.

A mediados de 1980, la Junta Militar de Gobierno (JMG) convocó a elecciones democráticas para iniciar un proceso de transición que no fue respaldado por Guzmán y su movimiento. En cambio, SL inició un boicoteo de los comicios en algunas de las mesas electorales instaladas en Ayacucho, acto que fue reconocido por el mismo movimiento como el inicio de la “guerra popular” en contra del Estado¹⁹⁹. Inspirándose en la Revolución Cultural Proletaria en China, SL protagonizó un levantamiento insurgente bajo la forma de guerra popular prolongada: una guerra de desgaste, de golpear y huir con ataques sorpresivos y esporádicos en contra de la policía y las fuerzas armadas, inicialmente con una orientación rural para luego expandir los ataques hasta tomarse los centros urbanos²⁰⁰.

Al principio, SL no encontró mucha resistencia por parte de las fuerzas armadas del Estado que recién habían dejado el poder y se encontraban debilitadas y desgastadas, situación que les permitió fortalecer sus bases rurales y avanzar militarmente mediante ajusticiamientos de autoridades locales, emboscadas y hostigamientos contra estaciones de policía y batallones militares. También ejecutaron acciones de alto impacto como la instalación de explosivos en lugares públicos, en entidades del Estado, y en carros y animales que eran estratégicamente ubicados (se le comparó con la brutalidad que caracterizó al régimen de Pol-Pot en Camboya)²⁰¹.

Entre 1980 y 1982, SL logró equilibrar la correlación de fuerzas a su favor tomando el control de amplias zonas del territorio, especialmente las rurales donde empiezan a establecer las llamadas “zonas liberadas” desde donde organizaron su plan de cercar las ciudades desde el campo. La reacción del Estado no se hizo esperar y el gobierno de turno declaró el estado de emergencia en las zonas de influencia de SL y ordenó a las fuerzas armadas combatir al grupo guerrillero para retomar el control. En poco tiempo, el ejército logró rehabilitar los puentes destruidos y desbloquear las carretas. En respuesta SL se replegó, lo cual provocó la desilusión del campesinado, que se sumó al malestar generado por la visión represiva y genocida del movimiento²⁰².

¹⁹⁵ Tomado de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú (CVR). Informe final, disponible en: <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/>, consultado el 1 de octubre de 2013.

¹⁹⁶ Por más de tres décadas se expresó a través de regímenes autoritarios

¹⁹⁷ *Ibíd.*

¹⁹⁸ Scott Palmer, David, “Rebellion in rural Peru: The origins and evolution of Sendero Luminoso”, *Comparative politics*, Vol. 18, No. 2, January 1986; p. 130.

¹⁹⁹ *Ibíd.*, p. 129.

²⁰⁰ Fitz-Somons, Daniel W., *Op Cit*, 1993; p. 67

²⁰¹ CNVR, *Op Cit*.

²⁰² Degregori, Carlos Iván, 1988, *Op Cit.*, pp. 44-47.

Luego, SL trató de intensificar sus ataques en contra de la policía y el ejército pero también en contra de la población nativa “desconociendo su identidad cultural” y sin ningún tipo de contemplación, hecho que provocó la reacción de algunos sectores del campesinado que se empezaron a organizar en comités de autodefensa bajo la figura de rondas campesinas²⁰³.

Con el levantamiento de los campesinos, que constituían la base del movimiento guerrillero, SL empezó a debilitarse hasta el rompimiento de su equilibrio estratégico. Este sentimiento contrainsurgente empezó a ser explotado por las fuerzas armadas que poco a poco fueron acercándose a la población para llenar los vacíos que el movimiento guerrillero dejaba a su paso²⁰⁴. Las rondas campesinas se expandieron con la ayuda de las fuerzas armadas y combatieron a SL durante la mayor parte de la década de los ochenta, hasta lograr romper el cerco guerrillero²⁰⁵.

Con la llegada de Alberto Fujimori al poder en 1990, se definieron dos grandes objetivos: la recuperación y estabilización económica y la lucha frontal contra la insurgencia. Fue así como se creó en la policía un cuerpo contra el terrorismo (Dircofe) y un cuerpo elite de búsqueda adscrito a esta dirección (Grupo Especial de Inteligencia – GEIN), encargado de la persecución, encarcelación y tortura de sus simpatizantes, así como del suministro de armas a las rondas campesinas²⁰⁶.

Dos años más tarde y como consecuencia de la acción del gobierno, se logró dar con el paradero del máximo líder del grupo, Abimael Guzmán, lo cual generó rupturas en el interior de la organización y profundizó su debilitamiento²⁰⁷. A pesar de los golpes asestados a SL, la agrupación sobreviviría pero sin constituir una amenaza para la seguridad nacional de Perú.

En el momento de mayor poder, SL representó un grave peligro para la estabilidad del país debido a la articulación de su accionar con el negocio de la coca y sus derivados. El cultivo de coca ha estado estrechamente ligado a la historia del Perú desde la época pre colonial (cuando era usada con fines rituales y medicinales) hasta hoy, haciendo parte integral de la estructura económica del sector rural, donde su producción y comercialización con fines medicinales y culturales era controlada antes de la aparición del narcotráfico a comienzos de los setenta.

Según David Scott Palmer, la coca era el único medio de ingresos de cerca de 300 mil campesinos en el Valle del Alto Huallaga (VAH) y su precio podía ser de 4 a 34 veces más alto que el de las cosechas tradicionales de cacao y maíz²⁰⁸. Desde ese momento, el número de hectáreas cultivadas empezó a crecer de manera exponencial con destino a la elaboración de pasta base de coca. Para comienzos de los ochenta, según Bruce H. Kay, Perú era uno de los principales productores de hoja de coca con el 65% del total de la producción de todo el mundo²⁰⁹.

²⁰³ *Ibíd.*

²⁰⁴ Degregori, Carlos Iván, “Cosechando Tempestades. Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso en Ayacucho”, en: Degregori, Carlos Iván (et al), *La Ronda Campesina y la Derrota de Sendero Luminoso*, Serie Estudios de la Sociedad Rural N° 15, IEP ediciones, Lima, 1996; P. 194-212.

²⁰⁵ Taylor, Lewis, “La estrategia contrainsurgente, el PCP-SL y la guerra civil en Perú, 1980-1996”, *debate agrario*, N° 26; pp. 104-106.

²⁰⁶ *Ibíd.*

²⁰⁷ Ver artículo, “Sendero Luminoso”, en: <http://es.insightcrime.org/peru-grupos/sendero-luminoso>, consultado el 2 de octubre de 2013.

²⁰⁸ Scott Palmer, David, *Op Cit*, p. 68.

²⁰⁹ Kay, Bruce H., “Violent Opportunities: The rise and fall of “King Coca” and Shining Path”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 41, No. 3, 1999; p. 10

En efecto, según Kay, la producción de coca le representaba al país entre 800 millones y 1,2 billones de dólares, es decir, un tercio del valor de las exportaciones totales y más de la mitad del valor de la venta de carbón y petróleo, sus dos principales productos de exportación para ese año²¹⁰. Ahora bien, aunque este auge coincidió con el surgimiento de SL, según Felbab-Brown, el grupo en principio no buscó involucrarse en el negocio²¹¹. Fue solo hasta mediados de esa década que la presión militar del gobierno y la pérdida de apoyo de los campesinos en las regiones de Ayacucho y Apurímac, los obligó a desplazarse hacia el norte a los departamentos de San Martín y Huánuco en el VAH, la primera zona productora de coca del mundo²¹².

La estrategia de SL consistía en enfrentar al gobierno mediante una guerra de guerrillas para derrocarlo, tomar el poder y reformar el *statu quo*, todo en un plazo máximo de 50 años²¹³. Esa “guerra de guerrillas” se iniciaría en las áreas rurales para establecer allí zonas liberadas y con el apoyo de campesinos locales, interrumpir los suministros de víveres a las ciudades e inducir levantamientos masivos por desabastecimientos²¹⁴. Entre 1970 y 1984, SL logró avanzar en su plan estratégico hasta conseguir un amplio apoyo popular, incluyendo las áreas donde proliferaban los cultivos de coca, como el VAH.

A pesar de esto, la primera reacción del grupo frente al cultivo y consumo de coca fue de rechazo y prohibición por considerar que iba en contra del ideario marxista. Pero como el cultivo de coca constituía la principal fuente de subsistencia entre el campesinado, la postura de SL generó malestar y tuvo que ser rápidamente reversada para no perder respaldo popular²¹⁵. Cuando llegó al VAH, SL se encontró con que los campesinos cocaleros estaban desordenados y aislados, existía un alto nivel de rentabilidad de la producción de coca y condiciones óptimas para cultivarla, además de una difícil situación en la que los campesinos quedaban muchas veces en medio de los enfrentamientos entre los traficantes y la Policía²¹⁶.

La suma de todos estos factores llevó al grupo a instaurar un nuevo orden en la región por medio de asesinatos sistemáticos que le permitieron convertirse en el único intermediario entre campesinos y traficantes y en el protector de ambos²¹⁷. De esta manera, el grupo empezó a organizar delegaciones de campesinos para negociar con los traficantes y fijar el precio de la coca. También a cobrar a los traficantes, mayoritariamente colombianos, un impuesto sobre el cultivo (llamado *quinta* equivalente a 1/5 a lo producido) y sobre el despegue de cada avión cargado con pasta base o cocaína (6 a 15 mil dólares por despegue), por lo que recibió cuantiosos recursos²¹⁸. Se estima que anualmente SL llegó a recibir entre 10 y 100 millones de dólares por este

²¹⁰ *Ibíd.*

²¹¹ Felbab-Brown, Vanda, “The Coca Connection: Conflict and Drugs in Colombia and Perú”, en: <http://journals.hil.unb.ca/index.php/jcs/article/view/489/823> consultado el 2 de octubre de 2013.

²¹² Woods, Cindy, “The Sendero Luminoso & how the United States is Relighting their path”, en: *The Honors Undergraduated Research Journal* Volume 9, University of Oklahoma Honors College, p. 54.

²¹³ Dreyfus, Pablo G., “Sendero Luminoso: ¿Un caso de narcoterrorismo?”, p. 8.

²¹⁴ *Ibíd.*

²¹⁵ Felbab-Brown, Vanda, “The Coca Connection: Conflict and Drugs in Colombia and Perú”, en: <http://journals.hil.unb.ca/index.php/jcs/article/view/489/823> consultado el 2 de octubre de 2013.

²¹⁶ *Ibíd.*

²¹⁷ Dreyfus, Pablo G., “Sendero Luminoso: ¿Un caso de narcoterrorismo?”, p. 12. en: <http://www.saap.org.ar/esp/docs-revista/boletin/1999/ot-dreyfus.pdf>

²¹⁸ Felbab-Brown, Vanda, “The Coca Connection: Conflict and Drugs in Colombia and Perú”, en: <http://journals.hil.unb.ca/index.php/jcs/article/view/489/823> consultado el 2 de octubre de 2013.

concepto²¹⁹, recursos que eran utilizados para financiar las operaciones militares a través de la compra de armas y explosivos, brindar apoyo a las familias de los guerrilleros muertos en combate, el pago de los honorarios de los abogados que los representaban ante las cortes²²⁰, pero sobre todo, para el pago de los salarios a los combatientes²²¹. Se estima que entre 1987 y 1993, el grupo guerrillero recogió 250 millones de dólares por este concepto²²².

Según Pablo Dreyfus, incursionar en el negocio de la coca fue relativamente fácil para SL: los campesinos no solo estaban desorganizados y ávidos de protección sino que las organizaciones de traficantes (llamadas firmas) eran muy débiles, sobre todo si se les comparaba con los carteles colombianos —a los que de hecho estaban subordinados en el negocio—, de manera que la relación con SL fue de “cordialidad” y se basó fundamentalmente en protección e intermediación²²³.

Además, según David Scott Palmer, había una fuerte rivalidad entre la policía (dependiente del ministerio del Interior) y las fuerzas militares (dependientes del ministerio de Defensa), algo que dificultaba la coordinación en las operaciones en contra de los cultivos ilícitos, a lo que se sumaba el malestar generado entre las tropas por la reducción en los salarios debido a la recesión económica²²⁴. SL aprovechó estas “ventajas”, las necesidades e intereses (“agravios”) de traficantes y campesinos para ganar apoyo popular y así garantizar las rentas de la coca. De hecho, los campesinos se convirtieron en su principal base social pero también en su base de inteligencia, reclutamiento y apoyo logístico, incluso en algunos casos ayudando directamente a ejecutar acciones terroristas como voladura de puentes y bloqueos de carreteras²²⁵.

Poco a poco, todo este respaldo social fue permitiendo que el grupo guerrillero estableciera una “zona liberada” en el VAH, a lo que el gobierno de turno (1984) respondió con la declaración del valle como zona de emergencia y la instalación de un comando policial-militar al mando del General Julio Carbajal, para combatir la insurgencia antes que darle importancia al negocio de las drogas ilícitas. Carbajal identificó la importancia de los campesinos dentro de la estructura de SL y concluyó que antes que combatirlos era necesario ganar su apoyo en favor del Estado, por lo que era inconveniente dar continuidad a los programas de erradicación y en cambio brindar protección a los cultivadores frente a la guerrilla y sus medidas represivas, estrategia que al final se tradujo en el volcamiento de todo el apoyo al ejército por parte de los campesinos²²⁶.

Sin embargo, al reducirse el margen de intermediación de SL, los grandes traficantes pudieron copar esas posiciones y ampliar sus redes propiciando el aumento del tráfico de drogas, lo cual fue enfrentado por el nuevo gobierno (Alan García, 1985-1989) con la re-adopción de los programas de erradicación enfocados en la interdicción generando una caída en los precios de la coca²²⁷.

²¹⁹ Scott Palmer, David, Op Cit, p. 70.

²²⁰ *Ibíd.*

²²¹ Steiniz Mark S., “The Terrorism and the Drug Connection in Latin America’s Andean Region”, Policy Papers on the Americas Volume XIII, Study 5, Center for Strategic and International Studies (CSIS), July 2002; p. 6.

²²² Kay, Bruce H., 1999, Op Cit, p. 102.

²²³ Dreyfus, Pablo G, Op Cit., pp. 10-11.

²²⁴ Scott Palmer, David, Op Cit, p. 70.

²²⁵ Kay, Bruce H., 1999, Op Cit, p. 103.

²²⁶ Steiniz Mark S, Op cit., p. 7.

²²⁷ *Ibíd.*

Sendero Luminoso aprovechó nuevamente la situación de la creciente hostilidad de los campesinos frente al gobierno y empezó a recuperar su apoyo presionando a los traficantes por mejores precios y brindando protección a las parcelas²²⁸. En 1988, el gobierno decidió iniciar un programa de fumigaciones con agroquímicos que fue calificado por SL como una estrategia gubernamental que no solo atacaba los cultivos sino también a los campesinos, quienes finalmente volvieron a darle su apoyo. En consecuencia, el grupo logró consolidarse en el VAH como zona liberada, lo que le permitió seguir sacando provecho de las rentas de la coca²²⁹.

Ante este escenario, el gobierno decretó de nuevo una zona de emergencia en el VAH e instaló un esquema administrativo político-militar bajo el mando del brigadier General Alberto Arciniega, quien adoptó una estrategia similar a la del General Carbajal orientada a recuperar el apoyo del campesinado. De acuerdo con Bruce Kay, en esa época las políticas antinarcóticos se enmarcaron en programas más amplios de alcance regional como la Estrategia Andina, impulsada por el gobierno estadounidense y que involucraba no solo a Perú sino también a Colombia, con el propósito de fortalecer las labores de interdicción eliminando los corredores de tráfico entre los tres países como pistas de despegue y aterrizaje, caminos, etc.²³⁰.

Pero, según Kay, la intervención estadounidense no fue bien vista por los militares peruanos porque percibían que no ayudaría a la desarticulación de la relación entre Sendero y la coca, sino que la fortalecería²³¹. Fue por eso que decidieron adoptar una estrategia más amplia que incluía medidas laxas como frenar las erradicaciones y promover políticas de desarrollo alternativo, alianzas estratégicas con los cocaleros y acciones disuasivas como destruir pueblos enteros si los campesinos mantenían la lealtad a la guerrilla o les brindaban algún apoyo²³².

La idea de que las fuerzas militares y los cocaleros actuaran conjuntamente funcionó relativamente bien por siete meses, propiciando la salida de los guerrilleros del Valle. Sin embargo, esto generó malestar en el gobierno estadounidense que presionó a Perú para cambiar de táctica, hecho que se tradujo en el retiro del general Arciniega y sus tropas del Valle con el consecuente regreso de SL a sus antiguas posiciones²³³.

Sin embargo, Kay resalta que esta vez SL se encontró con que los precios de la coca habían bajado vertiginosamente, que los corredores aéreos que los conectaban con los carteles colombianos habían sido interrumpidos (por la destrucción de las pistas), dejando de percibir cuantiosas ganancias por concepto de impuestos a los aviones que despegaban con coca. Y lo que fue aún más determinante: que el apoyo de los campesinos cocaleros había empezado a deteriorarse debido a la proliferación de rutas terrestres y fluviales que les permitía ser menos dependientes de los guerrilleros para transportar sus mercancías.

Una consecuencia directa de esta ruptura fue el significativo descenso de la violencia en el Valle, que también estuvo asociada a la captura de Abimael Guzmán en 1992, pasando de un promedio de 1.890 incidentes por año entre 1981 y 1991 a 1.480 en 1992 y 243 en 1996²³⁴.

²²⁸ Dreyfus, Pablo G, Op Cit., pp. 19.

²²⁹ *Ibíd.*

²³⁰ Kay, Bruce H., 1999, Op Cit., p. 105.

²³¹ Dreyfus, Pablo G, Op Cit., p. 20.

²³² *Ibíd.*

²³³ Kay, Bruce H., 1999, Op Cit., p. 106.

²³⁴ *Ibíd.*, p. 112.

Aparte de estos factores, la estrategia antinarcóticos impulsada por el gobierno de Alberto Fujimori, enfocada en los carteles y traficantes más que en los cultivadores, fue igualmente importante en el declive de SL. Para implementar esta estrategia, se dotó a las fuerzas militares de facultades para hacer arrestos, los cuales aumentaron en 60% entre 1992 y 1996, e incautaciones que pasaron de 7.572 kilos de cocaína en 1992 a 19.145 kilos en 1996²³⁵. Debido a varios incidentes de corrupción que involucraron a militares, el gobierno decidió devolver a la policía la responsabilidad de la lucha contra las drogas, permitiendo una acción limitada y regulada de la fuerza aérea y la armada para realizar labores de interdicción aérea y fluvial. Además creó la Comisión de Lucha Contra el Consumo de Drogas (CONTRADROGAS), un cuerpo civil del que se haría cargo la policía antinarcóticos²³⁶.

Adicionalmente a los programas de erradicación e interdicción, la estrategia del gobierno contra las drogas incluyó programas de desarrollo alternativo que incluían sustitución de cultivos ilícitos y subsidios para el desarrollo de cultivos legales, titularización de la tierra, asistencia técnica para aumentar la productividad y rentabilidad de los cultivos legales y la construcción de carreteras para conectar las áreas rurales apartadas con los mercados en los centros urbanos. Frente a estos aspectos, Fujimori fue radical en solicitar a Estados Unidos que su apoyo trascendiera los enfoques represivos y militaristas y se direccionara hacia el campesinado²³⁷.

La combinación de estas acciones, según estima Bruce Kay, ayudó a reducir los cultivos de coca en un 50%, golpeando seriamente las finanzas de SL y en consecuencia agudizando su debilitamiento, el cual también estuvo asociado al cambio en la estrategia contrainsurgente del gobierno de un enfoque centralizado a uno descentralizado, basado en la población²³⁸. La idea era establecer comités de defensa civil o rondas campesinas conformadas por campesinos cocaleros y combinar su acción defensiva con ataques ofensivos de las fuerzas militares, apoyándose en la labor de un sofisticado aparato de inteligencia estatal, liderado por el Servicio de inteligencia Nacional, Grupos Especiales de Inteligencia (GEIN) y la Dirección Nacional contra el Terrorismo (DICONTE)²³⁹.

Aunado a esto, un evento que marcó un punto de quiebre para SL fue el llamado que en 1994 hizo su máximo líder desde la cárcel, Abimael Guzmán, para que se buscara un acuerdo de paz. Esto tuvo un efecto desmoralizador en las tropas que terminaron dividiéndose en dos grandes facciones: el “Sendero Rojo”, que se oponía a una salida negociada del conflicto y los “Gonzalistas” que apoyaban la reconciliación²⁴⁰. Esta división se acentuaría con la promulgación del decreto con fuerza de ley 25499, de octubre de 1993, conocido como Ley de Arrepentimiento, que contemplaba medidas de indulgencia y amnistías para los miembros de SL que se convirtieran en informantes²⁴¹. Con esta Ley se buscaba otorgar beneficios de reducción, exención, remisión y atenuación de la pena a incursos en la comisión de delitos de terrorismo, aunque no precisaba una definición de terrorismo, ni qué delitos contemplaba y si abarcaba el negocio de las drogas ilícitas²⁴².

²³⁵ *Ibíd.*, p. 113.

²³⁶ *Ibíd.*, p. 114.

²³⁷ *Ibíd.*

²³⁸ *Ibíd.*, p. 115.

²³⁹ *Ibíd.*, p. 116.

²⁴⁰ *Ibíd.*, p. 117.

²⁴¹ *Ibíd.*

²⁴² Decreto Ley No. 25499 de 1993, Disponible en: <http://docs.peru.justia.com/federales/decretos-leyes/25499-may-12-1992.pdf>

Si bien varios guerrilleros se acogieron a la ley y con la información que entregaron se logró desarticular algunas células de la agrupación, lo cierto es que quedaron remanentes que mantuvieron su accionar a lo largo de toda la década de los noventa, en mayor o menor medida. El accionar armado se concentró en el VAH y en el valle de los ríos Apurímac, Ene-Tambo y Mantaro (VRAEM) para el caso de la facción “Roja”, y el accionar político en la ciudad de Lima, en el caso de la facción “Gonzalista”²⁴³. Hasta 2012, SL seguía dividido en estas dos alas política y militar; la primera liderada desde la cárcel por Abimael Guzmán a través del Movimiento por la Amnistía y Derechos Fundamentales (MOVADEF), fundado aparentemente por el “camarada Artemio”²⁴⁴, fiel al ideario de Guzmán y defensor del acuerdo de paz con una fuerte influencia en el VAH, mientras que la segunda ala, la militar, estaba liderada por los hermanos Quispe Palomino, conocidos como “camarada José”, “camarada Gabriel” y su primo Alejandro Borda, “camarada Alipio”, sucesores, y a su vez acérrimos críticos de Guzmán a quien han considerado como un traidor.

Esta última facción ha estado estrechamente ligada al negocio de las drogas ilícitas operando en el VRAEM, principal región productora de coca pero también en otras provincias como Cusco y Jauja, donde se habrían asociado con bandas de narcotraficantes²⁴⁵. Desde allí también habrían lanzado grandes acciones contra la población civil campesina y contra las fuerzas del orden como el asesinato de 130 pobladores en Ayacucho, el derribamiento de cuatro helicópteros de las fuerzas militares y la policía²⁴⁶, y el secuestro de 40 trabajadores de un consorcio que explota un yacimiento de gas en la región en abril de 2012²⁴⁷.

Esta ofensiva, calificada por la opinión pública de ese país como el resurgimiento de SL, sería neutralizada recientemente por el Estado gracias a la captura de “Artemio”, aunque según algunos analistas de ese país no tuvo un efecto tan importante pues el negocio del narcotráfico persistió²⁴⁸. Se suma la muerte en combate, en septiembre de 2013, de los camaradas “Alipio”, “Gabriel” y “Alfonso” mano derecha de “Alipio”²⁴⁹. A pesar de estos golpes y del ánimo triunfalista del gobierno, la estructura se mantiene aún en firme, debido a su relación con el narcotráfico.

Aunque las experiencias de Afganistán y Perú muestran realidades muy distintas en términos de cómo surgió y se desarrolló el conflicto, se pueden identificar varias coincidencias en los dos casos frente al problema de las drogas ilícitas que vale la pena resaltar. El primer elemento tiene que ver con la importante participación de los cultivos ilícitos dentro de la estructura productiva de los dos países como ocurrió, según Felbab-Brown, en el caso del opio en Afganistán a partir de la invasión soviética en los setenta y en el caso de la coca en Perú que, de acuerdo con Bruce Kay, en los ochenta alcanzó a ser uno de sus principales productos de exportación.

²⁴³ Steiniz Mark S., 2002, Op Cit, p. 8.

²⁴⁴ Ver artículo, “Artemio habría fundado el MOVADEF, brazo político de Sendero Luminoso”, Disponible en: <http://elcomercio.pe/actualidad/1585464/noticia-terroristaartemio-habria-fundado-movadef>

²⁴⁵ Ver artículo, “Sendero Luminoso: nuevas tácticas, viejas ideas”, Disponible en: <http://www.rnw.nl/espanol/article/sendero-luminoso-nuevas-tácticas-viejas-ideas>

²⁴⁶ Ver artículo, “Perú descabeza a Sendero Luminoso”, Disponible en: <http://www.lavanguardia.com/internacional/20130813/54379388724/peru-descabeza-sendero-luminoso.html>

²⁴⁷ Ver artículo, “Sendero Luminoso desafía a Ollanta Humala”, Disponible en: <http://www.elmundo.es/america/2012/04/12/noticias/1334237476.html>

²⁴⁸ Ver artículo, “Balance 2012: Cayó Artemio pero los tentáculos de Sendero Luminoso se extendieron”, Disponible en: <http://elcomercio.pe/actualidad/1514650/noticia-balance-2012-cayoartemio-tentaculos-sendero-luminoso-se-extendieron>

²⁴⁹ Ver artículo, “Mueren tres líderes de Sendero Luminoso en un combate”, Disponible en: <http://www.elmundo.es/america/2013/08/12/noticias/1376325747.html>

El segundo elemento, ligado con el anterior, se deriva de la postura ambigua frente a los cultivos ilícitos adoptada tanto por los Talibán como por Sendero Luminoso. En ambos casos hubo una posición inicial de rechazo y prohibición por motivos ideológicos-religiosos (los Talibán creían que iba en contra del Corán) e ideológicos-políticos (SL creía que transgredía la filosofía marxista), posiciones que de acuerdo con los expertos suscitaron malestar entre la población ya que tanto el opio como la coca eran una de sus principales fuentes de sustento, con lo que ambos grupos terminaron cambiando sus posturas para no solo tolerar el negocio y de esa forma ganar apoyo popular, sino también para incursionar en este y percibir ingresos económicos.

Esto da paso al siguiente elemento en común que es precisamente el uso de los cultivos para financiar el sostenimiento de sus estructuras armadas, aunque, según el planteamiento de Felbab-Brown, también y sobre todo para ganar el apoyo de las comunidades y de esa forma crear un amplio político y social.

Finalmente, sobresale la similitud de las políticas antinarcóticos impulsadas en ambos países con el apoyo de Estados Unidos bajo un enfoque represivo, con acciones de erradicación e interdicción, que no solo no disminuyeron los cultivos ni la producción de narcóticos sino que terminaron fortaleciendo a los grupos ilegales como se evidencia claramente, de acuerdo con Felbab-Brown, en el caso de los Talibán por los efectos nocivos que estas políticas tuvieron sobre la población y que los llevaron a buscar refugio y protección en el grupo armado. Prueba de lo anterior es que en la actualidad el problema de las drogas ilícitas persiste en ambos casos y hay serios indicios de que tanto los Talibán como SL se han ido recuperando gracias al narcotráfico.

3. EXPERIENCIAS NACIONALES

3.1. Los “carteles del narcotráfico” en Colombia

Arlene Tickner, Diego García y Catalina Arreaza señalan que mientras la producción y consumo de drogas aumentaba, las políticas represivas de Nixon hicieron que a comienzos de la década de los setenta se empezara a producir una suerte de *efecto globo* de traslado de los cultivos ilícitos al Caribe (Jamaica) y a Sur América (Perú, Bolivia y Colombia), especialmente de marihuana, así como del manejo del tráfico hacia Estados Unidos²⁵⁰. En Colombia, por ejemplo, los cultivos de marihuana se expandieron en la Sierra Nevada de Santa Marta y zonas contiguas, y su exportación empezó a hacerse a través de las rutas del contrabando que salían desde las costas de La Guajira haciendo escala en países caribeños hasta llegar a La Florida en Estados Unidos²⁵¹.

De acuerdo con Juan Gabriel Tokatlian, se estima que para finales de los setenta, de las 10.000 toneladas que eran introducidas en ese país, entre el 60% y el 65% eran cultivadas y transportadas desde Colombia en cuyo territorio había entre 25.000 y 50.000 hectáreas de marihuana cultivada²⁵². En la década de los ochenta según Tickner (et al), la producción de marihuana

²⁵⁰ Tickner, Arlene (et al), “Actores violentos no estatales y narcotráfico en Colombia”, en: Gaviria Uribe, Alejandro y Mejía Londoño, Daniel, Políticas antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos. Universidad de los Andes, 2011, pp. 415-416.

²⁵¹ *Ibíd.*

²⁵² Tokatlian, Juan Gabriel, “Política antidroga de Estados Unidos y cultivos ilícitos en Colombia. La funesta rutinización de una estrategia inadecuada”, en: Revista Análisis Político, Nº 35, septiembre-diciembre. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Colombia, 1998; pp. 43-44.

alcanzaría su punto más alto, representando el 75% de toda la marihuana consumida en las calles de Estados Unidos²⁵³. A este periodo se le conoció como la “bonanza marimbera”.

Dicha bonanza duraría muy poco, pues a partir de ese momento el gobierno estadounidense, bajo su lógica prohibicionista, empezó a presionar a las autoridades colombianas (en el marco de una estrategia impulsada por el Departamento de Estado para promover el involucramiento de las fuerzas armadas de los países productores en la lucha contra las drogas²⁵⁴), para iniciar un programa de erradicación a través de aspersiones con químicos que fue rechazada por el gobierno de Julio César Turbay (1978-1982).

En cambio, el gobierno colombiano lanzó una ofensiva militar contra la producción y el contrabando²⁵⁵ que tuvo un éxito relativo pues si bien hubo una disminución importante de los cultivos esto también se debió a otros factores como el alto costo de producción y tráfico, cambios en los patrones de consumo por sustancias de mayor efecto, falta de controles en las rutas, redes de distribución en los mercados de destino, la creciente autosuficiencia de los cultivos hidropónicos en territorio estadounidense, el aumento de la calidad de la sustancia en otros países como México y Jamaica, y el crecimiento del mercado de la cocaína²⁵⁶.

La subestimación por parte del gobierno Nixon de los peligros de la cocaína debido a su obsesión para atacar la marihuana, hizo que la oferta y la demanda de esta sustancia empezaran a desplazar la de otras drogas ante la inexistencia de controles²⁵⁷.

Este escenario explica no solo el enfoque prohibicionista de la política de Reagan, que además se sustentaba en el significativo aumento de las utilidades derivadas del negocio de la coca y el consecuente fortalecimiento de los traficantes en países como Colombia. Según Gootenberg, la coca llegó a Colombia a mediados de los setenta desde Chile (donde estaban los traficantes que inicialmente controlaron el negocio), pasando por Bolivia y el valle de Huallaga en Perú a través de la Amazonía (Leticia) hasta llegar al interior del país a ciudades como Medellín, Cali y Bogotá²⁵⁸. Esto, según Gootenberg, les permitió a los traficantes establecer redes para la importación de pasta base de coca desde esos países considerados los principales cultivadores de hoja de coca, y de insumos agroquímicos que permitieran su procesamiento para la obtención de la cocaína, producto que luego era distribuido hacia Estados Unidos y Europa a través de distintos medios: lanchas rápidas, contenedores, aviones y portadores humanos (llamados “mulas”)²⁵⁹.

Fue bajo estas circunstancias que surgieron, a principios de los ochenta, los carteles de Medellín y Cali de la mano de traficantes pioneros como Pablo Escobar, Carlos Ledher, los hermanos Ochoa y los hermanos Rodríguez Orejuela. A su vez, la cocaína se convirtió en el objetivo prioritario de la guerra contra lo que Reagan denominó, por primera vez, como *narcotráfico*.

²⁵³ Tickner, Arlene (et al), Op Cit., p. 416.

²⁵⁴ Tokatlian, Juan Gabriel, “La guerra antidrogas y el Comando Sur”, en: Revista Foreign Affairs Latinoamérica, Volumen 10. Número 1, Enero-Marzo 2010, p. 46.

²⁵⁵ Tokatlian, Juan Gabriel 1998, Op Cit., p. 43

²⁵⁶ Tomado de: VerdadAbierta.com (2008). La Bonanza Marimbera (1975-1985). Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/la-historia/512-bonanza-marimbera-1976-1985>

²⁵⁷ Uribe Gaviria, Alejandro y Mejía, Daniel, “Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos”. Universidad de los Andes, 2011, p. 1.

²⁵⁸ Gootenberg, Paul, 2012, Op Cit., p. 165.

²⁵⁹ Tomado del International Crisis Group (CRISIS GROUP), “Guerra y droga en Colombia”. Informe SOBRE América Latina Nº 11, 27 de enero de 2005; p. 4.

De acuerdo con Arlene Tickner, históricamente el mercado de las drogas ilícitas (cocaína) ha reflejado una cadena compuesta por tres grandes etapas subdivididas en varios eslabones que en su conjunto constituyen el ciclo de elaboración de la cocaína: cultivo, producción y comercialización. La primera etapa tiene cuatro eslabones: 1) ingreso y transporte de insumos y precursores, 2) siembra de hoja de coca, 3) cultivo de hoja de coca y 4) elaboración de pasta base en cocinas. La segunda se subdivide en 1) la compra de pasta base de coca, 2) la administración de cristalizadores o laboratorios de procesamiento de clorhidrato de cocaína, 3) protección y permiso de funcionamiento de los laboratorios, 4) transporte a centros de acopio, 5) seguridad al trasiego y 6) protección a los centros de acopio y rutas que llevan a los puntos de embarque. Finalmente, en la tercera etapa está la venta de clorhidrato de cocaína a intermediarios y el transporte internacional de la cocaína, es decir, el narcotráfico propiamente dicho.

Según Tickner, en cada eslabón se ha observado para el caso colombiano una división técnica del trabajo en la que participan diferentes actores, dentro de los que se encuentran además de los carteles, grupos paramilitares y grupos guerrilleros que financian sus estructuras a partir de su participación en las diferentes etapas del negocio.

Sin embargo, Daniel Mejía y Alejandro Gaviria advierten que los traficantes colombianos no dominaron de manera inmediata el negocio. Antes aparecieron redes conformadas por cubanos, argentinos, italianos y venezolanos, quienes llegaban a Colombia para comprar la cocaína en el Amazonas y embarcarse hacia Estados Unidos²⁶⁰. El fortalecimiento de los carteles colombianos se lograría en pocos años sin que sean claras las causas, según lo comenta Daniel Mejía. De acuerdo a Gootenberg, algunos factores que podrían explicar este vertiginoso crecimiento fueron la presencia de trabajadores colombianos en ciudades grandes de Estados Unidos como Miami y Nueva York, que hicieron que se configuraran redes de microtráfico, y la lenta reacción de la DEA para entender y atacar el problema por considerar que era una droga de ricos (visión de Nixon). Esto fue determinante para que entre 1975 y 1980 la exportación de cocaína pasara de 4 toneladas métricas a 100 toneladas²⁶¹.

Con la proliferación del narcotráfico se delimitó el problema de las drogas ilícitas (cocaína) con una etiqueta de corte más político y para combatirlo se lanzó un complejo programa que contemplaba: (i) la interdicción (persecución e interrupción de la cadena de valor) de los traficantes, pues lo importante era impedir el tráfico e ingreso a Estados Unidos de la cocaína, y (ii) la erradicación de cultivos a través de fumigaciones con químicos en los países productores. A comienzos de los ochenta, Colombia, en ese momento el principal país productor de cocaína, se convirtió en una prioridad para Washington desde donde se empezó a presionar al gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) para que se acogiera a estos programas. Aunque en principio Betancur se opuso, terminaría aplicando en el país el enfoque militarista y punitivo promovido por Estados Unidos en la lucha contra las drogas, que incluyó la utilización de herbicidas como el glifosato y la aplicación incondicional de la extradición de nacionales a Estados Unidos por delitos relacionados con el narcotráfico²⁶².

²⁶⁰ Uribe Gaviria, Alejandro y Mejía, Daniel, 2011; p. 3.

²⁶¹ Gootenberg, Paul, "El 'efecto boomerang' de la cocaína: cadenas de mercancías y los orígenes de la crisis mexicana. En: Regulando las guerras contra las drogas, Informe Especial, London School of Economics, Octubre 2012, p. 43.

²⁶² Tokatlian, Juan Gabriel, Op Cit., p. 46.

3.3. El papel de los grupos paramilitares y las BACRIM en el negocio de las drogas ilícitas

La proliferación del narcotráfico en Colombia y el surgimiento de los carteles de Medellín y Cali durante la década de los ochenta, convirtieron al país en el principal objetivo de la lucha antinarcóticos de Estados Unidos. Durante los gobiernos de Reagan (1981-1989) y Bush-padre (1989-1993), esta lucha adquirió un enfoque de excesiva militarización contra la cocaína, extendiéndose además a otros países productores como Perú y Bolivia con fuertes medidas de erradicación de cultivos e interdicción de las rutas de tráfico por Centro América²⁶³. Aunque de alguna forma la política contribuyó a desarticular el cartel de Medellín a mediados de los noventa, lo cierto, según Gootenberg, es que terminó trasladando el “centro de gravedad” de la cocaína al cartel de Cali, que también sería desmontado por esa misma época sin que esto significara *per se* el fin del narcotráfico, sino por el contrario, el inicio de un proceso de reorganización con estructuras más eficientes en el negocio²⁶⁴.

El fin de los grandes carteles dio paso a la reaparición de organizaciones independientes que habían sido eclipsadas por los capos de Medellín y Cali, pero que a partir de ese momento tenían un mayor margen de maniobra. Tal es el caso de los micro-carteles de Ibagué, la Costa Atlántica, Bogotá y La Guajira, caracterizados por su descentralización y especialización en determinados eslabones de la cadena productiva²⁶⁵. De acuerdo con Arlene Tickner, el desmonte de los carteles de Medellín y Cali produjo un vacío de poder que fue copado por estas organizaciones en un entorno favorecido por el fraccionamiento de la cadena generado por la guerra contra las drogas de Colombia y Estados Unidos, con lo cual fue posible la entrada de los carteles mexicanos a las fases de comercialización internacional y el ingreso de grupos armados encargados de la seguridad en las fases de producción a nivel local²⁶⁶.

Según Camilo Echandía, algunas de esas organizaciones crecieron a la par de los carteles de Medellín y Cali en forma de estructuras sicariales como el “MAS” (movimiento muerte a secuestradores), los “Tangueros” y los “Pepes”, que luego de la caída de los capos, conservaron parte de sus estructuras y fueron expandiéndose gracias a las rentas percibidas de los servicios prestados a los nuevos narcotraficantes²⁶⁷, dando lugar a organizaciones de autodefensa-paramilitares como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Estas autodefensas se establecieron en 1997 como una suerte de alianza federada en la que convergían ejércitos privados promovidos por terratenientes y ganaderos de diferentes partes del país²⁶⁸, al mando de Carlos Castaño (ex sicario de Pablo Escobar) y Salvatore Mancuso. Estos tenían la tarea de capitalizar el negocio del narcotráfico trabajando de la mano con los carteles de la droga y luego combatiendo a la guerrilla, para ampliar su control territorial sobre zonas estratégicas para la industria del narcotráfico y otras actividades ilícitas²⁶⁹.

²⁶³ Gootenberg, Paul, 2012, Op Cit, p. 44.

²⁶⁴ *Ibíd.* P. 45.

²⁶⁵ Tickner, Arlene (et al), 2011, Op Cit., p. 419.

²⁶⁶ *Ibíd.*

²⁶⁷ Echandía, Castilla, Camilo, “Narcotráfico: génesis de los paramilitares y herencia de las bandas criminales”, Fundación Ideas para la Paz, Informes FIP, No. 19, enero 2013; p. 9.

²⁶⁸ Guáqueta, Alexandra y Arias Gerson, “Impactos de los programas de desmovilización y reinserción sobre la sostenibilidad de la paz: el caso de Colombia”, en: María Elvira Restrepo y Bruce Bagley, *La desmovilización de los paramilitares en Colombia. Entre el escepticismo y la Esperanza*, Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, Bogotá 2011; p. 473.

²⁶⁹ ICG, 2005, Op Cit., p. 14.

La expansión de las AUC se inició en la subregión del Magdalena Medio y el norte del país a través de la conformación de varios bloques: Norte, Centauros, Tolima, Calima, Élder Cárdenas, Metro Cacique Nutibara, al igual que las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio, las Autodefensas Campesinas de Cundinamarca y las Autodefensas Campesinas de Puerto Boyacá²⁷⁰. Para 2002, un año antes del inicio de su desmovilización, estas estructuras hacían presencia activa en 455 municipios de departamentos como La Guajira, Magdalena, Cesar, Atlántico, Bolívar Sucre, Córdoba, Norte de Santander, Casanare, Tolima, Meta, Cauca, Risaralda, Caldas, Valle del Cauca y Antioquia²⁷¹.

Arlene Tickner señala que entre 2000 y 2003 varios reconocidos narcotraficantes, dentro de los que destacan alias Gordo Lindo, Don Berna, Cuco Vanoy, los Mellizos, Juan Carlos Sierra y Miguel Arroyave, constituyeron y/o reforzaron bloques paramilitares mediante la adquisición de “franquicias” de las AUC, con el objetivo de tener ejércitos privados que les garantizaran la seguridad en las regiones donde controlaban el negocio. También buscaban participar en el proceso de diálogo con el gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-2006), como ocurrió con el Bloque Central Bolívar (BCB)²⁷².

Fue así como, según el International Crisis Group, los diferentes bloques y unidades paramilitares empezaron a expandir sus zonas de influencia disputando a la guerrilla, particularmente a las FARC, y en muchos casos expulsándola, territorios con presencia de cultivos de coca como el Catatumbo en la frontera con Venezuela, el sur de Bolívar, el oriente antioqueño, Nariño, Putumayo, Caquetá, Meta, Guaviare, Vichada, Caldas y el noroccidente de Cundinamarca, entre otros²⁷³.

De acuerdo a Camilo Echandía, en el 52% de los territorios donde convergía la presencia de las FARC y de las autodefensas para 2002 había cultivos de coca, pero la presencia de este último grupo se extendía a los corredores, los centros de procesamiento y puntos de embarque por lo que los intereses de las autodefensas iban más allá de una pretendida dimensión contrainsurgente y se ubicaban más en la necesidad de ejercer un control efectivo sobre el negocio de la cocaína en todos los eslabones de la cadena²⁷⁴.

De acuerdo con la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), entre 2003 y 2006 se llevó a cabo un proceso de desmovilización, desarme y reinserción (DDR) en el que participarían la mayoría de las unidades de las AUC y de las que resultarían 31.671 combatientes desmovilizados²⁷⁵. Sin embargo, la organización Human Rights Watch ha señalado que el proceso tuvo problemas estructurales que comprometieron su efectividad, tales como la no inclusión de sus estructuras criminales ni sus redes de apoyo económico y político²⁷⁶. Para la CNRR, dichos problemas se tradujeron en un alto nivel de reincidencia y rearme, especialmente de comandantes de rango medio, derivando en la conformación de nuevas estructuras armadas de corte criminal. Aunque muchas de estas estructuras, denominadas bandas criminales (Bacrim), se formaron sobre

²⁷⁰ Echandía, Castilla, Camilo, 2013, Op Cit., pp. 11-12.

²⁷¹ *Ibíd.*

²⁷² Tickner, Arlene (et al), 2011, Op Cit., p. 420.

²⁷³ ICG, 2005, Op Cit., p. 16.

²⁷⁴ Echandía, Castilla, Camilo, 2013, Op Cit., p. 14.

²⁷⁵ II Informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR): “La Reintegración: logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas”, Área de DDR, 2010; pp. 35.

²⁷⁶ Tomado de Human Rights Watch (HRW), “Herederos de los paramilitares. La nueva cara de la violencia en Colombia”, febrero de 2010; p. 5.

las viejas estructuras paramilitares, hubo un propósito eminentemente criminal basado en el negocio de las drogas ilícitas²⁷⁷.

Arlene Tickner considera que a partir del proceso de DDR de las AUC y la aparición de estos nuevos grupos armados, el narcotráfico entró en la etapa de mayor fragmentación en las últimas dos décadas²⁷⁸. Esto se debe a que, en opinión de Camilo Echandía, el proceso de desmovilización de las AUC tuvo en realidad un propósito táctico porque no llevaron al desmonte definitivo de las estructuras más poderosas. De hecho, este experto señala que algunos jefes paramilitares vendieron o cedieron su participación en el negocio del narcotráfico a esas facciones²⁷⁹, clasificadas, según el CNRR, en organizaciones de rearmados, disidentes y emergentes²⁸⁰, altamente atomizadas por la falta de una estructura de mando unificada, lo cual hizo que se vieran envueltas en fuertes disputas por el control sobre cultivos y corredores de tráfico.

Tickner destaca que el perfil criminal de estas bandas es significativamente amplio y flexible pues se dedican a múltiples actividades relacionadas con el tráfico de cocaína, insumos agrícolas o combustible, secuestro y extorsión en sectores rurales y microtráfico y sicariato en sectores urbanos²⁸¹. Esto, en opinión de Echandía, marca un punto de continuidad con las autodefensas que se ve reforzado por la localización de algunas de estas bandas en zonas de cultivos ilícitos donde antes hacían presencia los paramilitares y/o narcotraficantes²⁸².

Aunque la información de la fuerza pública da cuenta de importantes resultados operacionales en contra de estas bandas en los últimos años, expresados en la reducción del 91% en el número de agrupaciones (33 en 2006 a 3 en 2012 de las cuales solo los Urabeños conserva las características de cohesión e impacto nacional), lo cierto es que su pie de fuerza se ha mantenido constante a lo largo del tiempo con un promedio de 4.000 combatientes. Además, su presencia lejos de disminuir ha venido aumentando pasando de 259 municipios y 31 departamentos en 2008 a 409 municipios y el mismo número de departamentos en 2012, según un reciente informe publicado por el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ)²⁸³.

3.3. Procesos de negociaciones de paz anteriores

El problema de las drogas ilícitas ha sido abordado de manera directa solo en dos ocasiones en procesos de negociación entre el gobierno y las FARC: en el proceso con Belisario Betancur (1982-1986) y en el proceso con Andrés Pastrana (1998-2002).

En el primer caso, el proceso de negociación con las FARC hizo parte de una amplia política de paz dividida en cinco grandes ejes: 1) el control territorial por parte de la fuerza pública, 2) los diálogos con las organizaciones insurgentes que se acogieran al diálogo, 3) la ejecución de reformas en todos los ámbitos, 4) la participación ciudadana, y 5) el desarrollo del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) que incorporó por primera vez como uno de sus pilares la sustitución de

²⁷⁷ I Informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR): "Disidentes, rearmados y emergentes: ¿bandas criminales o tercera generación paramilitar?", Área de DDR, 2007; pp. 27-28.

²⁷⁸ Tickner, Arlene (et al), 2011, Op Cit., p. 422.

²⁷⁹ Echandía, Castilla, Camilo, 2013, Op Cit., p. 19.

²⁸⁰ CNRR, 2007, Op cit., p. 27.

²⁸¹ Tickner, Arlene (et al), 2011, Op Cit., p. 424.

²⁸² Echandía, Castilla, Camilo, 2013, Op Cit., p. 21.

²⁸³ VIII Informe sobre grupos narco paramilitares, 2012, disponible en: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/08/Informe-VIII-Indepaz-final.pdf>

cultivos ilícitos²⁸⁴. Este último componente de la política tuvo una importancia especial ya que planteaba la modificación de las “causas objetivas” de la violencia, es decir, de aquellas condiciones sociales, políticas y económicas que impedían el correcto desarrollo y bienestar de la población para convertirlas en zonas de paz. En otras palabras, se buscaba movilizar todo el aparato estatal a aquellas zonas históricamente relegadas y marginadas, donde el abandono, la pobreza y la desigualdad servían de caldo de cultivo para la presencia de la guerrilla²⁸⁵.

Dentro del Plan se identificaron 14 regiones donde los enfrentamientos armados habían empezado a afectar sustancialmente las condiciones de vida de los habitantes y con base en eso se hizo una caracterización económica de los territorios y clasificándolos en tres grandes categorías: a) regiones con una función básica de producción, b) regiones con una función básica de distribución y articulación, y c) regiones con una función de apertura de la frontera económica, es decir, aquellas que habían vivido procesos de colonización²⁸⁶. Luego se hizo una caracterización más amplia de las regiones afectadas por el conflicto identificado cuatro categorías: a) regiones enclave, b) regiones de agricultura deprimida, c) regiones de comunidades indígenas y d) regiones de colonización espontánea²⁸⁷. Estas últimas fueron particularmente importantes porque allí había empezado a expandirse la frontera agrícola con la aparición de los cultivos ilícitos (marihuana y coca). Fue de esta forma que se planteó el tema de la sustitución de cultivos dentro del PNR.

Luego del asesinato del Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla a manos de los carteles del narcotráfico, Betancur decidió dar un giro a su postura inicial anti-fumigación y lanzó el Plan Nacional sobre las drogas en Colombia que combinó acciones de erradicación por medio de operativos militares y fumigación con herbicidas químicos, la extradición de nacionales hacia Estados Unidos²⁸⁸ y un Plan Maestro de Sustitución de Cultivos.

Como parte de esta iniciativa, de acuerdo con Juan Guillermo Ferro Medina, el gobierno, la comunidad y las mismas FARC se embarcaron en lo que podría ser considerado como la *primera propuesta* de sustitución de cultivos en la zona de San Vicente del Caguán en Caquetá, un proceso en el que la guerrilla se involucró activamente aportando al diálogo y a la búsqueda de consensos²⁸⁹. De acuerdo con algunos testimonios de colonos que participaron en esta gesta en 1986, la guerrilla colaboró en el levantamiento de la reserva forestal y en la conformación de un comité de colonos desde donde se presentó un proyecto concreto de sustitución de cultivos para toda la zona del Caguán por 10 mil millones de pesos.

²⁸⁴ Zorro, Carlos, “Políticas de Desarrollo Alternativo en Colombia”, en: Gaviria Uribe, Alejandro y Mejía Londoño, Daniel, *Políticas Antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Universidad de los Andes, Bogotá, 2011; p. 95.

²⁸⁵ Villarraga Sarmiento, Álvaro, “Tregua y cese al fuego bilateral FARC, EPL, M-19 Y ADO”, en: *Biblioteca de Paz, Serie El Proceso de Paz en Colombia 1982-2002, gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1986)*, Tomo I, Fundación Cultura Democrática-FUCUDE, Bogotá D.C., 2008, p. 244.

²⁸⁶ DANE, Presidencia de la República, “El Plan Social por la Paz. Una Estrategia de participación Comunitaria” Bogotá, 1986; 15.

²⁸⁷ Plan Nacional de Rehabilitación, en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/1422/6/05CAPI04.pdf>

²⁸⁸ Tokatlian, Juan Gabriel, “Política antidrogas de Estados Unidos y cultivos ilícitos en Colombia. La funesta rutinización de una estrategia desafortunada”, en: Revista Análisis Político Nº 35 sep/dic 1998, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Universidad Nacional de Colombia, pp. 45-46.

²⁸⁹ Ferro Medina, Juan Guillermo, “las FARC y su relación con la economía de la coca en el sur de Colombia: testimonios de colonos y guerrilleros”, en: Sánchez, Gonzalo y Eric Lair, *Violencias y Estrategias en la región Andina. Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela*. Serie Vitral. Editorial Norma, Bogotá, 2004; pp. 421-422.

Sin embargo, el proyecto no se materializó debido al asesinato de varios soldados, lo que hizo que los recursos se redireccionaran hacia otra iniciativa en la Bota Caucaña²⁹⁰. Allí se llevó a cabo un proyecto piloto de sustitución que se extendería hacia el norte de Nariño, financiado por el Fondo de Naciones Unidas para el Control del Abuso de Drogas (UNFDAC, por sus siglas en Inglés)²⁹¹.

Durante el proceso de paz entre el gobierno de Andrés Pastrana y las FARC, el tema de las drogas ilícitas se trató en la etapa exploratoria a través de propuestas de agenda presentadas por cada una de las partes el 11 de enero de 1999. Del lado del gobierno, la propuesta denominada “una política de paz para el cambio” incluyó iniciativas que tuvieron como eje temático el desarrollo alternativo y fueron expuestas en los siguientes términos:

** “Desarrollo y sustitución de cultivos sobre la base de reconocer el carácter social de este fenómeno, se buscarán soluciones fundamentales en el desarrollo alternativo para regiones y campesinos mediante inversiones en el campo social, en el sector agropecuario y en la infraestructura regional. El Plan de Desarrollo Alternativo, iniciado con experiencias piloto será el eje fundamental en la obtención de las acciones y metas aquí propuestas”.*

** “(...) Erradicar el narcotráfico exige el establecimiento de una normatividad jurídica especial y una adecuada y eficiente estructura administrativa de las entidades a quienes corresponde su control”.*

** “Reforma Agraria: (...) A través de una reforma integral y con base en la participación de las comunidades, se buscará una adecuada administración de la tierra a fin de lograr, entre otras, la sustitución de cultivos, proporcionando alternativas reales para los campesinos con una adecuada explotación de los recursos naturales y con programas productivos rentables para los beneficiarios”²⁹².*

Del lado de las FARC, la propuesta titulada “solución política al grave conflicto que vive el país”, incorporó el tema de las drogas ilícitas enfatizando en la necesidad de abordarlo desde un enfoque basado en la responsabilidad compartida entre los países productores y los países consumidores así:

** “Solución del fenómeno de producción, comercialización, y consumo de narcóticos y alucinógenos, entendido ante todo como un grave problema social que no puede tratarse por la vía militar, que requiere acuerdos con la participación de la comunidad nacional e internacional y el compromiso de las grandes potencias como principales fuentes de la demanda mundial de los estupefacientes”²⁹³.*

Aunque las propuestas en general diferían sustancialmente, uno de los temas en los que de alguna forma coincidían, fue el de *desarrollo alternativo* que fue recogido más tarde en un comunicado conjunto publicado el 25 de enero de 1999 y en el que las partes manifestaban los siguientes compromisos:

²⁹⁰ *Ibíd.*

²⁹¹ Vargas Meza, Ricardo, “Fumigación y Conflicto. Políticas antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia”. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1999; pp. 123-124.

²⁹² Villarraga Sarmiento, “Diálogos, negociación y ruptura con las FARC-EP y con el ELN”, en: *Biblioteca de Paz, Serie El Proceso de Paz en Colombia 1982-2002, gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998-2000)*, Tomo IV, Fundación Cultura Democrática-FUCUDE, Bogotá D.C., 2008, p. 168-169.

²⁹³ *Ibíd.*, p. 170.

** “Reconocer la prioridad que debe darse en la construcción de la paz, a la solución del problema de carácter social y económico de los cultivos ilícitos, proporcionando alternativas reales para los campesinos, a través de una adecuada explotación de los recursos naturales y con programas productivos rentables para sus beneficiarios. Por medio del Plan de Desarrollo Alternativo se adelantarán con la colaboración de las FARC-EP, experiencias para la sustitución de dichos cultivos”.*

** “Trabajar en la construcción de un modelo de desarrollo sostenible, basado en el potencial social y ambiental de la Nación y enmarcado dentro de un proceso participativo que permita el respeto del patrimonio ecológico y preserve el medio ambiente como fuente de riqueza nacional y mundial para las generaciones presentes y futuras”²⁹⁴.*

La concreción de la fase exploratoria y el comienzo de la fase de negociación se daría con la firma del primer acuerdo sustantivo denominado ‘Agenda Común por el Cambio Hacia una Nueva Colombia’, fechado el 6 de mayo de 1999, en el que de manera muy general aunque directa se planteaban doce grandes temas de discusión dentro de los que se incluyó ‘la sustitución de cultivos y el desarrollo alternativo’ como sub-punto dentro del tema sobre política agraria integral²⁹⁵.

Las FARC ampliarían su postura frente a este tema en un documento en el que exponían algunas consideraciones sobre el cese al fuego y hostilidades, entendidas estas desde una perspectiva holística. Al respecto, el grupo guerrillero señaló la necesidad de que el Estado cesara sus agresiones contra los campesinos cultivadores de hoja de coca y amapola en cumplimiento de estrategias impuestas por otros países que lo único que lograban era la muerte de personas inocentes, daños en los ecosistemas, desplazamiento y deterioro de las condiciones socioeconómicas de las regiones. Como parte de un acuerdo de hostilidades las FARC proponían concretamente:

**“(…) Concertar con las comunidades la erradicación manual y sustitución de cultivos con la asesoría técnica de profesionales nacionales; financiación, construcción de vías, escuelas, puestos de salud y garantías de mercado para los nuevos productos (...) en desarrollo del principio de corresponsabilidad los recursos financieros de este plan deben ser aportados por la comunidad internacional y su manejo debe ser responsabilidad de la Mesa Nacional de Diálogo y Negociación”²⁹⁶.*

Este proceso de negociación se caracterizó, entre otras cosas, porque dentro de su esquema metodológico incluyó la promoción de la participación activa de la sociedad civil local y de la comunidad internacional.

A nivel interno se dispuso la creación de un Comité Temático Nacional y la organización de unas Audiencias Públicas para que la población en general pudiera participar de forma directa en el proceso a través de la discusión de los temas de la Agenda Común y aportara sus propuestas a la

²⁹⁴ *Ibíd.*, p. 171.

²⁹⁵ Arias, Gerson (et al), “¿Qué quieren las FARC? Agendas de negociación de procesos de paz”. Informes FIP 11. Fundación Ideas para la Paz. Octubre 2010; p. 26.

²⁹⁶ *Ibíd.*, p. 28.

mesa de negociación sobre cada punto²⁹⁷. Adicionalmente y como parte de estos espacios abiertos por los negociadores, varias organizaciones representantes de la sociedad civil se unieron para crear las Mesas Ciudadanas para la Agenda de Paz que fueron un mecanismo paralelo de participación para la recolección de opiniones y propuestas concretas para la mesa de diálogo. Como resultado de estos encuentros se hicieron algunas propuestas frente al tema de los cultivos ilícitos enfocadas en la necesidad de buscar soluciones pacíficas alternativas a la guerra contra las drogas e involucrar a la sociedad civil en la formulación de la política antidrogas²⁹⁸.

A nivel externo, a diferencia de los anteriores procesos en los que la participación de otros gobiernos se había limitado a servir de garantes, prestar sus territorios y a expedir comunicados de adhesión al proceso, este intentó dar un papel más protagónico a la representación internacional para que conocieran más el conflicto pero también para que se involucraran directamente en su resolución (Diplomacia para la paz). Con esto, de alguna forma se reconocía que el problema no era exclusivo de Colombia y que era crucial la participación directa de la comunidad internacional, especialmente de los países consumidores. El resultado que dejó la gestión adelantada por las delegaciones de ambas partes luego de una gira por varios países fue la creación de una Comisión Facilitadora de países amigos conformada por 10 naciones a las que periódicamente se le informaría sobre los avances del proceso a fin de que pudieran aportar sus observaciones y recomendaciones²⁹⁹.

Durante un encuentro con algunas delegaciones internacionales, las FARC sentaron una posición clara frente al tema de los cultivos ilícitos señalando que ningún país podía atribuirse el derecho exclusivo de combatir el narcotráfico, monopolizar las estrategias para combatirlo y por esa vía justificar la violación de la soberanía de otros países, por lo que sugerían terminar con el enfoque represivo de la guerra contra las drogas y proponían avanzar en la erradicación de cultivos por medio de la persuasión y de acuerdos con las comunidades partiendo de su identificación como un problema mundial y en ese sentido, reiterando la idea de implementar un plan piloto de sustitución de cultivos en Cartagena del Chairá³⁰⁰.

Este plan, que se constituyó en la segunda propuesta clara por parte de la guerrilla frente al problema de las drogas ilícitas, contemplaba el despeje de dicho municipio, cuya economía dependía de la coca, para llevar a cabo programas de sustitución de cultivos utilizando métodos alternativos de inversión y desarrollo social, excluyendo medidas violentas por un periodo de 5 años, bajo la dirección de la guerrilla³⁰¹. Su idea era crear las condiciones para promover la inyección de recursos por parte del gobierno nacional y de la comunidad internacional para la financiación de proyectos productivos que permitieran reemplazar los cultivos ilícitos y fueran lo

²⁹⁷ Villarraga Sarmiento, "Diálogos, negociación y ruptura con las FARC-EP y con el ELN", en: *Biblioteca de Paz, Serie El Proceso de Paz en Colombia 1982-2002, gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998-2000)*, Op Cit., pp. 188-189.

²⁹⁸ Montaña Mestizo, Tathiana, "Participación ciudadana y paz en Colombia 1996-2006", en: Camilo González Posso, *Participación y paz. La paz sin los armados*, Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ), 2008; pp. 60-62.

²⁹⁹ Villarraga Sarmiento, "Diálogos, negociación y ruptura con las FARC-EP y con el ELN", en: *Biblioteca de Paz, Serie El Proceso de Paz en Colombia 1982-2002, gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998-2000)*, Op Cit., p. 238.

³⁰⁰ Lozano Guillem, Carlos, "Reportajes desde el Caguán. Proceso de paz con las FARC". Colección Izquierda Vida, 2001; pp. 174-176.

³⁰¹ Ver artículo, "Fenómeno y efecto del capitalismo salvaje", en: Resistencia. Revista de las FARC edición 117, octubre-diciembre 1999, citado en: González Posso, Darío, "Conversaciones de Paz. Cultivos ilícitos, narcotráfico y agenda de paz". INDEPAZ, 2000; pp. 153-157.

suficientemente rentables para que las comunidades locales pudieran mejorar sus condiciones básicas de subsistencia³⁰².

3.4. Las drogas ilícitas en las agendas de las FARC

La postura de las FARC frente a los cultivos ilícitos y el narcotráfico ha sido ambigua y variable. Mientras en un principio los rechazaban, luego su postura se flexibilizó hasta convertirlos en una de sus principales fuentes de financiación, aun y cuando esta relación no es reconocida por ellos oficialmente, salvo lo que tiene que ver con el cobro de impuestos para ejercer esta actividad.

Con el desarrollo de las denominadas “*columnas en marcha*”, mediante las cuales las FARC fueron adhiriendo a las poblaciones marginales y excluidas de las áreas rurales, la guerrilla empezó a cimentar su base social y de paso a colonizar territorios donde el Estado no se hacía presente, especialmente en departamentos como Caquetá, Meta, Guaviare y Vaupés³⁰³. Esto es importante en la medida en que con el debilitamiento del negocio de la marihuana a finales de los setenta, poco a poco se fue abriendo paso el negocio de la coca en esos territorios colonizados hasta el punto de convertirse en una de las fuentes de sustento y prosperidad de dichas regiones. Al principio, las FARC prohibían a los campesinos cultivar la hoja de coca porque lo asociaban con una expresión del capitalismo salvaje, como una estructura de concentración de la tierra y como un factor de desplazamiento de la población³⁰⁴. Esta visión se mantendría por muy poco tiempo debido a la presión del campesinado.

Ariel Ávila señala que en vista de que la coca brindaba a los campesinos la posibilidad de mejorar sus condiciones de vida en territorios donde la asistencia estatal era inexistente, la prohibición impuesta por la guerrilla resultaba ser improcedente y altamente impopular³⁰⁵. Pronto las FARC se dieron cuenta de que esto podría generar un malestar entre sus bases y de que se corría el riesgo de que se comenzara a erosionar y fragmentar, comprometiendo así la existencia de la agrupación³⁰⁶. Por lo anterior, Ángela María Puentes plantea que las FARC terminaron dando un giro a su postura inicial para asumir una actitud más permisiva y flexible que se tradujo en la autorización a los campesinos a cultivar la coca en las zonas colonizadas³⁰⁷. Cabe señalar que esta autorización estuvo condicionada a su alternación con cultivos lícitos y que se permitió que los carteles compraran pasta base de coca siempre y cuando pagaran un impuesto de entre 10 y 15% por cada kilo, conocido como “gramaje”³⁰⁸. Así lo confirmaría a mediados de los ochenta Jacobo Arenas, uno de los máximos líderes de las FARC al señalar que:

“(...) Nosotros no les prohibimos a los campesinos de las áreas donde hay guerrillas nuestras que cultiven la coca. No es lo mismo para ellos vender un kilo de manteca por \$200 que un kilo de coca por \$500.000... nosotros no solo aceptamos eso sino que les decimos que aprovechen este momento para comprar fincas, ganado, mulas (...)”³⁰⁹.

³⁰² Lozano Guillem, Carlos, “FARC. El país que proponemos construir”, Editorial Oveja Negra, 2001; pp. 126-142.

³⁰³ Ávila Martínez, Ariel Fernando, 2009, Op Cit., p. 214.

³⁰⁴ Puentes Marín, Ángela María, 2006; Op Cit., p. 55

³⁰⁵ Ávila Martínez, Ariel Fernando, 2009, Op Cit., p. 214.

³⁰⁶ Tomado del International Crisis Group (CRISIS GROUP), “Guerra y droga en Colombia”, Informe sobre América Latina N° 11, 27 de enero de 2005; p. 8.

³⁰⁷ Puentes Marín, Ángela María, 2006, Op Cit., p. 89

³⁰⁸ (ICG), 2005, Ibíd.

³⁰⁹ Arenas, Jacobo, “Paz, amigos y enemigos. Repostajes y documentos”. Editorial La Abeja Negra. Colombia, 1990; p. 307.

La necesidad de tener ingresos, ya fuera a través de la coca, por parte de la guerrilla, coincidió con el interés de los incipientes carteles de proteger sus cultivos y rutas de la presión del Estado, algo que podían conseguir fácilmente si llegaban hasta las zonas selváticas y agrestes donde se ubicaba la subversión³¹⁰. Fue a partir de esa complementariedad que se empezó a gestar la alianza narcotráfico-guerrilla oficializada y regularizada por esta última en su VII Conferencia Nacional, llevada a cabo en 1982. Las autoridades lo confirmarían con el descubrimiento en 1984 de “Tranquilandia”, un enorme laboratorio de refinamiento que pertenecía a Pablo Escobar, localizado en los llanos del Yarí, bastión de las FARC. Esto daría pie para que el embajador estadounidense de la época, Lewis Tambs, acuñara el término “narco-guerrilla”³¹¹.

En la VII Conferencia se hizo explícita la posibilidad de empezar a percibir ingresos del negocio de la coca. De hecho, se estableció, por ejemplo, un esquema de financiamiento denominado “planes de supervivencia regional”³¹², que aunque la guerrilla presentaba como algo basado en fuentes de ingresos agrícolas, en realidad establecía obligaciones a cada frente de entregar al Secretariado mínimo 15 millones de pesos de la época (años ochenta) por el negocio de la coca, al tiempo que autorizaba, sin restricciones, hacer negocios directamente con los narcotraficantes. La idea era ganar la voluntad de los cultivadores y narcotraficantes para que sirvieran de soporte a la revolución³¹³.

Sin embargo, vale señalar que en las conclusiones de dicha Conferencia se hizo énfasis en la necesidad de ganar a los campesinos cocaleros para la revolución siempre que hubiera un equilibrio entre los cultivos de coca y la agricultura tradicional y legal, esto para mantener cierto control sobre las bases campesinas y evitar su degeneración en bandas contrainsurgentes³¹⁴. Si bien se reconoció los beneficios económicos del narcotráfico, Ariel Ávila advierte que desde ese momento también se empezó a visibilizar implícitamente el temor que tenían las FARC de que esto pudiera socavar el espíritu subversivo y se tornara en actividades criminales³¹⁵.

Ahora bien, la decisión de participar en el narcotráfico respondía a un plan a gran escala en lo militar y lo político que también quedaría plasmado en la VII Conferencia. Como resultado de esa conferencia también surgió un nuevo plan estratégico denominado “Campaña Bolivariana para la nueva Colombia”, el cual fijó la ruta para la toma del poder en un plazo de ocho años por medio de la acumulación de fuerzas en todo el territorio nacional, la agudización de la lucha de clases, el despliegue militar desde la Cordillera Oriental y el sur del país, la sensibilización política de la población, la insurrección en las ciudades y la toma de Bogotá³¹⁶.

De acuerdo con la Corporación Observatorio para la Paz, el plan estratégico suponía la acumulación de al menos diez mil hombres en armas, uniformes, comida, fusiles, munición y en general un amplio dispositivo logístico y militar que permitiera llegar a Bogotá desde los Llanos Orientales y el sur del país. Para ello se planteó el desdoblamiento de los frentes con la idea de ganar presencia territorial y fragmentar la acción de la fuerza pública, así como la movilización de

³¹⁰ Villamarín Pulido, Luis Alberto, “El cartel de las FARC”. Ediciones El Faraón. Bogotá, 1996; pp. 20-21.

³¹¹ (ICG), 2005, Op Cit., p. 9.

³¹² Arenas, Jacobo, 1990, Op Cit., p. 110.

³¹³ Villamarín Pulido, Luis Alberto, Op Cit., p. 22.

³¹⁴ Ávila Martínez, Ariel Fernando, (2009); p. 215.

³¹⁵ *Ibíd.*

³¹⁶ Tomado de Corporación Observatorio para la Paz, “Guerras inútiles. Una historia de las FARC”. Intermedio Editores. Bogotá, 2009; p. 125.

los sectores populares en los centros urbanos. Y para lograrlo se requería de una gran cantidad de dinero que solo podía conseguirse fácilmente a través del negocio de la coca³¹⁷.

Para ese momento, la guerrilla ya había logrado instalarse en varias zonas de colonización campesina donde había presencia de cultivos de coca, especialmente en los departamentos de Putumayo, Caquetá, Guaviare, Guainía y Vaupés. Allí encontraron un nicho económico que les significaría recursos financieros para llevar a cabo su plan³¹⁸. Inicialmente, estos ingresos se derivaban del cobro de impuestos a los cultivadores a cambio de protección de las parcelas, de la intermediación ante los traficantes para negociar los precios de la pasta base, del cobro de una comisión por este concepto y también de la protección de las pistas y laboratorios³¹⁹. A pesar de que las drogas ilícitas (coca) habían empezado a jugar un papel fundamental en la estructura financiera del grupo para llevar a cabo sus planes políticos y militares, la máxima dirigencia de la guerrilla insistía en negar todo vínculo con el narcotráfico. Así lo expresó Jacobo Arenas en varias entrevistas publicadas en 1987:

“Lo de los impuestos sucedió hace algunos años cuando un jefe de las FARC (Argemiro Martínez, jefe del frente tres para la época, 1987) en los Llanos puso un impuesto que se llamó el gramaje (...) pero entonces hubo que llamarlo y decirle ¿por qué está haciendo eso por fuera de los estatutos? Y al hacer la investigación se descubrió que era una agente de inteligencia del ejército”³²⁰.

“Quienes dicen que nosotros tenemos algo que ver con el cartel de Medellín, están ‘huevoneando’. Estas son cosas inventadas por la propaganda negra del ejército (...) ojalá fuera todo eso cierto... desgraciadamente nosotros aquí somos más moralistas que los conservadores y liberales”³²¹.

“Eso (trabajar conjuntamente con narcos y financiarse a través de narcotráfico) es una farsa inventada por la CIA”³²².

Ante la negativa de aceptar su relación con el narcotráfico, Arenas respondía lo siguiente a una pregunta sobre las fuentes de financiación de la guerrilla:

“Uno financia y hace aportes para la siembra de maíz, de frijol, cosas así... no grandes inversiones, pero de todas maneras producen algún dinero que constituyen una base de mantenimiento para la misma guerrilla. Eso lo hacemos con los campesinos en las zonas donde operamos, financiarles por ejemplo, que rocen 20 o 30 hectáreas de monte para que siembren, fuera de los aportes que nos hacen inclusive los ricos. Unos los harán de buena fe otros pensando en sus intereses y de esa manera es que nos financiamos nosotros (...)”³²³.

Otras conclusiones de la VII Conferencia se referían a los asomos de una supuesta situación revolucionaria que podría justificar el lanzamiento del mencionado plan estratégico. Al respecto, Arenas consideraba que una de las razones por las que la guerrilla creía que en el país se estaba

³¹⁷ *Ibíd.*, p. 139.

³¹⁸ *Ibíd.*, p. 140.

³¹⁹ Pécaut, Daniel, “Las FARC ¿una guerrilla sin fin o sin fines?”. Editorial Norma. Bogotá, 2008; p. 99.

³²⁰ Ávila Martínez, Ariel Fernando, (2009); p. 218.

³²¹ Arenas, Jacobo, 1990, *Op Cit.*, p. 316.

³²² *Ibíd.*, p. 307.

³²³ Arenas, Jacobo, “Cese el fuego. Una historia política de las FARC”, 2000; pp.22-23.

presentando un cambio en el escenario político, social y económico era el narcotráfico. Esto lo señalaría en los siguientes términos:

“(...) todo lo que la gente necesita para vivir se ha vuelto imposible de conseguir. Hay violencia, terror, muerte y en medio de este dantesco drama una oligarquía financiera amasando inmensas millonadas embadurnadas con dineros calientes de cocaína y marihuana (...)”³²⁴.

“El narcotráfico es un problema que todo el mundo y el gobierno empezaron a tratar mal desde el principio (...) yo no veo diferencia entre los dólares que entran por concepto de exportaciones y lo dólares que recibe Colombia por la coca (...) Al gobierno y a la oligarquía capitalista les da vergüenza que les digas que están embadurnados de dólares del narcotráfico. Las campañas políticas aquí se hacen con el dinero de la coca. Por eso digo que es un problema mal manejado. Es así como surgen las grandes padrinos y las mafias”³²⁵.

Siguiendo esta misma línea argumentativa pero con propuestas concretas, Alfonso Cano, otrora jefe de esta guerrilla, manifestaba en su momento que:

“Colombia no puede darse el lujo de coger unos billetes que vienen por cuenta de la coca para poder decir quiénes son los buenos y quiénes los malos. Evidentemente el dinero que circula por cuenta de la marihuana y de la coca es muy grande... ¿le sirve o no le sirve al país? Nuestra idea es poder hacer un debate libre de este canibalismo político que pretende usar una discusión tan delicada como esta en beneficio propio y en detrimento de sus adversarios para definir qué pasos debe dar Colombia para poder incorporar toda la riqueza a los colombianos y definir en función de esto qué hacer con el tráfico de drogas en el país. Nunca –óigase bien- por la vía de la represión se va a resolver el problema del tráfico de drogas”³²⁶.

Luego del fracaso del escenario de la paz negociada con Betancur, el exterminio de la Unión Patriótica (UP) y la desaparición de los grandes carteles a comienzos de la década de los noventa, las FARC retomaron su plan estratégico con predominancia del componente militar, lo que las llevó a consolidar la integración del narcotráfico a su estructura armada y organizacional como fuente de financiación, participando en todos los eslabones de la cadena del negocio de las drogas ilícitas³²⁷. Esto les permitió desplegar la más fuerte ofensiva en contra del Estado en toda su historia³²⁸. Aun así, la postura de la guerrilla con relación a este tema ha sido de ocultamiento, aunque en opinión de Ariel Ávila, de alguna forma sí han mantenido una férrea defensa en favor del campesino colono sembrador de la coca que representa su base social, aduciendo que la concentración de la tierra sirve a los intereses del narcotráfico y el paramilitarismo, fenómenos que generan desplazamientos y todo tipo de agresiones en contra del campesinado que es atacado bajo el estigma de ser subversivo³²⁹.

³²⁴ Arenas, Jacobo, Op Cit., 2000; pp.113.

³²⁵ Arenas, Jacobo, 1990, Op Cit., p. 306.

³²⁶ *Ibíd.*, p- 307.

³²⁷ Ávila Martínez, Ariel Fernando, (2009), Op Cit., p. 219.

³²⁸ Echandía Castilla, Camilo, “Situación actual de las FARC: un análisis en los cambios de las estrategias y la territorialidad (1990-2011)”. Fundación Ideas para la Paz. Informes FIP nº 13, septiembre 2011; p. 12.

³²⁹ Ávila Martínez, Ariel Fernando, (2009), Op Cit., p. 213.

Al respecto señalaba Jacobo Arenas en una entrevista publicada en 1987:

“Las FARC tienen muchos frentes en las áreas de cultivo de coca, por lo menos diez o más. Pero nosotros hacemos una diferenciación entre el cultivador, que es una persona explotada, el platero que es el que da el dinero, el dueño de la mata que la cosecha y medio la procesa... hacemos esa diferenciación entre las personas que participan en la producción y los comerciantes y dueños de laboratorios que son grandes mafiosos. Pero hay otros que tienen el monopolio del transporte aéreo... Entonces para que digan que Jacobo Arenas es el más grande mafioso del mundo, tenía que tener yo una flota de por lo menos 200 aviones cargados por todas partes”³³⁰.

“(...) Es cierto, en el área del VII frente hay cultivadores de coca, pero ellos no son narcos en absoluto, ellos son cultivadores como podrían serlo de arroz y de ajonjolí. Si en esas zonas siembran coca es forzado por las circunstancias, porque no tiene forma de vivir, porque no hay infraestructura para el campo, no hay ferrocarriles ni carreteras. Por eso los que dicen que los que siembran coca deberían ponerse a sembrar, plátano, maíz, yuca, bla bla, son un montón de locos hablando pendejadas porque no saben lo que realmente pasa en el país”³³¹.

Sobre esta base, las FARC soportarían su discurso frente a las políticas antidrogas enfocadas en la erradicación y la fumigación. Ariel Ávila señala que mientras las FARC avanzaban en su plan estratégico, se afianzaba el paramilitarismo y el gobierno daba continuidad a los programas de aspersión aérea con químicos y profundizaba la estigmatización de los cultivadores de coca bajo el rótulo de guerrilleros, lo cual fue aprovechado por la insurgencia para mostrar al campesino cocalero como víctima de la violencia paraestatal. Durante el *pleno ampliado* celebrado por la agrupación en 1997, señalaron lo siguiente:

“El narcotráfico sigue afectando profundamente la vida nacional. Este fenómeno de descomposición, propio de las sociedades capitalistas, se entronca en Colombia con la estrategia estatal del paramilitarismo (...) Muy diferente es la situación de los cultivadores que son víctimas de una situación social injusta pues en su mayoría son desplazados por la violencia en otras áreas del país, a los que se les niega el derecho al trabajo, a la salud, al techo y a la educación, obligándolos a la siembra de ilícitos como única alternativa de subsistencia”³³².

Durante el proceso de negociación con Andrés Pastrana, las FARC abordaron más abiertamente el tema fijando una posición contundente tendiente a apoyar la legalización del consumo como un primer paso en la solución del problema del narcotráfico. Así lo afirmarían en las conclusiones del *pleno ampliado* llevado a cabo en el año 2000:

“El narcotráfico es una lacra del capitalismo. Las preocupaciones de los gringos son las enormes sumas de dólares que salen de su control y la utilización del narcotráfico como pretexto para jugar un papel de policía del mundo. Vamos a desafiar el imperialismo norteamericano públicamente para que se comprometa con la LEGALIZACIÓN del consumo de droga y así logre la liquidación del narcotráfico”³³³.

³³⁰ *Ibíd.*, p. 217.

³³¹ *Ibíd.*

³³² *Ibíd.*, p. 223.

³³³ *Ibíd.*, p. 224.

Para Ávila, las FARC defienden la legalización del consumo en la medida en que consideran que es un problema que se sustenta en la demanda proveniente de los grandes centros urbanos de los países desarrollados, donde además se ubican las empresas que fabrican los precursores químicos para el procesamiento de la coca, por lo que al legalizar el consumo tanto los adictos como los químicos perderían relevancia y de esa forma se podría romper la cadena del narcotráfico³³⁴.

Adicionalmente, las FARC impulsaron iniciativas concretas para desarrollar proyectos piloto de sustitución de cultivos en la zona del Caguán (1986) y en Cartagena del Chairá (2001), que de acuerdo con Ariel Ávila, la guerrilla promovió junto con medidas orientadas hacia el desarrollo social y económico de los campesinos colonos para el mejoramiento de su calidad de vida y la reducción del impacto ambiental. Frente al particular, las FARC manifestarían lo siguiente en una audiencia pública desarrollada en el marco del proceso de paz del Caguán:

“Continuaremos reafirmando la necesidad de desarrollar una política de sustitución de cultivos para darle solución concreta a todos aquellos productores que han acudido a la siembra como medio de supervivencia. Y en concreto, reiteramos la propuesta sobre el despeje de Cartagena del Chairá para desmontar la acción de las tropas contra la población en este momento, urgiendo la creación de una comisión de civiles encargada de buscar con los poderes mecanismos que permitan impedir la acción violenta y en cambio comience la inversión social (...)”³³⁵

En ese mismo sentido, las FARC reafirman su discurso anti-americano y anti-imperialista frente a la política antidrogas implementada por el gobierno nacional. Al respecto manifestaron en 2001 que:

“La estrategia que el gobierno norteamericano le ha impuesto a Colombia para combatir los cultivos ilícitos está condenada al fracaso porque están tratando médicamente a la sábana y no al enfermo. Este fenómeno no terminará con fumigaciones ni medidas represivas, sino con una distribución de la tierra integral y democrática, donde la sustitución de cultivos esté acompañada de asesoría técnica, prestamos al campesinado por la banca estatal, con años de gracia y facilidades de pago, vías de penetración, centros de mercadeo; más el compromiso de países industrializados de levantar el proteccionismo y los subsidios a sus productos agrícolas para que los de nuestros campesinos puedan penetrar sus mercados, de lo contrario, seguiremos en el mismo círculo vicioso”³³⁶.

“La información se ha centrado en los nexos entre la guerrilla y el narcotráfico como argumento para justificar una posible intervención directa de Estados Unidos”³³⁷.

Estas propuestas, además, debían ir acompañadas de una reforma agraria por cuanto, desde la perspectiva de la guerrilla, su ausencia es lo que ha propiciado la expansión de los cultivos ilícitos no solo a las zonas de colonización en la frontera agrícola, sino a zonas de desarrollo de cultivos tradicionales. En una mesa temática durante el proceso de paz del Caguán señalaron que:

“Los cultivos prohibidos, además, son el lógico resultado de no haber adelantado nunca en nuestro país una reforma redistributiva de la propiedad agraria y agroindustrial (...) ha

³³⁴ *Ibíd.*, p. 225.

³³⁵ *Ibíd.*

³³⁶ *Ibíd.*, p. 227.

³³⁷ *Ibíd.*

primado el modelo de deshacerse de los campesinos ubicándolos en lejanas fronteras agrícolas sin carreteras, mercados para sus productos, sin educación, salud ni servicios públicos (...) los cultivos de coca y amapola entonces vienen a ser la tabla de salvación de miles de familias campesinas (...) la reforma agraria que les ofrece el gobierno colombiano arrodillado ante los mandatos de Washington, se llama Plan Colombia y consiste en fumigaciones, bombardeos y ametrallamiento, en otras palabras, en la muerte, el terror y el desplazamiento”³³⁸.

Así, entonces, Ariel Ávila manifiesta que para las FARC la superación del problema del narcotráfico y de los cultivos de uso ilícito depende de la adopción de políticas orientadas hacia la legalización del consumo y el tratamiento médico de los adictos en los países consumidores y del impulso de una agresiva política agraria que busque democratizar la tierra y contemple el mejoramiento de la infraestructura económica e industrial³³⁹.

Teniendo en cuenta lo anterior, Ávila plantea que para las FARC el narcotráfico es responsabilidad directa del Estado y de sus políticas neoliberales que excluyen a la población rural de las dinámicas del desarrollo obligándolos a recurrir a prácticas ilegales como la siembra de coca y marihuana. En este contexto, la guerrilla se ha presentado como defensora y protectora de las reivindicaciones del campesinado, por eso afirman que su relación con las drogas ilícitas no va más allá de permitir que los labriegos satisfagan sus necesidades a través de cultivos ilícitos y por eso sus propuestas se concentran en demandar la financiación, por parte del gobierno nacional y de los gobiernos de los países consumidores, de programas de desarrollo alternativo. A través de esas medidas, según las FARC, se brindaría a los campesinos los incentivos necesarios para subsistir sin necesidad de sembrar narcóticos. Este discurso le ha merecido a la guerrilla un amplio apoyo por parte de los cultivadores, por lo que la discusión debe pasar por el reconocimiento de los campesinos colonos como base social de la guerrilla y como eje estructural del grupo dentro del negocio³⁴⁰.

Sin embargo, esta posición contrasta con la abundante evidencia que existe acerca de los vínculos directos de las FARC con el narcotráfico como medio de financiación. El International Crisis Group ha dado cuenta de esta realidad al señalar que para el 2005, por ejemplo, las FARC hacían presencia activa en 69.000 de las 86.000 hectáreas sembradas con coca y que 65 de las 110 unidades operacionales de ese grupo participaban en el cultivo y en el negocio de la coca en sus eslabones iniciales, aunque la organización advirtió sobre indicios de su presunta expansión hacia labores superiores mediante labores de refinamiento y transporte internacional³⁴¹.

Jeremy McDermott señala, además, que esta relación FARC-narcotráfico no solo no ha desaparecido sino que se ha acentuado, a tal punto que en la actualidad existe un alto riesgo de que en una eventual desmovilización, cerca de 20 de sus unidades se aparten de los acuerdos de paz y se criminalicen en torno al negocio de las drogas ilícitas³⁴².

³³⁸ *Ibíd.*, pp. 225-226.

³³⁹ *Ibíd.*, p. 227.

³⁴⁰ *Ibíd.*

³⁴¹ ICG), 2005, Op Cit., p. 12.

³⁴² Tomado de Insight Crime, “Las FARC, el proceso de paz y la posible criminalización de la guerrilla”, Mayo 2013.

4. DEBATE ACTUAL

El debate sobre el cuarto punto de la agenda de paz ha girado en torno a dos aspectos fundamentales: 1) las drogas ilícitas como fuente de financiación de las FARC, y 2) la viabilidad y conveniencia de la actual política antidrogas, aunque en este último aspecto la discusión data de por lo menos hace tres décadas.

1. Drogas ilícitas (coca) como economía de guerra y oportunidades para la paz

- El vínculo “FARC-narcotráfico”

En cuanto a la relación de la guerrilla con el negocio de las drogas ilícitas, se distinguen dos posturas claramente definidas, la de los que la reconocen y sobre esa base opinan que las FARC deben cesar esta práctica para garantizar la sostenibilidad de la paz, y los que niegan la existencia de dicho vínculo. Desde cada visión se han esgrimido varios argumentos.

El presidente de la República, Juan Manuel Santos, por ejemplo, ha señalado que el narcotráfico es uno de los principales motores del conflicto y ha hecho un llamado a la guerrilla para que renuncien a esta economía ilegal, cambien de bando una vez desmovilizadas y se unan a la estrategia del gobierno en contra de las drogas ilícitas en un eventual escenario de postconflicto³⁴³. Esta posición ha sido respaldada por el ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón, quien ha manifestado que no es mucho lo que hay que discutir o analizar frente a la relación entre las FARC y el narcotráfico porque se ha recogido suficiente información a través de testimonios de desmovilizados, capturados y de las incautaciones de documentos y archivos digitales en los que se confirma dicho vínculo en todos los niveles³⁴⁴.

El ex director de la Policía, General José Roberto León, ha sostenido que en efecto las incautaciones de computadores pertenecientes a jefes guerrilleros han permitido establecer esta relación en casos puntuales como el del Bloque Sur, que ha forjado alianzas con bandas criminales en torno al narcotráfico, no por esto es posible calificar a la guerrilla como un cartel pues no es claro si tienen una participación directa en todos los eslabones de la cadena³⁴⁵.

Paradójicamente, la Policía antinarcóticos ha afirmado que cerca de 20 frentes de las FARC participan en el negocio a través del cobro del “gramaje”, pero también en todos los eslabones de la cadena: desde la siembra de hoja de coca y marihuana, la producción en los cristalizaderos, el tráfico y la distribución, así como alianzas con bandas criminales y carteles mexicanos³⁴⁶.

³⁴³ Ver artículo, “El presidente Santos pide a las FARC luchar contra el narcotráfico tras acordar la paz”, en: <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/el-presidente-santos-pide-a-las-farc-luchar-contra-el-narcotrafico-tras-acordar-la-paz/20130526/nota/1905042.aspx> Consultado el 10 de octubre de 2013

³⁴⁴ Ver artículo, “Guerrilla seguiría lucrándose del narcotráfico”, en: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/9-2012-guerrilla-seguir%C3%ADa-lucr%C3%A1ndose-de-narcotr%C3%A1fico.html> Consultado el 10 de octubre de 2013.

³⁴⁵ Ver artículo, “Firma de paz con las FARC reduciría el narcotráfico”, en: <http://ar.reuters.com/article/topNews/idARL2NOD91I920130422?pageNumber=3&virtualBrandChannel=0> Consultado el 10 de octubre de 2013.

³⁴⁶ Ver artículo, “Jesús Santrich rechaza señalamientos de Santos en la ONU sobre FARC y narcotráfico”, en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/J/jesus_santrich_rechaza_senalamientos_de_santos_en_la_onu_sobre_farc_y_narcotrafico/jesus_santrich_rechaza_senalamientos_de_santos_en_la_onu_sobre_farc_y_narcotrafico.asp Consultado el 11 de octubre de 2013.

En ese sentido, varios comandantes de unidades del ejército han confirmado el vínculo en diferentes eslabones de la cadena del negocio. El General Hernán Giraldo, Comandante de la VII División del Ejército, señala que la guerrilla se convirtió en un gran cartel del narcotráfico que quiere tener el control sobre toda la cadena productiva y prueba de esto son todos los laboratorios y cristalizaderos que han sido descubiertos en áreas de influencia de la agrupación guerrillera. El Coronel Gonzalo Aladino Franco, comandante de la Brigada de Infantería No. 2 con sede en Buenaventura, ha señalado que ha sido posible establecer que todas las unidades guerrilleras que allí delinquen están vinculadas al narcotráfico porque en las operaciones que se realizan se han destruido año más de 80 laboratorios y cristalizaderos, y se han erradicado más de 400 hectáreas de cultivos ilícitos³⁴⁷.

El general Marco Lino Tamayo, comandante de la Fuerza de Tarea Vulcano que opera en el Catatumbo (Norte de Santander) también ha confirmado que estructuras de las FARC dedican el 60% de sus esfuerzos al proceso y tráfico de coca³⁴⁸. Por su parte, el general Jorge Humberto Jerez, comandante de la Fuerza de Tarea Orión con jurisdicción en el suroccidente del país, ha informado sobre la existencia de corredores de movilidad para el tráfico operados por unidades de la guerrilla que hacen presencia en esa región y sobre las alianzas que ese grupo ha forjado con bandas criminales para sacar la droga hacia el Pacífico³⁴⁹.

En esta misma línea, el Procurador General de la Nación, Alejandro Ordoñez, opina que las FARC estarían entrando en una doble condición de guerrilla y organización narcotraficante por lo que es necesario exigir a ese grupo la entrega de cultivos, laboratorios, rutas, redes, centros de acopio y la identificación de otros carteles dedicados al negocio, para evitar el error que cometió el ex presidente Uribe con las autodefensas, dando como resultado el surgimiento de bandas criminales³⁵⁰.

En concordancia con estas impresiones, el profesor de economía de la Universidad de los Andes, Daniel Mejía, manifiesta que los vínculos de las FARC con el narcotráfico no se pueden desestimar y que es preciso que se les exija el desmonte de su participación en el negocio en la producción de cocaína en los departamentos de Chocó, Cauca, Nariño, Putumayo, Antioquía y la región del Catatumbo, a lo que agrega Alberto Gonzales, ex procurador general de Estados Unidos, que debe tenerse en cuenta al momento de discutir este tema, que la mayoría de miembros del Secretariado, del Estado Mayor Central y jefes de frente tienen pedidos de extradición por cortes estadounidenses por el delito de narcotráfico³⁵¹.

Por su parte, el ex ministro Fernando Hoyos ha aseverado, con base en información del Ministerio de Defensa, que por la venta de 200 toneladas métricas de cocaína las FARC reciben anualmente la suma de 3.500 millones de dólares, lo cual de entrada las convierte en el grupo empresarial más

³⁴⁷ Ver artículo, "Narcotráfico, negocio muy difícil de ocultar para las FARC", en: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/narcotrafico-negocio-muy-dificil-de-ocultar-para-las-farc-113961> Consultado el 16 de diciembre de 2013.

³⁴⁸ *Ibid.*

³⁴⁹ *Ibid.*

³⁵⁰ Ver artículo, "El negocio de la droga de cara al diálogo con las Farc", en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/E/el_negocio_de_las_drogas_de_cara_a_dialogo_con_farc/el_negocio_de_las_drogas_de_cara_a_dialogo_con_farc.asp Consultado el 13 de octubre de 2013.

³⁵¹ Ver artículo, "El negocio de las drogas de cara al diálogo con las FARC", en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/E/el_negocio_de_las_drogas_de_cara_a_dialogo_con_farc/el_negocio_de_las_drogas_de_cara_a_dialogo_con_farc.asp Consultado el 13 de octubre de 2013.

poderoso del país, superando a empresas legales como Bavaria y el Grupo Aval, por lo que en su opinión será muy difícil que el gobierno pueda ofrecer incentivos los suficientemente atractivos para que renuncien al negocio³⁵².

Los investigadores Gustavo Duncan y Juan David Velazco han señalado que si bien la relación FARC-narcotráfico ha sido explicada a partir de los recursos económicos que ese negocio ilícito le genera a la guerrilla para financiarse y subsistir, existe una visión maniquea en la que aún hay personas que reconocen la prevalencia del ideario marxista como causa de esa supervivencia. Pero advierten que lejos de tratarse de una dicotomía y de una visión de mutua exclusión, lo cierto es que hay una suerte de complementariedad entre la plataforma ideológica que históricamente ha fundamentado las acciones de las FARC y los recursos que obtienen por el narcotráfico para poder entender porque aun hoy luchan en contra del Estado, aunque sí reconocen que es cada vez más evidente la primacía del lado criminal de esa relación frente al legado ideológico³⁵³.

Del lado de los que niegan el vínculo están las FARC. Como es habitual, los miembros de la agrupación se han mantenido en su posición histórica de rechazo frente a su supuesta relación con el negocio de las drogas ilícitas. Alias “Rodrigo Granda” señaló enfáticamente en una entrevista del 24 de febrero de 2013 que no son un grupo narcotraficante y que de ser así el gobierno no hubiera aceptado sentarse a la mesa y ningún gobierno hubiera servido de garante del proceso³⁵⁴. Los delegados de la guerrilla, en una declaración emitida el 25 de septiembre de 2013 en La Habana, manifestaron que el narcotráfico es el resultado de la crisis del modelo capitalista que ha creado las condiciones socioeconómicas para que un gran número de personas del campo se dediquen por necesidad a este negocio, por lo que aseguran condenar esta actividad y luchar para desmantelar la guerra contra las drogas liderada por Estados Unidos³⁵⁵.

En ese sentido, “Pablo Catatumbo”, en una entrevista concedida a Antonio Caballero en octubre de 2013, planteó que para avanzar en la superación de este problema es fundamental contar con el compromiso de Estados Unidos, principal consumidor de narcóticos y autor de la estrategia mundial para erradicarlos, estrategia que en su opinión ha sido instrumentalizada para justificar su intervención en otros países; solo de esta manera sería posible terminar con las políticas represivas tradicionales y optar por programas eficaces de sustitución teniendo presente que una industria con alcance mundial es difícil de erradicar por completo³⁵⁶. En opinión de “Jesús Santrich”, transmitida en un documento publicado el 25 de septiembre de 2013 en el sitio web de las FARC, endilgar falsamente a la guerrilla la responsabilidad por este problema no genera soluciones. En cambio es necesario que se acabe con la miseria que ha obligado al pueblo a acudir a la economía del rebusque y a la ilegalidad³⁵⁷.

³⁵² Ver artículo, “Las FARC S.A.”. Consultado el 12 de octubre de 2013.

³⁵³ Ver artículo, “Revolucionarios pasados por coca: legado comunista y narcotráfico en las FARC”, en: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/6888-revolucionarios-pasados-por-coca-legado-comunista-y-narcotrafico-en-las-farc.html> Consultado el 16 de diciembre de 2013.

³⁵⁴ Ver artículo, “No somos narcos: Rodrigo Granda”, en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/N/no_somos_narcos_rodrigo_granda/no_somos_narcos_rodrigo_granda.asp Consultado el 12 de octubre de 2013.

³⁵⁵ Ver artículo, “FARC condenan el narcotráfico y rechazan ser responsables del problema”, en: <http://www.abc.es/agencias/noticia.asp?noticia=1502453> Consultado el 12 de octubre de 2013.

³⁵⁶ Ver artículo, “Colombia son coca pero no sin narcotráfico”, en: <http://confidencialcolombia.com/es/1/106/9306/“Colombia-sin-coca-pero-no-sin-narcotráfico”-Pablo-Catatumbo-Iván-Márquez-Farc-Caballero.htm> Consultado el 12 de octubre de 2013.

³⁵⁷ Ver artículo, “Jesús Santrich rechaza señalamientos de Santos en la ONU sobre FARC y narcotráfico” Consultado el 12 de octubre de 2013.

Algunas de estas impresiones están recogidas en un comunicado emitido el 25 de septiembre por la delegación de paz de la guerrilla con ocasión del inicio del Foro Nacional sobre el Problema de las Drogas Ilícitas, en el que agregan que enfocar la lucha represiva contra las drogas en el eslabón más débil, en las regiones más empobrecidas y en contra de los campesinos que ante la inexistencia de otras opciones se ven obligados a involucrarse en los cultivos ilícitos, es un acto de cinismo e hipocresía cuando debería enfocarse en la distribución equitativa de la tierra, la dotación de infraestructura para el campo y una política económica que permita a los labriegos satisfacer sus necesidades básicas de manera sostenible³⁵⁸.

En un comunicado del 29 de noviembre de 2013, alias “Iván Márquez”, jefe de la delegación de paz de las FARC, insistió en que la superación del problema de las drogas no puede tratarse por la vía militar, que este es un tema que ha servido de excusa para que potencias extranjeras intervengan en el conflicto y que no es un problema exclusivo de Colombia, sino que compete a la comunidad internacional pues, según Márquez, ha permeado el tejido social local e internacional y ha contaminado los circuitos financieros del mundo³⁵⁹.

- El tema del narcotráfico a propósito de las negociaciones de paz

Con relación a la importancia de la discusión del tema del narcotráfico en el marco del proceso de paz actual, el jefe de la delegación de paz del Gobierno Nacional, Humberto De la Calle, ha manifestado que para lograr el fin definitivo del conflicto es fundamental que antes se resuelva el problema del narcotráfico en toda su dimensión, de lo contrario no hay forma de que la confrontación termine³⁶⁰. Por su parte, alias “Timochenko”, máximo líder de las FARC, declaró en un comunicado con fecha del 13 de noviembre de 2013, que la guerrilla sí estuvo involucrada en los cultivos ilícitos aduciendo que no podían negarle a los campesinos la siembra de coca y que por ser un grave problema social su discusión en la mesa de conversaciones contará con la voluntad y lo que esté al alcance de la guerrilla para superarlo y lograr tener una Colombia sin coca³⁶¹.

Desde Estados Unidos, el Presidente Barak Obama, aunque reconoce el vínculo FARC-narcotráfico, ha asegurado que un acuerdo con la guerrilla que ponga fin al conflicto no resolverá el problema y que se necesitará de la colaboración de la comunidad internacional para lograr avances concretos³⁶². Por su parte, el sociólogo y experto en el tema, Ricardo Vargas, sugiere que si bien es un avance la inclusión de las drogas ilícitas en los temas de discusión, es preciso que se reformule para que en lugar de abordarlo desde una perspectiva general, atienda lo que realmente importa, que es la relación compleja entre conflicto y drogas.

³⁵⁸ Comunicado delegación de paz de las FARC-EP, “Saludo al Foro Nacional: Solución al problema de las drogas ilícitas”, en: <http://www.pazfarc-ep.org/index.php/noticias-comunicados-documentos-farc-ep/delegacion-de-paz-farc-ep/1481-saludo-al-foro-nacional-sobre-drogas-ilicitas.html> Consultado el 13 de octubre de 2013.

³⁵⁹ Comunicado FARC-EP, “El narcotráfico, una caja de pandora”, en: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=177485> Consultado el 15 de diciembre de 2013.

³⁶⁰ Ver artículo, “De la Calle: si hay narcotráfico no habrá fin del conflicto”, en: <http://www.europapress.es/latam/colombia/noticia-colombia-calle-advierte-farc-si-no-acaba-narcotrafico-no-habra-fin-conflicto-20131128033516.html> Consultado el 16 de diciembre de 2013.

³⁶¹ Comunicado FARC-EP, “La discusión que se viene sobre el narcotráfico” en: <http://www.pazfarc-ep.org/index.php/noticias-comunicados-documentos-farc-ep/estado-mayor-central-emc/1557-desbrozando-ideas-drogas-ilicitas.html> Consultado el 16 de diciembre de 2013.

³⁶² Ver artículo, “Obama advierte que el proceso de paz en Colombia no resolverá el narcotráfico”, en: <http://www.europapress.es/latam/politica/noticia-colombia-obama-respalda-proceso-paz-colombia-advierte-no-resolvera-narcotrafico-20121029173601.html> Consultado el 13 de octubre de 2013.

En ese sentido es clave, según Vargas, que las FARC reconozcan su responsabilidad y que igualmente se examine el contexto complejo del problema en el que no solo participan actores ilegales sino también estructuras mafiosas asociadas al poder político real. La estrategia del Gobierno debería orientarse a reformular el discurso que concibe erróneamente el narcotráfico como una práctica externa al Estado y acepte que está ligado a la clase política, especialmente a nivel regional³⁶³.

Vargas cree que el enfoque que se le ha dado al tema es erróneo en la medida en que se parte del supuesto de que sacar a la guerrilla del negocio ayudará a resolver el problema, ignorando que la guerrilla ha ido diversificando sus fuentes de financiación a través de la minería ilegal y que existen poderes emergentes que seguirán involucrados. Asimismo, advierte Vargas, la solución no puede reducirse al establecimiento de programas de sustitución de cultivos en las zonas de colonización. Se trata en cambio de sacar a los campesinos de esas zonas, cerrar la frontera agrícola, traerlos a los centros de desarrollo e integrarlos a la economía entregándoles los bienes incautados al narcotráfico³⁶⁴.

El ex Magistrado de la Audiencia Nacional Española, Baltasar Garzón, ha dicho que el narcotráfico es uno de los principales ‘nudos gordianos’ de las negociaciones entre el gobierno y la guerrilla y ha advertido que aunque la guerrilla renuncie al negocio, otras organizaciones tomarán su lugar, por lo que un acuerdo con las FARC no garantiza que el narcotráfico desaparezca³⁶⁵.

El analista en temas de seguridad Jhon Marulanda, asegura que las FARC no pueden seguir siendo tratadas como un grupo insurgente sino como un cartel del narcotráfico; clasificarlas como bloques y frentes es darles una nomenclatura que ya no merecen, cada una de esas estructuras son carteles y solo entendiéndolas así se podrá transitar hacia un postconflicto más realista³⁶⁶.

Desde el punto de vista del columnista Michael Reed, si bien la inclusión del tema de las drogas ilícitas puede ayudar a evitar los errores cometidos en procesos anteriores como los de la AUC, es importante tener en cuenta algunas consideraciones en el sentido de que la guerrilla participa en el negocio del narcotráfico pero no es el narcotráfico; por eso su desarticulación no acabará con un fenómeno en el que participan varios y disímiles actores tanto ilegales como legales³⁶⁷.

- Perspectivas frente a la superación del tema del narcotráfico en la mesa de diálogos

El analista Jeremy McDemott, en un ejercicio prospectivo por escenarios, ha planteado la posibilidad de que las FARC se criminalicen luego de la firma de un acuerdo de paz por la estrecha relación de algunas de sus unidades (Bloque Magdalena Medio, Bloque Oriental, Bloque Sur y el Bloque Iván Ríos) con el negocio del narcotráfico, lo que las convierte en una de las redes de

³⁶³ Vargas, Ricardo, “Las drogas como economía de guerra y el proceso de paz en Colombia: dilemas y desafíos”. Informe sobre política de drogas N° 41. Transnational Institute (TNI), septiembre 2013.

³⁶⁴ Ver artículo, “La sustitución en zonas apartadas es un error”, El Tiempo, 22 de Septiembre 2013.

³⁶⁵ Ver artículo, “Víctimas, narcotráfico e indígenas son claves para la paz en Colombia”, Consultado el 13 de octubre de 2013.

³⁶⁶ Ver artículo, “Un posconflicto serio”, en:

http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/U/un_postconflicto_serio/un_postconflicto_serio.asp
Consultado el 13 de octubre de 2013.

³⁶⁷ Ver artículo, “¿El narcotráfico en la agenda?”, en:

http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/E/el_narcotrafico_en_la_agenda/el_narcotrafico_en_la_agenda.asp Consultado el 12 de octubre de 2013.

tráfico de drogas más poderosas de Colombia y del mundo, por las alianzas que han forjado con las bandas criminales³⁶⁸.

Ante la negativa de las FARC de aceptar sus vínculos con las drogas ilícitas, Roberto Izurieta, Director del Proyecto Latinoamericano de la Universidad de Georgetown, opina que es muy poco lo que puede lograrse pues esto solo refleja falta de seriedad y de buena fe por parte del grupo guerrillero. Esta postura es compartida por Luduime Zumpolle, una de las personas que apoyó la inclusión de la guerrilla en la lista de grupos terroristas de la Unión Europea, además del internacionalista Enrique Serrano y el politólogo Alfredo Rangel, quienes creen que si las FARC no aceptan su responsabilidad en el negocio no hay nada que negociar pues este es el motor de la guerra³⁶⁹.

Otro problema, según el analista Gustavo Duncan, es cómo se va a resolver jurídicamente la participación de la guerrilla en el negocio de la droga, porque como existe demasiada evidencia frente al particular lo más probable es que suceda lo mismo del proceso de las AUC, cuyos jefes terminaron extraditados. “Entonces se tendrá que pensar en algún tipo de indulto para que esto no sea un óbice para la paz”³⁷⁰.

De acuerdo con el ex representante a la Cámara por Bogotá, Nicolás Uribe, de entrada la inclusión del tema de las drogas ilícitas en la agenda de negociación es un avance importante en la medida en que plantea el reconocimiento explícito por parte de la guerrilla de su participación en el negocio, pero también porque de lograrse un acuerdo podrían reducirse los niveles de violencia, la corrupción, el desplazamiento forzado, etc.

En ese sentido, Uribe plantea algunas de las consecuencias que podrían devenir de un acuerdo en esta materia. En primer lugar se esperaría que las FARC renuncien al negocio, entreguen información sobre rutas, socios, cadenas de distribución y entreguen los bienes asociados a esa actividad para ayudar a su desmantelamiento. En segundo lugar, esto permitiría que el Estado oriente sus esfuerzos al diseño de políticas más centradas en la prevención del consumo y el tratamiento de los adictos. Finalmente, advierte que como es posible que se generen vacíos de poder en aquellas zonas donde la guerrilla controlaba el negocio, el Estado deberá definir estrategias claras, brindando alternativas de desarrollo e inversión en infraestructura³⁷¹.

- Propuestas para la solución del problema de las drogas ilícitas

Como parte de las conversaciones sobre el tema de las drogas ilícitas, la delegación de paz de las FARC publicaron el 3 de diciembre de 2013 un decálogo de propuestas para avanzar en lo que han denominado como la *“política antidrogas para la soberanía y el buen vivir de los pobres del*

³⁶⁸ McDermott, Jeremy, “Las FARC, el proceso de paz y la posible criminalización de la guerrilla”, Insight Crime, mayo 2013.

³⁶⁹ Ver artículo, “Las FARC si son uno de los mayores carteles de la droga, dicen analistas”, en: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/analistas-senalan-relacion-farc-con-narcotrafico-proceso-paz> Consultado el 12 de octubre de 2013.

³⁷⁰ Ver artículo, “Expertos analizan los puntos planteados por las FARC para el proceso de paz”.

³⁷¹ Ver artículo, “Algunos retos en el debate sobre las drogas ilícitas”, disponible en: <http://www.ambitojuridico.com>

*campo*³⁷². La primera propuesta está dirigida a diseñar una política integral y diferenciada que renuncie a medidas represivas en contra de los eslabones débiles de la cadena y trate la situación de los productores como una problemática social y la de los consumidores como un problema de salud pública. La segunda contempla la adopción de una reforma agraria integral que ayude a superar las causas socioeconómicas de la violencia en el campo.

Plantean también, en la tercera, el reconocimiento y estímulo por parte del Estado de las propiedades medicinales de los cultivos de uso ilícito. La cuarta propuesta se centra en la sustitución de cultivos por medio de programas de desarrollo alternativo impulsados y financiados por el Estado. Las FARC además reivindican la suspensión de las fumigaciones aéreas con glifosato y la reparación de las víctimas de dichas fumigaciones. En ese sentido, la sexta propuesta consiste en la desmilitarización de la política antidrogas y el rechazo de lo que califican como intervencionismo “imperialista”.

La séptima propuesta sugiere que el Estado se comprometa a tratar el consumo como un problema de salud pública propio de las sociedades capitalistas por medio de la adopción de políticas de prevención del consumo, del tratamiento terapéutico a los consumidores y la solución de las causas estructurales que lo originan. En la octava propuesta, la guerrilla llama la atención sobre la necesidad de que la política antinarco se dirija hacia el desmonte de las estructuras narco-paramilitares y mafiosas. En ese mismo sentido, sugieren en la novena propuesta que la política se concentre en la persecución de los capitales involucrados en el proceso económico del narcotráfico, y finalmente, en la décima propuesta, que la formulación e implementación de la política cuente con la comunidad internacional.

Frente a las propuestas presentadas por las FARC, Francisco Thoumi ha hecho algunos comentarios que vale la pena resaltar³⁷³. En primer lugar, señala que si bien la guerrilla justifica la participación del campesinado en el negocio del narcotráfico por la falta de oportunidades y garantías por parte del Estado, lo cierto es que no todo el universo de la población rural estaría involucrado porque hay campesinos que se dedican a actividades legales. Además, advierte Thoumi, que si es cierto que las FARC destinan los recursos que obtienen por el cobro del gramaje al desarrollo de programas educativos, de salud y vivienda, sustituyendo al Estado, tendrían que reconocer que trabajan bajo el esquema de narco-estado.

Con respecto a la idea de favorecer los usos tradicionales de las drogas, Thoumi señala que la guerrilla pareciera no comprender que esto necesita de cultivos de pequeña escala y no del volumen que se produce hoy para satisfacer el consumo recreativo y la adicción que nada tiene que ver con usos ancestrales. En relación al argumento de la violación de la soberanía, Thoumi cree que la postura de las FARC lejos de defenderla implícitamente acepta que es débil ya que actúan como Estado en algunas regiones, luego, la intervención de Estados Unidos sería válida si se considera que está motivada en su decisión soberana de declarar la ilegalidad del consumo de drogas ilícitas a nivel interno y que ésta que ha sido violada por Colombia al permitir que dichas sustancias sean producidas sin control y exportadas a ese país.

³⁷² Comunicado FARC-EP, “Desarrollo diez propuestas mínimas política antidrogas”, en: <http://www.pazfarc-ep.org/index.php/noticias-comunicados-documentos-farc-ep/delegacion-de-paz-farc-ep/1577-desarrollo-10-propuestas-minimas-politica-anti-drogas.html> Consultado el 15 de diciembre de 2013.

³⁷³ Ver artículo, “Las FARC y el campesino cultivador de plantas ilícitas: dilemas, ideologías y decisiones”, disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/7306-las-farc-y-el-campesinado-cultivador-de-plantas-il%C3%ADcitas-dilemas,-ideolog%C3%ADa-y-decisiones.html>

Para el experto, la relativización de la soberanía en el contexto mundial actual desvirtúa este argumento de la guerrilla. Igualmente resalta Thoumi que la postura de las FARC en cierto sentido es anacrónica, porque al defender que los campesinos sigan cultivando la coca, los productos que resultan de esta actividad terminan trasladándose a países ideológicamente afines con la guerrilla pero donde no se tolera su consumo.

En contraste con algunas de las conjeturas de Thoumi, Andrés Bermúdez Liévano ha planteado que existen al menos seis grandes razones por las que las propuestas de la guerrilla deberían ser valoradas³⁷⁴. Bermúdez considera, en primer lugar, que se debe partir del hecho de que la posición de las FARC a favor de la transición de cultivos ilícitos a productos alternativos y de la legalización para usos medicinales y ancestrales, refleja lo que expertos y líderes políticos de varios países en el mundo vienen promoviendo. La segunda y más obvia tiene que ver con el hecho de que cualquier debate en el país sobre el tema de las drogas ilícitas necesariamente debe incluir a la guerrilla pues es la que controla el negocio y se beneficia de sus rentas.

En tercer lugar, Bermúdez sugiere que la discusión debe darse en la medida en que eventualmente podría estabilizar sus bases sociales y de esa forma contar con un espacio de representación política en las regiones donde se produce coca. La cuarta razón es que la discusión del tema de drogas insoslayablemente debe involucrar propuestas de desarrollo rural que pueden beneficiar las condiciones de vida en el campo. Un quinto aspecto se relaciona con la posibilidad de que, al renunciar a un enfoque represivo y punitivo en la política antinarcoóticos, las comunidades cultivadoras dejen de ver al Estado como enemigo y de esta forma se consoliden las instituciones donde antes no hacían presencia. Finalmente, Bermúdez destaca que la discusión del tema de drogas en el marco de las negociaciones abre la puerta para adoptar medidas concretas de cara a replantear la política antidrogas, algo necesario dadas las tendencias internacionales.

2. Viabilidad y conveniencia de la Política antidrogas

- Tránsito de un enfoque represivo y restrictivo a uno amplio y flexible

Con relación a la viabilidad y conveniencia de la política antidrogas, recientemente se destacan opiniones como la del presidente Juan Manuel Santos, quien ha instado a la comunidad internacional a abrir un debate para diseñar una política moderna y novedosa que entregue resultados más efectivos en la lucha contra las drogas con base en un informe publicado por la OEA en mayo de 2013, que incluye varias propuestas orientadas a la legalización sobre la base de la participación conjunta de toda la comunidad internacional³⁷⁵.

Esta postura es apoyada, entre otros, por figuras como el ex presidente César Gaviria, aunque aclara que el problema no es cuánto colabora Estados Unidos sino cómo cambia el enfoque de sus políticas para que sean más eficaces y no respondan solo a sus intereses sino a los de los países productores en general, pues aunque el gobierno de ese país invierte una gran cantidad de recursos en la guerra contra las drogas, en opinión del ex mandatario no se logra eliminar el

³⁷⁴ Ver artículo, “Seis razones por las que la propuesta de drogas de las FARC tiene sentido”, disponible en: <http://lasillavacia.com/historia/seis-razones-por-las-que-la-propuesta-de-drogas-de-las-farc-tiene-sentido-41105>

³⁷⁵ Ver artículo, “Santos a la ONU: pedimos respeto a nuestro derecho de hacer la paz”, en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/juan-manuel-santos-68-asamblea-onu/358742-3> Consultado el 13 de octubre de 2013.

consumo y esto lo único que demuestra es que ese enfoque ha fracasado y es necesario repensarlo³⁷⁶.

Al respecto, Francisco Thoumi cree que la liberalización de las políticas vigentes exige domesticar su uso como sucede en el caso del alcohol, la cafeína o el tabaco, que de acuerdo con los mismos datos de la ONU, matan más gente en el mundo que las drogas psicoactivas. Si bien las limitaciones al uso de estas drogas se basan en un argumento de autoridad científico y médico, estas omiten aspectos del fenómeno relacionados con la historia, sus usos recreativos, rituales, etc. Sin embargo, no por esto cree que la solución esté en legalizar, despenalizar, regular o prohibir, pues la efectividad de cada medida está condicionada por los controles sociales sobre cada droga y el contexto en el que se llevan a cabo como sucede en algunos países teocráticos donde las limitaciones han funcionado en tanto se derivan de consensos religiosos.

Thoumi igualmente considera que es imposible que un solo país pueda resolver el problema. Hoy no solo hay más consenso en que las medidas represivas no funcionan sino que se trata de un problema global que requiere de la acción conjunta de varios países para abrir el debate y plantear nuevas alternativas de solución. En cuanto a las consecuencias sociales del narcotráfico, Thoumi señala que la causa de la violencia no es el narcotráfico sino que éste es solo un detonante de la delincuencia, condición que está asociada, en gran parte, a la debilidad institucional de los Estados³⁷⁷.

Adam Isacson de la Washington Office on Latin America (WOLA)³⁷⁸, plantea que los programas de fumigación son una suerte de “contrainsurgencia al revés” porque promueven la desconfianza frente a un Estado que en lugar de esforzarse por extender su andamiaje institucional a esas zonas, privilegia la utilización de sustancias químicas que tienen efectos dañinos sobre la población y sí logran, en cambio, que los grupos armados se presenten como protectores.

Algunas recomendaciones hechas por Isacson son: 1) dejar de fumigar; 2) cuando se erradique manualmente, debe garantizarse una mínima presencia del Estado y retribuir estas acciones con programas de asistencia alimentaria; 3) garantizar que los narcotraficantes no gocen de sus rentas, haciendo un seguimiento exhaustivo al dinero (se debe combatir la corrupción); 4) re-direccionar los recursos de la fuerza pública para que se concentre en sus roles principales; 5) dejar de enfocar esfuerzos en capturas y persecuciones de capos, sino en los consumidores que deben ser vistos como enfermos y no como criminales y 6) acabar con sanciones largas para infracciones menores.

Rafael Franzini, de la ONUDD para Brasil y el Cono sur, llamó la atención sobre la necesidad de que las políticas tengan un enfoque especial hacia la salud. Según Franzini, no se puede olvidar que los llamados consumidores problemáticos que representan entre el 10 y el 15% de los consumidores, son personas enfermas y no delincuentes, por lo que no hay cabida para el derecho penal. Para los aspectos relacionados con la prevención, la rehabilitación y la reinserción, es crucial que los programas y medidas que se adopten se basen en evidencia científica, que sean monitoreadas y evaluadas. Augusto Pérez, Director de la Fundación Nuevos Rumbos, cree que la prevención del

³⁷⁶ Ver artículo, “Gaviria frente a la política antidrogas: uno está obligado a cambiar”, en: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/02/120216_gaviria_drogas_entrevista_an.shtml

³⁷⁷ Ver artículos, “La legalización de la droga: un problema de paradigmas e instituciones”, en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-legalizacion-drogas-problema-paradigmas-instituciones/256278-3> Consultado el 12 de octubre de 2013.

³⁷⁸ Foro Nacional sobre la Solución al problema de las Drogas ilícitas llevado a cabo por mandato de la mesa de diálogos los días 1,2 y 3 de octubre de 2013 en la ciudad de Bogotá, Colombia.

consumo de drogas debe ser un aspecto prioritario para la formulación de políticas públicas contra las drogas ilícitas y esa política debe enfocarse fundamentalmente en los menores de edad; estos programas deben ser sometidos a evaluaciones periódicas, revisiones y actualizaciones.

En ese sentido, la propuesta de Pérez es que todos los programas de reducción de la demanda de drogas de carácter preventivo tienen que ser sometidos a revisiones si quieren ser financiados con dineros estatales. Esto permitirá crear un catálogo de acciones preventivas que estén basadas en evidencia y no en impresiones como ocurre ahora, mientras en el campo del tratamiento debe haber gratuidad pero solo para aquellas personas que no tengan medios y para los menores de edad. La función esencial del Estado será evaluar esos tratamientos, crear las metodologías y hacer las evaluaciones públicas³⁷⁹.

- Hacia un política incluyente y participativa

Durante el Foro sobre Drogas Ilícitas, organizado en el marco del proceso de negociación, varios líderes de opinión y expertos expusieron sus opiniones y propuestas frente al tema³⁸⁰. El analista Absalón Machado afirmó que la decisión de qué opción tomar frente a este problema depende tanto de los campesinos/cultivadores como del Estado; los primeros aceptando programas de reconversión y de reconfiguración del uso del suelo, y el Estado dando garantías a los proyectos productivos, brindando asistencia, apoyo y acompañamiento hasta que se alcance un alto nivel de estabilidad en el sector rural. Esto requiere de confianza y credibilidad mutua.

Es clave tener en cuenta, según Machado, que el abandono de cultivos ilícitos por parte de los campesinos no es solo un asunto de una decisión individual, pues la mayoría de cultivadores están atados a las redes del narcotráfico, por lo que salirse podría costarles la vida si permanecen en los territorios. Esto para indicar que los programas de sustitución de cultivos y de restitución productiva no se resuelven a través de las políticas de acceso a la tierra y de desarrollo rural. Si no se desmontan las redes del narcotráfico será muy difícil que los cultivadores busquen opciones alternativas de subsistencia en sus respectivos territorios.

Para Kathryn Ledebur, de la Red Andina de Información, ya que la mayoría de la droga que se produce en Colombia no se consume internamente sino en otros países, resulta difícil adoptar medidas eficaces; en otras palabras es muy difícil actuar con un producto cuyo impacto este por fuera del alcance del Estado. Tal vez no es posible frenar la producción de las drogas pero si se puede distinguir entre el narcotráfico como un negocio multimillonario y trasnacional, y las personas que son utilizadas por el narcotráfico ya sea por presiones, exclusión social o por falta de oportunidades. Hasta ahora las políticas internacionales se han concentrado en controlar y restringir a estos grupos marginales en lugar de incluirlos. El desarrollo alternativo y sustitutivo no es funcional.

En la mayoría de los casos, estas medidas son precedidas por programas de erradicación forzosa que implica que los cultivadores pierdan sus fuentes de sustento y se genere un incentivo perverso que los obliga a retomar esa actividad ilícita. Ledebur señala que la coca no puede ser fácilmente sustituida por otros productos por varias razones: 1) la mayoría de los cultivadores se dedican a esta actividad por falta de oportunidades y garantías, 2) las condiciones del terreno donde se ubican los cultivos de coca no permiten que se cultiven otros productos, 3) a veces el único producto que tiene un mercado asegurado y que permite obtener altos ingresos es la hoja de

³⁷⁹ Ibíd.

³⁸⁰ Ibíd.

coca, y 4) los programas de erradicación forzosa que preceden los esquemas de sustitución no permiten que en el corto plazo tengan una fuente constante de ingresos.

- Minorías como víctimas de narcotráfico³⁸¹

Desde del sector rural, Eberto Díaz de la Mesa de Unidad Agraria considera que la guerra contra las drogas liderada por Estados Unidos ha sido la principal justificación para dar continuidad a sus planes intervencionistas por lo que hay que preguntarse si la presencia regional de ese país se debe realmente al control del negocio de las drogas o es por el control estratégico de la región andina, de sus recursos y biodiversidad.

De otro lado, Luis Fernando Arias de la ONIC, plantea que la coca es una planta y alimento sagrado, y es la expresión de la cultura propia indígena. Su transformación química en laboratorios ocultos en la selva para su posterior comercialización en otros países no corresponde a sus prácticas ni costumbres. Además, su alteración química y biológica es una afrenta a la identidad milenaria de las comunidades indígenas. Arias sentencia que a las comunidades indígenas les preocupa la redacción del punto sobre drogas ilícitas de la agenda de negociación entre el gobierno y las FARC, donde se da a entender que la sustitución de cultivos de uso ilícito es la única salida sin que se tenga en cuenta la vocación del suelo, la ubicación de las comunidades y sus costumbres.

Ariel Palacios Angulo, de la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas, asegura que la problemática de la producción y comercialización de drogas ilícitas en los territorios afro descendientes afecta gravemente a la población a través de la presión que ejercen los actores armados involucrados en el negocio, el reclutamiento de jóvenes en dichas estructuras y el desplazamiento forzado.

CONCLUSIONES

- Los controles frente al uso abusivo de drogas se han venido implementando desde el origen mismo del consumo de esas sustancias. Luego de la transnacionalización de este fenómeno a comienzos del siglo XIX, Estados Unidos empezó a jugar un papel importante como impulsor de un régimen internacional de control de drogas, que permanece vigente con el aval de la mayor parte de países del mundo y bajo una lógica estrictamente prohibicionista que terminó fracasando.
- Según Paul Gootenberg, una consecuencia directa del enfoque prohibicionista de los estándares internacionales sobre el control de las drogas, fue el surgimiento del narcotráfico en Centro y Sur América, donde aparecieron organizaciones especializadas en la producción y tráfico de drogas ilícitas como la marihuana y la cocaína (carteles).
- Según la Comisión Interamericana sobre drogas y democracia, los altos niveles de violencia registrados en algunos países de Sur y Centro América asociados al tráfico ilegal de drogas demuestran el rotundo fracaso del modelo represivo y punitivo que ha caracterizado la llamada “guerra contra las drogas” y por eso, propone abrir el debate sobre la forma como puede mejorarse o reformarse la política con miras a obtener resultados satisfactorios.
- En Colombia, según Arlene Tickner, el negocio de las drogas ilícitas no solo involucraría a los carteles, sino también a las estructuras paramilitares que se derivarían de estos y más tarde a las bandas criminales que heredaron todos los circuitos de producción y

³⁸¹ *Ibíd.*

comercialización, y además a los grupos guerrilleros (fundamentalmente las FARC) en torno a relaciones de colaboración mutua y disputas. Según el International Crisis Group y otros actores nacionales e internacionales, las FARC se involucraron de lleno en el negocio de las drogas ilícitas para aprovecharlo como fuente de financiación pero también como una forma de fortalecer su capital político y social.

- Las experiencias del opio de los Talibán en Afganistán y de la coca de Sendero Luminoso en Perú, sirven para entender la relación entre drogas ilícitas y violencia armada. A partir de los planteamientos de varios expertos, se pueden identificar coincidencias frente a esta relación como el alto grado de dependencia económica de estas sustancias debido a la incapacidad de los Estados para proveer medios alternativos de subsistencia, la instrumentalización de estas condiciones por parte de los grupos armados para ganarse el apoyo del pueblo y de paso financiar el sostenimiento de sus estructura armadas, y la ineficacia de las políticas antinarcoóticos basadas en programas de erradicación e interdicción que si bien ayudan a atacar el problema, no constituyen una solución absoluta siendo la prueba de esto, la persistencia en ambos casos de expresiones de violencia asociadas a las drogas ilícitas.
- En Colombia el tema de las drogas ilícitas se ha abordado dos veces en el marco de procesos de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC: en el Gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) y en el de Andrés Pastrana (1998-2002). Aunque en ninguno se logró un acuerdo en este frente, en las dos ocasiones las partes plantearon propuestas concretas orientadas a la adopción de planes de desarrollo alternativo mediante la sustitución de cultivos y el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de la población rural.
- Históricamente, según Ariel Ávila, las FARC han negado la utilización de las drogas ilícitas como fuente de ingresos para la guerra y en cambio han mantenido una posición de defensa y protección de los campesinos colonos para el desarrollo de esta actividad ante la ausencia de garantías y beneficios por parte del Estado. Asimismo, señala Ávila que para las FARC el narcotráfico es producto de las dinámicas capitalistas, que las políticas antinarcoóticos impulsadas por Estados Unidos, basadas en acciones represivas nunca tendrán éxito, que son una excusa para intervenir e imponer sus modelos políticos, económicos y militares en el país, y que es por eso que sus propuestas se concentran en promover políticas de democratización de la tierra y programas de desarrollo alternativo.
- El debate que ha surgido a raíz de la discusión del tema de las drogas ilícitas en el proceso de negociación de La Habana, ha girado en torno a dos grandes planteamientos: el narcotráfico como economía de guerra y el cambio de la política antinarcoóticos. Frente al primero la mayoría de las opiniones coinciden en que las FARC sí utilizan el narcotráfico para financiarse y seguir la guerra por lo que la aceptación de su responsabilidad es crucial para superar el problema, aunque esa organización insiste en negar dicho vinculo aduciendo que es responsabilidad del Estado proveer de garantías y recursos a los campesinos para evitar que participen de los cultivos ilícitos. Además, algunos expertos como Ricardo Vargas, señalan que es importante que la discusión se concentre en cómo desarticular la economía de guerra de la guerrilla antes de ampliarla a consideraciones muy generales sobre la efectividad de la política antinarcoóticos. Con relación al segundo planteamiento, las opiniones destacan la necesidad de que se reformule la lucha contra las drogas, dándole mayor participación al campesinado y renunciando al enfoque represivo e involucrando a toda la comunidad internacional.
- Ahora bien, es importante tener en cuenta que las FARC no son el único grupo ilegal involucrado en el narcotráfico y que por lo tanto la discusión de este fenómeno inevitablemente pasa por la inclusión de otros actores no solo a nivel local sino

internacional, lo cual puede llegar a reducir el alcance de los acuerdos y compromisos a los que se pueda llegar con la guerrilla en el marco de un escenario de negociación como el actual.

- El problema de las drogas ilícitas reviste de una gran complejidad en el medida en que involucra a varios actores de distinta naturaleza (legales e ilegales), conectados algunos a través de redes que trascienden las fronteras de los Estados y por lo tanto, desbordan su capacidad para combatirlos. La posible firma de un acuerdo entre el gobierno y las FARC no solo no puede solucionar el tema del narcotráfico sino que puede resultar insuficiente mientras persistan poderes criminales que se sigan beneficiando de las ganancias del negocio (como las Bacrim), y mientras la política antidrogas no sea planteada siendo consecuente con los resultados que ha presentado hasta hoy.



© Fundación Ideas para la Paz, 2011
Tel: (57-1) 644 6572 / Fax (57-1) 218 1353
Calle 100 No. 8A-37, Torre A, Oficina 305
www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org