



INVESTIGACIÓN USOS Y ABUSOS DE LA EXTRADICIÓN EN LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS*

Policy Brief Número 4/ 10 de diciembre de 2009

Motivos equivocados crean condiciones para extradiciones innecesarias

Resumen Ejecutivo

En los últimos meses la prensa colombiana y estadounidense han publicado los detalles del caso de Gabriel Consuegra y su hijo, Gabriel Consuegra Arroyo, dos “vendedores de banano” que fueron extraditados a los Estados Unidos y puestos en libertad tras confesar una participación menor en una conspiración para ingresar narcóticos a los Estados Unidos. Ambos han regresado a Colombia, e intentan reconstruir sus vidas. Con base en la información de prensa se puede deducir que ambos, o bien jugaron un rol insignificante o incluso, que son inocentes.

El caso de los Consuegra no es un caso aislado. La Fundación Ideas para la Paz (FIP), un centro de investigación con sede en Colombia, encontró varios casos semejantes y considera que estos eventos reflejan una tendencia preocupante. Por muchas razones las redes de la extradición se han ido ampliando de manera desproporcionada y, en ocasiones, esto ha traído consecuencias devastadoras. La FIP considera que tanto el Gobierno colombiano como el estadounidense son responsables por dicha tendencia.

Por una parte, motivado por el deseo de complacer a su principal socio comercial y primer aliado en la lucha contra las drogas y el terrorismo, el Gobierno colombiano ha aumentado de manera miope el número de extradiciones sin velar por la integridad de su propio sistema de justicia. La FIP constató dos casos de confusión de identidad que resultaron en extradiciones completamente injustificadas. También estableció que algunas solicitudes de extradición incluyeron personas de bajo perfil atrapadas en operaciones de conspiración mucho más amplias. Esto puede ser explicado, en parte, porque las leyes norteamericanas que regulan los casos de conspiración son más numerosas y también más imprecisas y ambiguas, en contraste con la regulación colombiana que reúne esta clase de delitos bajo el tipo penal de concierto para delinquir. El Gobierno colombiano debería tener esto en cuenta a la hora de evaluar si una solicitud de extradición merece ser aprobada y llevada a cabo.

La explicación de estos problemas también se encuentra en la dinámica de funcionamiento de los estadounidense, que es quizás

más importante y menos comprendida. Lejos de ser un modo de operar sólido y coherente, el esfuerzo antinarcóticos de los Estados Unidos está lleno de rivalidades, luchas internas, problemas de comunicación y disputas por recursos limitados. Las tres agencias más importantes: la DEA (*Drug Enforcement Administration*), el FBI (*Federal Bureau of Investigation*) y el ICE (*Immigration and Customs Enforcement*) se nutren de las mismas fuentes financieras y tienen que justificar no sólo los requerimientos actuales de fondos, sino también buscar nuevas fuentes de financiación. La competencia se ha convertido en una guerra de cifras, sobre todo para la DEA quien pareciera medir sus resultados más por la cantidad que por la calidad. Durante años la DEA ha intentado mantener el control sobre los crímenes relacionados con las drogas sin ceder terreno ante sus rivales; esto ha llevado a un sinnúmero de condenas de criminales no-violentos lo que a su vez ha generado una superpoblación en las cárceles norteamericanas. Esta dinámica se ha transmitido al exterior implicando criminales de poca monta como los Consuegra que resultan involucrados en conspiraciones mayores, extraditados y encarcelados junto con sus homólogos estadounidenses de poca importancia.

Otros factores han contribuido a esta tendencia: la expansión de la jurisdicción norteamericana le ha dado a estas agencias nuevos territorios. Esta expansión ha sido acompañada por una ampliación de las leyes que hacen que prácticamente cualquier persona pueda caer en esta red. Las leyes de conspiración en los Estados Unidos le dan a los agentes y fiscales poderosas herramientas para procesar a cualquier individuo conectado con un crimen de narcotráficos y exhibirlo como un logro en las estadísticas.

El resultado es que estas extradiciones están consumiendo recursos vitales de ambos gobiernos y además están saturando los sistemas jurídicos y las cárceles con sospechosos que o bien tienen un rol insignificante, o que ni siquiera han tenido participación alguna en las organizaciones desde las cuales supuestamente están conspirando. Estos procesos parecerían no tener otro fin que el de satisfacer las obligaciones de parte del Gobierno colombiano y crear la ilusión de progreso por parte del Gobierno de los Estados Unidos. Además, están creando caos y haciendo un daño irrepara-

* Esta investigación cuenta con el auspicio de Open Society Institute. El equipo de trabajo de este proyecto está integrado por: Juan Carlos Palou, Coordinador del área de Construcción de Paz y Postconflicto; Steven Dudley, Investigador Principal; Mariana Diaz Kraus, Investigadora; Sebastian Zuleta y Juan Sebastian Rengifo; asistentes de investigación.

ble a muchas familias que tienen que lidiar con los estigmas sociales y las cargas económicas que estos procesos conllevan.

Así, si bien creemos que la extradición es una herramienta necesaria e importante en la lucha contra organizaciones criminales,

la FIP cree que estos casos minan la credibilidad de la efectividad del mecanismo e ilustran una cruda realidad colombiana: que en muchos de estos procesos a los acusados no se les respeta el debido proceso.

Contexto

Colombia sigue siendo el país en el hemisferio que más ayuda recibe de los Estados Unidos pues se le asignan más de 600 millones de dólares anuales en asistencia militar, económica y judicial¹. Las relaciones entre las dos naciones se han vuelto especialmente importantes en los últimos años durante los cuales Colombia ha intentado sofocar un largo conflicto armado con grupos guerrilleros y paramilitares quienes dependen fuertemente del tráfico de drogas para financiar su lucha recíproca y contra el Gobierno. Además, tras el ascenso de líderes como el Presidente venezolano Hugo Chávez, que se han distanciado de la influencia norteamericana, Colombia se ha vuelto un poderoso y confiable aliado de los intereses de los Estados Unidos en la región.

Es dentro de este contexto que la cooperación judicial entre Colombia y los Estados Unidos ha florecido. Los Estados Unidos han aportado millones de dólares para que Colombia refuerce su sistema de justicia, construya cárceles y fortalezca sus capacidades forenses y de investigación. Colombia, por su parte, ha respondido con una cooperación sin precedentes en casos relacionados con ciudadanos norteamericanos, terrorismo y narcotráfico, y ha extraditado sospechosos en cantidades nunca antes vistas.

Desde que el Presidente Álvaro Uribe asumió la presidencia en el 2002, Colombia ha extraditado a más de 900 sospechosos, la mayoría de ellos a los Estados Unidos. Actualmente Colombia extradita entre 150 y 200 personas al año hacia los Estados Unidos, en comparación con sólo diez por año hace diez años. Algunos de estos extraditados son grandes narcotraficantes como Diego Montoya, alias “Don Diego”, importante capo recientemente condenado a 45 años en una prisión estadounidense. Pero muchos otros parecen tener perfiles más cercanos a los de Gabriel Consuegra Martínez y su hijo Gabriel Consuegra Arroyo.

Los Consuegra eran pequeños vendedores de banano que fueron capturados en una operación antinarcóticos en Barranquilla, reclusos en una cárcel de máxima seguridad y extraditados a los Estados Unidos donde fueron declarados culpables y puestos en libertad tras haber cumplido sentencias cortas. El caso fue cubierto extensamente en la prensa colombiana y estadounidense como símbolo de las políticas desmedidas de ambos gobiernos.

Tal y como lo dijo el *Washington Post*: “Una amplia gama de críticos - abogados defensores, analistas y hasta un ex-embajador americano que había defendido enérgicamente la extradición - están cuestionando una política que ha pasado de buscar a los grandes capos a perseguir a quienes se encuentran en la periferia del negocio del narcotráfico. Dicen que la extradición no sólo es cara

para el Gobierno de los Estados Unidos, sino que además sugiere que, pese a las mejoras, el sistema de justicia colombiano no es capaz de lidiar con casos complejos de narcotráfico”².

El caso Consuegra también ha hecho que surjan importantes preguntas respecto a la extradición. ¿Por qué y cómo se volvió tan rutinaria? ¿Por qué Colombia no tiene un sistema más efectivo para filtrar estos criminales de poca monta? ¿Qué motiva a los fiscales y funcionarios de los Estados Unidos a incluir en sus acusaciones y solicitudes de extradición delincuentes sin importancia dentro de los carteles? ¿Minarán estos casos el apoyo futuro a la extradición, teniendo en cuenta que el artículo del *Washington Post* sugirió que podría haber docenas de casos como éste?³

Explorando esta cuestión, la Fundación Ideas para la Paz buscó y encontró varios casos similares al de los Consuegra⁴. Lejos de intentar discernir la culpabilidad o inocencia del acusado, nuestra investigación se centra en intentar determinar si el acusado jugaba un papel significativo en los casos a los que había sido vinculado, si se le garantizó el debido proceso en Colombia y un juicio justo en los Estados Unidos. Más aún, la FIP buscó indagar las razones por las que un número creciente de miembros sin importancia de los carteles han sido atrapados en esta red. Las respuestas que encontramos ponen en tela de juicio las prácticas que se aplican tanto por parte de Colombia como de los Estados Unidos.

Marlon Guerrero Román

Guerrero Román era un taxista cartagenero que fue arrestado el 9 de diciembre del 2005 y acusado de conspiración para importar cocaína a los Estados Unidos. Según las declaraciones del Gobierno de los Estados Unidos dadas en ese momento, Guerrero Román formaba parte de una gran red de narcotraficantes que transportaban cocaína de Colombia a Estados Unidos a través de México. Los hechos invocados en el caso ponían a Guerrero Román en el centro de la conspiración, como si fuera uno de los principales líderes. Fue identificado junto con siete conspiradores que “trabajaban para asegurarse de que estas cantidades de cocaína fueran transportadas a través de vías marítimas desde Colombia a lugares de encuentro previamente determinados en el Caribe para después ser llevadas a México, o bien directamente hasta México. Una vez el cargamento estaba en México, la cocaína sería transportada a los Estados Unidos”⁵.

El papel de Guerrero Román en la conspiración era transmitir información que venía en sobres sellados. Los sobres contenían especificaciones sobre el movimiento de barcos en las costas colombianas. Aún no está claro si el acusado sabía qué información había

en los sobres o si conocía el propósito de la información que estaba transmitiendo entre miembros del cartel. El Gobierno de los Estados Unidos acusó a Guerrero Román con un cargo de “conspiración para distribuir 5 kilos de cocaína” y otro por “ayuda y facilitamiento”⁶. Más tarde, el Gobierno norteamericano reconoció que su participación había sido “mínima”⁷. Sin embargo, Guerrero Román fue encarcelado en Cóbbita, una prisión de máxima seguridad en Boyacá, Colombia. Allí para mantenerse a sí mismo y a su familia se convirtió en un “carrito”, es decir, en un “todero” para los grandes capos consiguiéndoles comida, lavándoles la ropa y haciéndoles otras tareas. Tras casi 11 meses en Cóbbita, fue extraditado a Washington DC en donde su caso se prolongó cuando los fiscales solicitaron más tiempo para buscar evidencia. En suma, Guerrero Román pasó otros 23 meses en la cárcel antes de declararse culpable por un cargo menor y ser puesto en libertad por haber cumplido su sentencia⁸.

Tito Molina Bermúdez

Tito Molina Bermúdez era el hijo de un panadero que vivía cerca de la frontera con Venezuela y parte de su ingreso provenía del contrabando, incluyendo la fabricación de cédulas de ciudadanía y pasaportes venezolanos falsos. El 21 de octubre del 2004 fue arrestado y acusado de haber ayudado a una conspiración para importar cocaína a los Estados Unidos. Los fiscales norteamericanos alegaban que los conspiradores habían enviado la droga desde Colombia a Estados Unidos a través de Guatemala y México.

Sin embargo, los fiscales construyeron su caso alrededor de una carga de cocaína que fue interceptada por las autoridades mexicanas el 10 de febrero del 2003. Los pilotos que intentaban ingresar la carga a México fueron arrestados. Así, los dueños de la cocaína, temerosos de que los pilotos los denunciaran, necesitaban hablar con ellos y contrataron a Molina Bermúdez para que les diera lo que los fiscales llamaron “identidades fraudulentas y documentos de viaje falsos”⁹. Estos documentos falsos, obtenidos después de que la droga fue incautada, eran el único vínculo que conectaba a Molina Bermúdez con la conspiración para la importación de cocaína.

Molina Bermúdez fue condenado en Colombia por proveer documentos falsos y enviado a prisión. Dos años y medio después de ser arrestado, fue extraditado a los Estados Unidos. Seis meses después Molina Bermúdez se declaró culpable de un cargo por conspiración para distribuir una sustancia ilegal en los Estados Unidos. Los fiscales le recomendaron al juez que Molina Bermúdez recibiera una condena cumplida por que había tenido una “mínima participación” en la conspiración¹⁰. El juez liberó a Molina Bermúdez el mismo día en el que lo sentenció.

Nelson Vargas Rueda

Nelson Vargas Rueda es un pequeño campesino de Arauca, una región azotada por la violencia armada en Colombia. Las au-

toridades lo arrestaron en un bar cerca de su pueblo el 22 de marzo del 2000 después de haber tenido una pelea con otro cliente. Vargas Rueda mostró a las autoridades su identificación, y éstas pensaron que él era Gildardo González, alias “Marrano”, un comandante de las FARC que tenía una orden de arresto por el asesinato de tres activistas norteamericanos en 1999, la cual dio origen a la resolución de acusación por parte del Gobierno de los Estados Unidos en el año 2001. La persona que reñía con Vargas en el bar a causa de una mujer, apoyó la creencia de las autoridades sobre la identidad de González.

Vargas Rueda fue arrestado, encarcelado y acusado de “rebelión” por las autoridades colombianas. En prisión fue herido por un disparo de bala y su pierna debió ser amputada. De Igual forma la mujer por la cual peleaba en el bar y su esposa exigían que lo liberaran debido a que la captura de Vargas Rueda había sido un error. El Gobierno de los Estados Unidos, en el año 2001, había identificado a Vargas Rueda, como alias “Alfredo” además del verdadero alias “Marrano”, a quien consideraban junto a otros miembros de las FARC, como sospechoso del asesinato de los tres activistas¹¹. Las autoridades colombianas ignoraron la evidencia que indicaba que Vargas Rueda y González no eran la misma persona y la confusión continuó junto con el proceso. Con base en esa acusación el Gobierno norteamericano hizo la solicitud de extradición. Poco después, la Corte Suprema de Justicia de Colombia aprobó la extradición de González en el 2003, y las autoridades colombianas extraditaron a Vargas Rueda en su lugar convirtiéndose así en el primer supuesto miembro de las FARC en ser extraditado a los Estados Unidos¹².

Vargas Rueda estuvo en una cárcel de Miami por dos meses hasta que fue transferido a Washington donde se le adjudicó un defensor público. Finalmente el caso en su contra se desmoronó en base a que el fiscal le fue imposible aportar pruebas suficientes para soportar el caso, de esta manera el juez no tuvo otra opción que declarar a Vargas inocente. Quince meses después de su llegada a los Estados Unidos Vargas Rueda fue puesto en libertad. Regresó a Colombia sin dinero. Su esposa lo había abandonado llevándose a sus hijos. No regresó a Arauca y ha seguido teniendo problemas con las autoridades colombianas quienes todavía no lo han borrado de la lista de miembros de las FARC.

La Jurisdicción ampliada de los Estados Unidos.

Para entender la historia de cómo los pequeños narcotraficantes han sido arrastrados de manera creciente por la red de los Estados Unidos hay que empezar por recordar la historia de las agencias de investigación y represión norteamericanas dentro y fuera de los Estados Unidos. Durante la mayor parte de su historia, los estados federales de los Estados Unidos se habían ocupado de perseguir y procesar las actividades criminales ocurridas dentro de su jurisdicción y luchaban por mantener el control de

las investigaciones y los juicios. No obstante, con el tiempo, debido al cambio del modo de operar de las actividades criminales, las autoridades federales aumentaron paulatinamente la competencia del Gobierno central en casos estatales. Esto, además, coincidió con una preocupación creciente por las actividades criminales que tenían lugar en el extranjero pero que impactaban a los Estados Unidos, sobre todo lo relacionado con drogas ilegales y terrorismo.

El FBI comenzó a enviar agentes al exterior en los años 30 y más tarde estableció una presencia permanente en muchos países en alianza con las autoridades locales. La Aduana, el Ministerio de Hacienda y otras agencias, incluyendo el Departamento Anti-narcóticos que empezó a operar en el exterior en los años 40, siguieron el ejemplo. Estos policías internacionales pronto se distinguieron de otras agencias pues ellos tenían capacidad operacional y trabajaban directamente con agencias locales de investigación y represión¹³. Con la creación de la DEA en 1973 se comenzaron a establecer oficinas locales a nivel mundial, lo que la convertiría en la agencia de investigación y represión con más presencia estadounidense en el exterior.

La legislación americana también abrió el camino para más investigaciones en el exterior. El “Título 21”, la ley que regula el uso y tráfico de narcóticos, les dio a los agentes de la DEA una herramienta para enjuiciar a cualquiera que traficara drogas ilegales hacia los Estados Unidos, y las leyes de conspiración, diseñadas para acabar con la mafia, les dieron los mecanismos para que sus acusaciones llegaran a todos los niveles de las organizaciones criminales. Igualmente, los funcionarios estadounidenses invocaban con frecuencia las convenciones internacionales, sobre todo la “Convención de las Naciones Unidas en contra del tráfico ilícito de drogas narcóticas y sustancias psicotrópicas” de 1988, para expandir su jurisdicción en lo que a narcóticos se refiere¹⁴.

Otras leyes, destinadas a atacar grupos terroristas, les dieron a otras agencias el poder de investigar crímenes fuera de territorio norteamericano. El “Acto Comprensivo para el Control del Crimen” de 1984 y el “*Omnibus Diplomatic Security and Antiterrorism Act*” de 1986 les dio a los agentes del FBI el impulso para comenzar a operar en naciones extranjeras investigando ataques terroristas en contra de instalaciones y ciudadanos norteamericanos en el exterior¹⁵. El Departamento de Estado facilitó este proceso aún más mediante la creación de una lista de organizaciones terroristas internacionales en 1999, que podía ser usada para perseguir grupos terroristas y personas que los apoyaran a lo largo y ancho del globo. La legislación contra el lavado de activos les proporcionó a otras agencias la justificación para operar más agresivamente en el exterior.

Después de los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001 los Estados Unidos ampliaron aún más su jurisdicción internacional. El “*Patriot Act*” le dio a las agencias federales de investigación y represión herramientas muy amplias para perseguir terroristas fuera de los Estados Unidos. La DEA, por ejemplo,

podía perseguir a cualquiera que traficara drogas y estuviera vinculado con una organización terrorista sin importar si las drogas entraban a los Estados Unidos o no¹⁶. Y, cuando los Estados Unidos no tenían jurisdicción, perseguían a los terroristas por medios ilegales, principalmente a través del mecanismo conocido como “*extraordinary rendition*”, que se puede traducir como interpretación extraordinaria¹⁷. Pero en la mayoría de los casos los Estados Unidos ha mantenido relaciones internacionales lo suficientemente sólidas como para apresar a los criminales usando la herramienta tradicional: la extradición.

Sin filtro

Aunque existe un tratado que regula la extradición entre los Estados Unidos y Colombia, sólo los Estados Unidos lo reconoce¹⁸. En Colombia, después de una serie de demandas exitosas contra el Tratado de Extradición firmado en el Gobierno del Presidente Julio Cesar Turbay. La extradición de nacionales fue prohibida hasta que en el Gobierno de Ernesto Samper se permitió de nuevo. La regulación de las extradiciones quedó sometida al Código de Procedimiento Penal colombiano. El proceso es simple: la solicitud llega al Ministerio de Relaciones Exteriores quien la revisa y la envía al Ministerio del Interior y Justicia. El Ministerio del Interior y de Justicia analiza la acusación y los documentos correspondientes para verificar la identidad del acusado y otros aspectos sustanciales. Después lo envía a la Corte Suprema de Justicia quien se encarga de tomar la decisión sobre si la solicitud cumple con los requisitos legales establecidos en el Código de Procedimiento Penal. Si la Corte Suprema emite una decisión negativa, la extradición no podrá ser autorizada. Si la Corte emite una decisión autorizando la extradición, el caso pasa al ejecutivo quien tiene la potestad de otorgar o negar la extradición.

El proceso incluye la verificación que los códigos penales de ambos países contemplen la conducta imputada como delito, asegurar que el crimen por el cual está siendo solicitado el acusado no está siendo procesado por segunda vez (*non bis in idem*) respetando el principio legal de la cosa juzgada, exigir que los Estados Unidos no procesarán al acusado por crímenes que no estén en la resolución de acusación formal que sustenta la extradición y que las sentencias dictadas en los Estados Unidos no sobrepasarán las sanciones establecidas en Colombia por el mismo crimen (en Colombia, por ejemplo, no existe la pena de muerte, ni la cadena perpetua).

En cada paso del proceso se debe verificar la identidad de la persona solicitada en extradición. Sin embargo, el manejo que las autoridades colombianas le dieron al caso de Nelson Vargas Rueda permite vislumbrar la prisa con la que este proceso se realiza y la incapacidad del sistema para lidiar con errores potenciales. Así, si bien el uso de identidad falsa es una práctica común de la delincuencia para evadir a las autoridades y hay muchas falsas identidades en Colombia, no parece haber excusa para que las

numerosas autoridades colombianas involucradas en el proceso de extradición confundieran la identidad de Vargas Rueda.

Lo que es aún más preocupante es lo dispuestas que parecen estar las autoridades colombianas para extraditar a cualquier sospechoso, y la premura con la que proceden ante estas solicitudes de extradición.

En el centro de este problema está la cuestión de qué tantas o qué tan pocas pruebas piden las autoridades colombianas como sustento de una petición de extradición. Si bien las solicitudes de extradición pasan por cuatro instancias del Gobierno, parece darse una revisión superficial de los casos. Una interpretación benigna diría que hay falta de cooperación y comunicación entre las instancias del Gobierno encargadas de las diferentes facetas de la extradición.

Estas instituciones tienen la facultad de investigar y cuestionar las acusaciones de manera rigurosa, sin embargo, parecen contentarse con aceptar *a priori* la mayoría de ellas. Aún más, en al menos un caso en el que la petición de extradición fue rechazada por la Corte Suprema en este año, funcionarios del Gobierno colombiano le dijeron al Departamento de Justicia de los Estados Unidos que cambiando la redacción de la acusación podrían pedir nuevamente la extradición del sospechoso, dando a entender con esto que el razonamiento del caso por parte de la Corte podría modificarse con unos simples cambios de lenguaje.

Los sospechosos colombianos tienen pocos recursos legales para luchar en contra de sus extradiciones. A diferencia de lo que pasa con los sospechosos mexicanos, los colombianos (y los ciudadanos de otras nacionalidades) no pueden presentar una tutela, un mecanismo jurídico de amplio alcance legal, similar al *habeas corpus*, diseñado para proteger a los ciudadanos de ser injustamente acusados y enjuiciados. Además, Colombia acepta la amplia interpretación que el sistema judicial norteamericano hace de la “conspiración”. En el caso de los participantes menores, muchos se vuelven víctimas, teniendo en cuenta que pueden ser vinculados a conspiraciones más grandes en los Estados Unidos.

Una interpretación más cínica de la extradición sería que ésta se ha convertido en una herramienta política del Gobierno del Presidente colombiano Álvaro Uribe para ganarse el favor de los Estados Unidos, lo que explicaría el número creciente de extradiciones a los Estados Unidos así como el perfil de los extraditados. Si anteriormente la gran mayoría de extraditados eran narcotraficantes de alto rango, ahora la lista incluye a comandantes paramilitares y guerrilleros, así como a pequeños narcotraficantes.

Sin entrar en cuestiones de inocencia o culpabilidad, está claro que los participantes menores no parecen representar el tipo de amenaza que los Gobiernos de Colombia y los Estados Unidos parecerían estar intentando atacar cuando Colombia extradita a comandantes paramilitares y grandes capos. De hecho, tal y como se ilustró arriba, en el peor de los casos podrían ser simplemente una estadística que le permite a Colombia y a los Estados Unidos continuar su aseveración de que están luchando contra el narcotráfico.

Batallas territoriales

La imagen que impera en Colombia sobre el Gobierno de los Estados Unidos es que funciona como una máquina perfectamente engrasada, en la que cada parte está en sintonía con la otra y cada sección trabaja en armonía con el resto. La realidad es que el Gobierno norteamericano es un organismo que tiene muchas partes, algunas de las cuales trabajan muy bien con las demás, mientras que otras compiten entre sí. Incluso dentro de las agencias existen rivalidades y la lucha es feroz.

El proceso comienza en la cúspide en donde los jefes son presionados para “mostrar resultados” para justificar sus presupuestos y posiblemente obtener más recursos. Esta presión inevitablemente se filtra hasta abajo donde los agentes se esfuerzan por producir esos “resultados”. Esta lucha es constante. Las cabezas de las tres agencias principales que luchan contra las drogas y el terrorismo en el extranjero –La DEA, el FBI y la ICE—anualmente se presentan frente al Congreso de los Estados Unidos para discutir los logros del año anterior y los retos para el siguiente. Los agentes, a su vez, reciben evaluaciones de su desempeño de manera anual y bianual.

Dentro de estas agencias, la DEA tiene la mayor capacidad de operar en el extranjero. De hecho, los agentes de la DEA superan en amplio número al personal de cualquier otra agencia a nivel global y trabajan más de cerca con los gobiernos locales. Sólo en Colombia puede llegar a haber entre 30 y 50 agentes simultáneamente, comparado con entre tres y cinco del FBI. Su actividad creciente en el exterior la ha hecho crecer exponencialmente. Y mientras el presupuesto global se ha mantenido estable en los años recientes, el de la DEA ha aumentado para sus trabajos en el exterior¹⁹. En efecto, el presupuesto de la DEA ha pasado de los \$800 millones de dólares en 1990 a cerca de los \$2 mil millones de dólares en el 2009, mientras que el número de agentes ha aumentado de 3000 en 1990 a cerca de 5000 hoy.

La justificación para estos aumentos es cuando menos nebulosa. Los jefes de la DEA que se presentan al Congreso invocan estadísticas que son prácticamente imposibles de comprobar. Desde la cantidad de dinero que la agencia le ha “negado a los narcotraficantes”, que, según su director interno, Michele Leonhart, fue de \$3.5 mil millones en el 2007 hasta los precios cambiantes de las drogas en las calles y las caídas en el consumo de los adolescentes²⁰.

Debido a que no hay manera de verificar estas declaraciones, otras agencias del Gobierno frecuentemente critican a la DEA por no tener un método claro de evaluar su propio desempeño institucional ni el de sus agentes. En el 2003, la “Oficina de administración y presupuesto” (*Office of Management and Budget*), un cuerpo de auditoría de la Casa Blanca, dijo que la agencia no había podido demostrar progreso en la lucha contra las drogas, no le exigía cuentas a su gerencia y no tenía metas ni estrategias claras a largo plazo²¹. En el 2007 en una auditoría interna, el Departamento de Justicia (DOJ), citando un oficio del informe del

Inspector General, dijo que “mientras las DEA había desarrollado un plan estratégico alineado con el del DOJ, la agencia no había desarrollado objetivos y medidas lo suficientemente efectivas para evaluar el desempeño y los resultados operacionales”²². Un reporte de la Oficina General de Contaduría de este año declaró que “la DEA no ha incorporado responsabilidades y actividades después del 11 de septiembre, ni establecido medidas de desempeño que provean bases para evaluar el progreso de sus metas”²³.

La naturaleza amorfa del progreso de la DEA en la guerra contra las drogas ha contribuido a la confusión respecto a sus fines. Cuando tras los ataques del 11 de septiembre, las prioridades del Gobierno norteamericano se inclinaron hacia la lucha contra el terrorismo, la DEA intentó cambiar sus prioridades también. Esto estaba sin duda relacionado con el hecho de que el presupuesto de la agencia se había estancado mientras que otras agencias de investigación y represión tuvieron un alza del 10% en sus presupuestos después de los ataques. La DEA, además de buscar la ampliación de su jurisdicción con el *Patriot Act* en el 2005, se volvió parte de un esfuerzo mayor de varias agencias de compartir información y trabajos de inteligencia e intentó jugar un papel más importante en casos de tráfico de armas, que son tradicionalmente de competencia del FBI. En Colombia este esfuerzo se manifestó en numerosas acusaciones hechas por la DEA a miembros de las FARC.

Estas contradicciones ocasionaron fuertes disputas de poder entre las agencias, en parte porque la DEA buscaba una competencia más amplia en los casos de terrorismo aunque se negaba a ceder su tradicional control sobre los casos relacionados con narcotráfico. La batalla sobre los denominados casos del “Título 21” llegó a su máxima expresión este año con el traslado de la guerra contra las drogas a la frontera mexicana. Allí, la DEA pretendió el control sobre todos los casos de narcotráfico, incluso cuando las capturas ocurrían en las fronteras o en los puertos, en donde tradicionalmente la competencia es de la ICE (Agencia de Aduanas). Un reporte de la Oficina General de Contaduría descubrió que los agentes de la ICE con frecuencia retenían información frente a los agentes de la DEA, y que los agentes de la DEA limitaban la capacidad de los funcionarios de la ICE para adelantar las investigaciones. Los problemas se volvieron tan severos que, según el reporte, habrían llegado incluso a poner en peligro la vida de agentes de la DEA²⁴. En junio, el Gobierno de los Estados Unidos solucionó la disputa dándole a la ICE más margen de acción y un mayor número de agentes para investigar los casos “Título 21”. El resultado de esta disputa podría ser crucial cuando el Congreso llame a los directivos de la agencia el año entrante y les pida sus “resultados”.

Incentivos fallidos

Estos dos elementos – ampliación de la jurisdicción en territorio extranjero y mayor presión por mostrar resultados para com-

petir con otras agencias—tienen gran relevancia en un país como Colombia en el que los agentes tienen un margen muy amplio para perseguir a criminales. Algunos de los pocos “resultados” reales que un agente o una agencia pueden exhibir son las acusaciones, los arrestos y las extradiciones. Desde una perspectiva económica, éstos aparecen como horas de trabajo dedicadas a lo que se conoce como “Objetivos Prioritarios” (*Priority Targets (POTs)*) u “Objetivos Prioritarios Consolidados” (*Consolidated Priority Targets (CPOTs)*). En los testimonios ante el Congreso los directivos de las agencias declaran que cierto porcentaje de horas de trabajo ha estado encaminado a dismantelar esos objetivos. Sin embargo, en las evaluaciones de desempeño normales las preguntas de los jefes a los funcionarios son más directas: ¿Cuántas acusaciones, cuántos arrestos y cuántas extradiciones?

Para reforzar estos “resultados” los agentes “inflan” las acusaciones y, en los círculos de las agencias antinarcóticos, es bien sabido que los casos de estos traficantes de poca monta se suman a aquellos contra miembros de alto nivel. Este procedimiento tuvo su origen en los Estados Unidos donde rutinariamente pequeños traficantes y usuarios son encarcelados con largas sentencias, una práctica que ha llevado a la tasa de encarcelación más alta del mundo. En el FBI éstos son conocidos como “low-level fruit” o “mopes”²⁵. Un ex agente de la DEA asegura que en la jerga de la agencia son conocidos como “Johnny Greensneakers”, porque, según le explicó a la FIP el ex agente, son “fáciles de atrapar, fáciles de condenar y son una estadística”²⁶.

Por otra parte, los incentivos de los agentes también juegan un importante papel en la manera cómo se desarrollan las investigaciones criminales y las acusaciones. En términos prácticos, la meta de cada agente es alcanzar lo que se conoce como el nivel 13 o GS-13, el mejor nivel de pago de los funcionarios. En la DEA y el FBI llegar allí significa obtener puntajes altos en las evaluaciones de desempeño. Las buenas evaluaciones por lo general se traducen en rápidos ascensos. Las evaluaciones de desempeño incluyen el estudio de “elementos críticos” del trabajo: creación de informantes, apertura de investigaciones, vigilancia del teléfono de alguien, interceptación de llamadas, operaciones encubiertas, acusaciones, arrestos y extradiciones. Estas evaluaciones, semestrales o trimestrales, son llevadas a cabo por el agente especial a cargo de las operaciones en un determinado país. La FIP habló con funcionarios actuales y retirados del FBI y de la DEA que tienen perspectivas ligeramente diferentes sobre qué tan importantes fueron las acusaciones, los arrestos y las extradiciones en el panorama internacional. El FBI parecía enfatizar en la calidad del objetivo mientras que la DEA subrayaba la cantidad: “La DEA tiene una fiebre estadística”, dijo un ex agente de dicha organización, “allí hay que conseguir los números”²⁷. Por “números” el ex agente quiere decir arrestos y extradiciones. Además, añadió que durante sus evaluaciones sus superiores constantemente le preguntaban por qué no tenía números más altos de arrestos: “Usted no lo verá por escrito, pero eso es lo único que les importa”, dijo refiriéndose al número de arrestos²⁸.

Un ex agente del FBI estuvo de acuerdo con esta valoración y dijo que a veces también era válido este actuar por parte de su agencia por las mismas razones presupuestales mencionadas arriba:

“La extradición de miembros sin importancia de las organizaciones criminales es una fachada, es un alza en las estadísticas. Usted tiene cuerpos. Siendo realistas, eso no necesariamente significa que la investigación fue particularmente exitosa, pero se ve bien en el papel. Se ve bien respecto al número de acusaciones y extradiciones que se produjeron como consecuencia de un caso en particular. Se trata de algo fácil, y si resulta que alguien a nivel local cae en la red y puede ser adjuntado a un caso de conspiración, lo será. Y a las agencias de los dos Gobiernos les parece bien. Hay una justificación numérica que tiene que ser demostrada para aferrarse a la porción presupuestal asignada a las agencias de investigación y represión para la lucha antinarcóticos, porque todo lo demás está siendo asignado a la defensa nacional y a la guerra contra el terrorismo”²⁹.

El ex agente agregó que las consideraciones políticas también son un factor importante a la hora de llevar a cabo estas acusaciones, sobre todo si están relacionadas con reconocidas organizaciones criminales y/o guerrilleras, como habría podido ser el caso de Nelson Vargas Rueda³⁰.

El resultado, dijeron los entrevistados, es una búsqueda constante de “Johnny Greensneakers” en lugares como Colombia. “Para algunas agencias, una estadística es una estadística, un arresto es un arresto, una extradición es una extradición”, dijo un agente del FBI y añadió: “Constantemente estamos luchando contra esto. Tenemos que encontrar la forma de tomar la información que tenemos y ayudar [a las autoridades colombianas] a mejorar, nosotros no queremos ser cómplices [de estas extradiciones innecesarias] nosotros queremos asegurarnos de erradicar el cáncer pero no queremos destruir todo el cuerpo”³¹.

El impacto político de las extradiciones

Las extradiciones de miembros de bajo rango de los carteles han ocupado los titulares en Colombia y les han proporcionado a observadores de Colombia y de los Estados Unidos una cierta distancia para analizar el aumento en el uso, relativamente laxo de una herramienta que antes estaba reservada para los criminales más peligrosos. Como lo dijo un agente del FBI: “Si yo fuera la DOJ o la Embajada, miraría con rigor a quiénes estamos solicitando (en extradición)... Siempre hablamos acerca de que tendríamos que trazar un límite en algún punto. [Lo que están haciendo ahora] no es un uso válido de la extradición. Si se abusa de una de las herramientas que tenemos a nuestra disposición, se perderá o dejará de ser útil. Como todo, hay que usarla juiciosamente”³².

El miedo de perder la extradición como herramienta puede ser exagerado, pero algunos casos recientes en los que la Corte Su-

prema ha negado solicitudes de extradición de parte del Gobierno de los Estados Unidos dejan en claro que la tendencia está cambiando y que en los niveles más altos hay una preocupación sobre cómo está siendo utilizada la extradición. Otros casos que involucran a criminales de guerra han generado interrogantes sobre el uso de la extradición más como un medio de granjearse favores políticos que como un instrumento para minar actividades criminales. Sin lugar a dudas Colombia sigue siendo uno de los aliados más firmes de los Estados Unidos en una región en la que otros gobiernos se han declarado abiertamente contrarios al gobierno estadounidense. Colombia sigue dependiendo de la ayuda norteamericana, pues como se mencionó anteriormente recibe cerca de \$600 millones de dólares anuales, además el Gobierno colombiano está intentando que el Gobierno estadounidense someta a aprobación del Congreso un tratado bilateral de libre comercio, hoy estancado debido a las denuncias de violaciones de derechos humanos en el país.

Las extradiciones, más numerosas que nunca, son una señal de que la cooperación judicial es un hecho, pero los procesos contra personajes sin importancia que regresan al país después de dolorosas odiseas en el extranjero han hecho que muchos se pregunten quiénes son realmente los otros 900 extraditados. Las omisiones del Gobierno colombiano así como la flagrante ausencia del debido proceso en el caso de Nelson Vargas Rueda, ilustran lo dispuestas que están las autoridades colombianas a complacer los intereses de sus homólogos norteamericanos.

En los Estados Unidos las extradiciones de miembros de bajo nivel tienen poco impacto político fuera de los círculos de legisladores que monitorean las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos. La verdadera pregunta política surge al analizar cuáles son los criterios que las agencias antinarcóticos están usando para fundamentar las acusaciones y si los costos de traer a figuras sin importancia a los Estados Unidos y hacerlos cumplir sentencias de corto plazo valen la pena.

El impacto legal de las extradiciones

El flagrante descuido del debido proceso en el caso de Nelson Vargas Rueda hace surgir preguntas sobre cómo se están procesando las solicitudes de extradición en los sistemas judicial y diplomático colombianos. Las autoridades colombianas tuvieron muchas oportunidades para resolver el tema de la identidad del acusado y sin embargo fallaron. Habría que hacerse preguntas más amplias sobre los descuidos en general. En el pasado los filtros para la extradición eran políticos, en otras palabras, cuando la extradición estaba reservada para casos de renombre. Sin embargo, ahora que las extradiciones parecen haberse convertido en una rutina y no aparecen filtros claros.

Esto se debe en parte a la caída de las protecciones legales pues con el paso del tiempo las instituciones colombianas han hecho de la extradición un procedimiento burocrático más que

un proceso legal. Con frecuencia, los casos en contra de los extraditados, más que estar basados en hechos, descansan sobre nociones generales y consideraciones políticas sesgadas. Las decisiones de extraditar personas sin el debido proceso parecen estar basadas más en la conveniencia política que en una búsqueda juiciosa de hechos.

Por otra parte, las extradiciones parecen minar un aspecto clave de la cooperación judicial: el fortalecimiento del sistema judicial colombiano. Durante años los Estados Unidos han promovido en Colombia talleres sobre cómo hacer la transición hacia un modelo acusatorio, y han invertido dinero y brindado asesoría sobre cómo construir mejores prisiones. No obstante, las extradiciones, sobre todo en los casos en los que el acusado enfrenta acusaciones iguales en Colombia, refuerzan la noción que el sistema judicial colombiano no puede hacerse cargo de estos casos. En realidad, cada vez hay más evidencia que puede y debe hacerse cargo de esos casos.

Impacto humano de las extradiciones

Después de que Nelson Vargas Rueda fue deportado de regreso a Colombia, el Presidente Álvaro Uribe sintió la necesidad de ofrecer una tibia disculpa: “Si se cometió el error, el Estado no se puede poner a defender el error,” y añadió “la humildad es muy difícil en el ejercicio público, pero ante un error hay que aceptarlo”³³. Sin embargo, es difícil consolar a Vargas Rueda. Había perdido una pierna, a su familia y su sustento. Ciertamente, como se ha dicho anteriormente, el costo humano de estos procesos es incalculable: familias separadas, trabajos perdidos para siempre y vidas arruinadas pues el estigma asociado a la extradición es muy difícil de superar.

Parece que tanto el Gobierno colombiano como el norteamericano bien desconocen esta situación o no les importa. Estos pequeños, y en ocasiones inocentes, participantes tienen pocos recursos para hacer escuchar sus apremiantes situaciones, lo que no las hace menos importantes. Por el contrario, sus luchas ilustran qué tan profundamente defectuoso se ha vuelto el sistema y la urgencia de una reforma.

Conclusión

La extradición, que antes era una herramienta reservada para grandes narcotraficantes, está siendo utilizada cada vez más como una herramienta para extraditar a delincuentes de bajo nivel que tienen poco o nada que ver con organizaciones criminales internacionales. Además, en ese mismo proceso, la extradición parece haberse vuelto más una herramienta política que un arma legal, una manera en la que las autoridades colombianas y estadounidenses pueden mostrar avances en su lucha contra el narcotráfico sin preocuparse de las consecuencias que esta lucha tenga en los sistemas legales de ambos países y en la credibilidad de

los Gobiernos en cuestión, así como tampoco parecen inquietarse por el impacto que puede tener en las familias de los extraditados. El Gobierno colombiano utiliza crecientes números de extraditados para mostrar que están cooperando con su principal aliado comercial, los Estados Unidos, y los oficiales, agentes y fiscales de los Estados Unidos usan esta alza en las cifras de extradición para demostrar que están luchando contra las drogas. Los resultados pueden ser buenos para las estadísticas, pero hacen una publicidad muy negativa y podrían, en el largo plazo, minar el uso de una importante herramienta judicial en ambos países.

Recomendaciones:

Al Gobierno colombiano:

- Exigir más información al Gobierno de los Estados Unidos sobre las solicitudes de extradición. Las autoridades colombianas tienen el derecho y la obligación de saber más acerca de quiénes participan en una conspiración.
- Establecer requisitos más exigentes para autorizar extradiciones. El Gobierno colombiano debe hacer entender a los agentes y fiscales estadounidenses que los casos se basan en evidencia sólida y verificable, no con rumores, habladurías y reputaciones. La Corte Suprema y la Presidencia, quienes tienen la última palabra en las extradiciones, son de gran importancia frente a este proceso pues tienen la facultad de hacer estas solicitudes a través de sus decisiones y su contacto con el Gobierno de los Estados Unidos.
- Garantizar que se ha establecido claramente la identidad de la persona antes de extraditarla. Por lo menos en dos ocasiones se ha extraditado a la persona equivocada. Esto no sólo es vergonzoso, como el propio Presidente Álvaro Uribe dijo, sino que señala una profunda falla en el sistema que tiene que ser resuelta.

Al Gobierno norteamericano:

- Continuar construyendo y afianzando sistemas judiciales en el exterior. Los Estados Unidos, sobre todo después de los ataques del 11 de septiembre, opera como la principal policía a nivel mundial, lo que puede tener resultados desastrosos como se ha mostrado en este informe. Hay límites a la efectividad norteamericana. El Gobierno de los Estados Unidos debe reforzar sus fortalezas, como entrenar investigadores forenses, y eliminar políticas defectuosas como la aprobación tácita de extradiciones de cualquier tipo de sospechoso basándose en acusaciones débilmente sustentadas.
- Establecer metas realistas que puedan ser medidas por las agencias que luchan contra el terrorismo y el narcotráfico. Así como están definidas, las guerras contra las drogas y el terrorismo son infinitas en tiempo y campo. Esto inevitablemente lleva a graves errores y, en el largo plazo, a relaciones más difíciles con aliados y enemigos por igual.

- Cambiar los incentivos de los funcionarios y agentes para que no evalúen su conducta con base en estadísticas del número de arrestos. Se debe poner énfasis en la calidad más que en la cantidad y hacer que los agentes demuestren que han seguido esa norma para lograr sus éxitos.

¹ *Just the Facts* (<http://justf.org/Country?country=Colombia>), página que provee fuentes para las propuestas de asistencia a Colombia, aprobadas o en consideración. La página incluye acceso a las fuentes principales.

² "U.S. Criticized for Extraditing Minor Colombian Drug Suspects", Washington Post, julio 31, 2009.

³ *Ibid.*

⁴ Evidencia circunstancial de abogados defensores en los Estados Unidos sugiere que pueden haber más, pero encontrarlos requeriría una búsqueda mucho más exhaustiva de los archivos en Colombia y los Estados Unidos.

⁵ Caso penal número 05-341, "declaración de hechos", p. 2.

⁶ Proceso No 25076, Corte Suprema de Justicia en Colombia, mayo 16, 2006, p.3.

⁷ *Ibid.*, "The Government's Sentencing Memorandum", p. 2.

⁸ *Ibid.*, "Plea Agreement".

⁹ Criminal Case No. 04-465, "Statement of Facts", p. 3.

¹⁰ *Ibid.*, "Plea Agreement", p. 2.

¹¹ Caso Criminal: "Estados Unidos v. Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, German Briceño Robles Suarez, El Marrano, Jeronimo, Gustavo Bocota Aguablanca, Nelson Vargas Rueda, June 11, 2001".

¹² "Rebelde de las FARC será extraditado," BBCMundo.com, mayo 8 2003.

¹³ Nadelmann, Ethan. *Cops Across Borders*, (Pennsylvania State University Press, University Park, Pennsylvania, 1993) p. 139-150.

¹⁴ El embajador de los Estados Unidos en Colombia a mediados de los años, Myles Frechette, con frecuencia citaba esta convención cuando se le preguntaba por la prohibición colombiana de la extradición durante este período. Colombia restituyó la extradición en 1997.

¹⁵ Nadelmann, p. 157.

¹⁶ Sección 122 del USA PATRIOT Improvement and Reauthorization Act of 2005 (codified at 21 U.S.C. § 960a).

¹⁷ Creo que debe explicarse qué es.

¹⁸ Artículos 24 y 25 de la convención de Viena sobre la Ley de Tratados (*Vienna Convention on the Law of Treaties*) de 1969 establece que un tratado entra en vigencia SECCIÓN TERCERA Entrada en vigor y aplicación provisional de los tratados. 24. Entrada en vigor. 1. Un tratado entrará en vigor de la manera y en la fecha que en el se disponga o que acuerden los Estados negociadores. 2. A falta de tal disposición o acuerdo, el tratado entrará en vigor tan pronto como haya constancia del consentimiento de todos los Estados negociadores en obligarse por el tratado. 3. Cuando el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se haga constar en una fecha posterior a la de la entrada en vigor de dicho tratado, este entrará en vigor con relación a ese Estado en dicha fecha, a menos que el tratado disponga otra cosa. 4. Las disposiciones de un tratado que regulen la autenticidad de su texto, la constancia del consentimiento de los Estados en obligarse por el tratado, la manera o la fecha de su entrada en vigor, las reservas, las funciones del depositario y otras cuestiones que se susciten necesariamente antes de la entrada en vigor del tratado se aplicarán desde el momento de la adopción de su texto. 25. Aplicación provisional. 1. Un tratado o una parte de él se aplicará provisionalmente antes de su entrada en vigor: a) si el propio tratado así lo dispone: o b) si los Estados negociadores han convenido en ello de otro modo. 2. La aplicación provisional de un tratado o de una parte de el respecto de un Estado terminará si éste notifica a los Estados entre los cuales el tratado se aplica provisionalmente su intención de no llegar a ser parte en el mismo, a menos que el tratado disponga o los Estados negociadores hayan convenido otra cosa al respecto.

¹⁹ Estas proyecciones de presupuesto vienen de haber estudiado las peticiones del Departamento de Justicia al Congreso a lo largo de varios años.

²⁰ Testimonio de Michele Leonhart ante el *Appropriations Subcommittee of the House of Representatives*, marzo 12, 2008.

²¹ "White House Report Stings Drug Agency on Abilities", *The New York Times*, febrero 4, 2003.

²² US Departamento de Justicia, *Office of the Inspector General, Audit Division Report 07-19*, febrero 2007, p.12.

²³ *General Accounting Office, O-09-63, "Better Coordination with the Department of Homeland Security and an Updated Accountability Framework Can Further Enhance DEA's Efforts to Meet Post-9/11 Responsibilities"*, marzo 2009, p.18.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Entrevista de la FIP con un agente y ex agente del FBI que desean permanecer anónimos.

²⁶ Entrevista de la FIP con un ex agente de la DEA que desea permanecer anónimo.

²⁷ Entrevista de la FIP con un agente de la DEA que desea permanecer anónimo.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Entrevista de la FIP con un agente del FBI que desea permanecer anónimo.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Entrevista de la FIP con un agente de una agencia de orden público que desea permanecer anónimo.

³² Entrevista de la FIP con un agente del FBI que desea permanecer anónimo FIP.

³³ "Polémica por caso de supuesto marrano", *El Tiempo*, julio 8, 2004.

