



3

Informes FIP

Coherencia entre las políticas antidrogas y la construcción de paz

Alexandra Guáqueta
Barnett Rubin
Noviembre de 2007





CENTER ON
INTERNATIONAL
COOPERATION



OPEN SOCIETY INSTITUTE



FUNDACIÓN
ideas
PARA LA
PAZ



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

Fundación **Ideas para la paz**

Coherencia entre las políticas antidrogas y la construcción de paz

Alexandra Guáqueta, **Fundación Ideas para la Paz**

Barnett Rubin, **Center on International Cooperation, New York University**

Noviembre de 2007

Serie Informes No. 3

Contenido

Coherencia entre las políticas antidrogas y la construcción de paz

5	Presentación
6	Resumen Ejecutivo
9	I. Introducción
10	II. Características claves de los conflictos relacionados con las drogas
10	¿Qué viene primero, las drogas o el conflicto? ¿Y por qué es esto importante?
11	Grupos armados y diferencias en los beneficios económicos de las drogas
11	Más allá del vínculo económico entre las drogas y el conflicto
12	La cuestión de la doble legitimidad
12	III. Coherencia en las políticas
12	Las diferentes metas de la contrainsurgencia, la construcción de paz y el control de drogas
13	Casos de incoherencia
13	Erradicación de cultivos
13	Mediciones antidrogas
13	La política de Estados Unidos
14	Restricciones legales y presión internacional
14	IV. Elementos para una política antidrogas sensible al conflicto
14	Priorizar la construcción de paz y secuenciar las intervenciones
14	Introducir análisis matizados
15	Enfocarse en la seguridad, la legitimidad y el Estado de Derecho
16	Opciones para el control de drogas como contrainsurgencia
16	Opciones para la erradicación
16	Usar las mediciones correctas
17	Interdicción focalizada
17	Regular mejor las entradas legales de la economía de las drogas
17	V. Control de drogas transicional
19	VI. El camino a seguir
21	VII. Anexos
	Lista de participantes

Presentación

El narcotráfico en Colombia surgió desligado del conflicto armado, pero en los noventa ambos fenómenos terminaron entrelazados. Al comienzo, las políticas estatales para tratar uno y otro problema se formularon de manera separada. Es decir, el gobierno no caminó al mismo ritmo de la realidad. Estaba aún empeñado en no contaminar la imagen de las guerrillas con el crimen del narcotráfico y ocupado en la lucha contra los antiguos carteles de Medellín y Cali. Luego creció el paramilitarismo, y aunque algunos observadores identificaron de inmediato las conexiones entre paramilitares y droga, las autodefensas seguían siendo percibidas más como fuerzas de extrema derecha y contra-insurgentes, que como grupos narcotraficantes. A finales de los noventa y de manera más clara durante las administraciones de Álvaro Uribe, la noción de que existía un vínculo estrecho entre grupos armados ilegales, tanto guerrillas como paramilitares, y drogas finalmente tomó forma y se volvió un supuesto clave que ha informado las políticas de seguridad. Por ejemplo, una de las lógicas detrás de la fumigación masiva ha sido quitarle la fuente de rentas a los grupos armados ilegales para así debilitarlos -algo parecido a lo que ha ocurrido en África con el control de diamantes, petróleo, madera y otros recursos que han terminado en manos de rebeldes o dictadores.

Desde hace un tiempo, la Fundación Ideas para la Paz, venía observando que el problema del conflicto, atravesado por las drogas, no era tan fácil de desenredar. De otra parte, el narcotráfico tampoco estaba superado -así los carteles de la droga ya no captaran tanta atención de los medios. Hoy, la información sobre el narcotráfico revelada tras la desmovilización, fallida en unos casos, de líderes de las AUC confirman que dicha expresión criminal está más viva que nunca. Debemos volver a hablar sobre drogas, pero a lo mejor no en los mismos términos de antes. Veinte años después, algunos debates han quedado superados (si la culpa la tiene la demanda o la oferta, si hablar de drogas en Colombia es estigmatizarla y hacerle mala propaganda internacional) y quizás podemos darle una mirada fresca a un tema viejo, pero transformado. Ya hay sobre la mesa, por ejemplo, una nueva discusión sobre desarrollo alternativo, desarrollo rural, tierras y presencia del Estado. La propuesta del experto Alejandro Reyes es que cambiemos la forma antigua de hacer sustitución de cultivos y que no expandamos la frontera agrícola a lugares donde no llega el Estado, pues fue esta práctica la que le abrió paso a los grupos armados ilegales.

Este reporte es el resultado de un seminario auspiciado por la Fundación Ideas para la Paz, la Friedrich Ebert Stiftung, el Open Society Institute, y el Center on International Coope-

ration de New York University. También agradecemos a la Fundación Ford por su apoyo. La publicación discute la relación entre políticas antidrogas y la construcción de paz sostenible con base en las experiencias de Colombia y Afganistán. Una de las ideas más innovadoras que los lectores encontraran es la de pensar este problema en términos análogos a la justicia transicional, es decir, aplicar en situaciones de conflicto y construcción de paz una política transicional del control de drogas.

Con este evento, la FIP espera iniciar una nueva línea de trabajo sobre el tema de la industria de drogas ilícitas en Colombia, la región y el mundo (pues el negocio está perfectamente globalizado) y qué hacer para que no obstruya la construcción de la democracia y la paz.

Resumen Ejecutivo

En mayo 14 y 15 de 2007 la Friedrich Ebert Stiftung, el Open Society Institute, la Fundación Ideas para la Paz, y el Center on International Cooperation de New York University realizaron una conferencia en Nueva York sobre “*Lucha contra las drogas y construcción de paz: hacia la coherencia de las políticas*”. La Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC) prestó su apoyo para la realización de reuniones en la Secretaría de las Naciones Unidas. La idea de hacer la conferencia se desarrolló a partir de las investigaciones realizadas por varios de los copatrocinadores, sobre los intentos de superar el legado de los conflictos en Afganistán y Colombia. En ambos países los esfuerzos de reducir la violencia y el problema de las drogas no sólo han fallado o funcionado a medias, sino que además las políticas antidrogas parecen estar alienando a las poblaciones locales y los actores importantes que podrían ayudar a reducir la violencia.

Estas fueron las preguntas que guiaron las discusiones:

¿Puede extraerse alguna lección de otros intentos de reducir la violencia, preguntándose cómo las economías ilegales financian o motivan el conflicto armado?

¿Cómo puede construirse una paz sostenible en áreas en las que la gobernabilidad está debilitada por las mafias de las drogas?

¿Son coherentes las políticas que existen para el control de drogas con la meta de construir la paz?

¿Cómo implementar acuerdos de paz que se ven amenazados por la aplicación de leyes estrictas de control de drogas?

¿Cuáles son los vínculos entre la lucha antidrogas y la construcción de paz que deben evitarse y cómo?

Hallazgos claves

- A pesar de las diferencias entre los Talibán y los grupos armados en Colombia, parece haber una secuencia que caracteriza a estos países en donde la población se involucra en una muy visible producción agrícola de coca o amapola: la ausencia de control estatal creó territorios por fuera del dominio efectivo del imperio de la ley. En Afganistán y Colombia las economías de las drogas comenzaron bajo tales condiciones y luego se expandieron, cuando grupos armados lograron un control estable del territorio. La relativa seguridad y estabilidad dentro de los territorios controlados por estos grupos –y más adelante en los controlados por los señores de la guerra afganos apoyados por Estados Unidos– favorecieron la expansión

de las economías de las drogas ilegales. Una idea más clara de la causalidad y de los eventos como realmente ocurrieron tiene implicaciones en las políticas. Es más probable que las políticas antidrogas estándar no funcionen del todo en lugares en donde hay conflicto y poca gobernabilidad. El manejo del conflicto y las políticas antidrogas deberían dirigirse a construir legalidad.

- Las dinámicas locales son diferentes en cada país y también en cada región dentro de un mismo estado. La participación de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en el negocio de la coca es diferente a la de los paramilitares. Esto ha determinado, por ejemplo, una clara distinción en su reintegración: los paramilitares han tendido hacia el crimen, mientras que los desertores de las FARC se han quedado en los programas de reintegración. En Afganistán, los Talibán no son dueños del negocio de la amapola –aunque se benefician de éste tanto económica como políticamente–, en lugar de ellos, una mirada de traficantes, señores de la guerra y campesinos son los principales actores en esta industria ilegal. Esto significa que derrotar a los Talibán no resolverá el problema de las drogas y que la política antidrogas tendrá un impacto en un espectro más amplio de personas que, a su vez, son actores relevantes para la construcción del Estado en Afganistán.
- La participación de los grupos armados ilegales en la industria de las drogas tiene dimensiones políticas fundamentales. Los Talibán y las FARC han entendido esto muy bien, pero es frecuente que los encargados de formular e implementar las políticas antidrogas no lo tengan en cuenta. Por ello tales políticas terminan teniendo efectos negativos en la construcción de paz y en la construcción de Estado, que son procesos políticos. Los gobiernos que buscan aceptación internacional o apoyo por parte de los donantes, especialmente de Estados Unidos, deben tomar medidas activas para cumplir el régimen internacional de prohibición de las drogas; pero la implementación de las políticas antidrogas puede debilitar su apoyo local. Cuando los donantes requieren que los actores políticos se adhieran a estándares, prácticas e intereses internacionales, estos últimos pueden minar su apoyo doméstico. Además, la legitimidad del gobierno nacional se debilita cuando donantes extranjeros involucrados en actividades antidrogas y contrainsurgentes comienzan a proporcionar servicios básicos y seguridad, es decir, cuando ellos asumen el papel de las autoridades nacionales y locales.
- Toda operación de construcción de paz en cualquier país está dirigida a brindar seguridad a la población; sin embargo, las políticas antidrogas son guiadas ante todo por

la preocupación sobre los efectos de la adicción a las drogas en los consumidores, y las acciones en los países productores y de tránsito están determinadas por los requerimientos de la prohibición de uso final. El núcleo de la incoherencia en las políticas se deriva del ofrecimiento de diferentes sanciones e incentivos a los mismos actores en sus distintos papeles como insurgentes, políticos, funcionarios públicos, votantes, agricultores y traficantes de drogas.

- La erradicación de cultivos plantea dilemas para la construcción de paz. La erradicación precede y a veces debilita medios de subsistencia alternativos al impedir el acceso a las áreas de cultivo de coca o amapola. Aparte de las razones humanitarias, alienar a los campesinos puede minar tanto los objetivos a corto plazo de la política contrainsurgente, como las metas a largo plazo de construcción de Estado, porque pone a las comunidades contra éste. La erradicación de cultivos también tiene efectos perversos en los precios. Mientras que puede reducir la cantidad de drogas inmediatamente disponibles (y así, ajustarse a las mediciones que señalan el éxito del régimen antidrogas), igualmente puede aumentarla en el mediano plazo al subir el precio de las drogas a través de una escasez inducida, elevando el valor de los activos y ganancias de los narcotraficantes y los funcionarios corruptos.
- Las burocracias pueden tratar de hacer lo correcto en términos de coherencia y coordinación, pero lo que finalmente se implementa es (1) lo que tiene financiación y (2) lo que las elites locales permiten implementar. Por ello la implementación puede no seguir los marcos de la política acordados. Esto puede ilustrarse con la Estrategia Antidrogas de Afganistán, que no priorizó erradicaciones masivas. No obstante, la erradicación terminó implementándose más y más rápido que otras políticas antidrogas, porque los Estados Unidos destinó más fondos para eso.

Elementos para una política antidrogas sensible al conflicto

Introducir el control de drogas transicional. No hay leyes establecidas sobre cómo manejar las transiciones de la guerra a la paz, de cierta combinación entre autoritarismo y anarquía a alguna versión de democracia y Estado de Derecho, y de una economía de guerra depredadora e ilícita a una economía productiva y legal. Aun así, el sistema internacional ha creado mecanismos ampliamente aceptados, al menos en la esfera de la justicia, bajo el concepto de Justicia Transicional. Estas herramientas ayudan a los Estados a tratar de una manera excepcional a los combatientes que han estado invo-

lucrados en actividades criminales y en violaciones de derechos humanos. Tal vez es posible aplicar una idea análoga al control de drogas en situaciones de conflicto y construcción de paz, en especial durante el momento inmediatamente posterior al conflicto.

- Una *transición para los campesinos* debería ayudar a los Estados a balancear los enfoques de la erradicación y el desarrollo alternativo.
- Una *transición para los traficantes y sus protectores* permitiría un tratamiento estratégico de quienes ostentan el poder dentro de la economía de las drogas, que son esenciales para mantener la estabilidad, lograr acuerdos de seguridad y conseguir el apoyo de las comunidades locales al Estado.
- Una *transición de las economías ilegales* permite a los Estados aprovechar la riqueza y los negocios creados por los grupos armados a través de inversiones alternativas. Un régimen de drogas transicional permitiría la legalización de todas esas empresas rurales y urbanas, desde farmacias hasta restaurantes y plantaciones, para que mantengan sus actividades y sean operadas por combatientes desmovilizados o por empresarios legales. Otro aspecto de la transición económica es el tema de la coherencia entre la ayuda de los donantes, el comercio, las políticas antidrogas y las iniciativas de construcción de paz. El comercio y la asistencia deberían dirigirse a la reconstrucción económica estratégica.

Priorizar la construcción de paz y secuenciar las intervenciones. Si bien la construcción de paz y las políticas antidrogas tienen implicaciones tanto contradictorias como complementarias, definir cómo hacerlas coherentes es una decisión política. En casos de conflicto violento, el logro de la paz, la seguridad y la construcción de paz deberían ser la prioridad, lo cual no implica que los donantes y las autoridades locales se hagan los de la vista gorda frente a las economías de las drogas ilícitas. Lo que esto significa es que las intervenciones deben ser secuenciadas. Sin embargo, secuenciar no es tan simple como decidir si la construcción de paz va antes que las acciones de contrainsurgencia o las políticas antidrogas. Esa secuenciación debe hacerse dentro de cada área de las políticas. Las potenciales complementariedades entre la contrainsurgencia y la construcción de paz se derivan del hecho de que el control de drogas tiene elementos que hacen parte del establecimiento del Estado de Derecho.

Introducir análisis matizados. Para lograr una intervención secuenciada y sofisticada, se necesita un análisis matizado de cómo los diferentes actores, tanto en los países

productores como en el nivel internacional, se relacionan con los esfuerzos antidrogas y de construcción de paz. Este es un ejercicio de mapeo político. Pero el análisis político de los “traficantes” es complejo. En Afganistán son muy pocos los trabajos que se han publicado (aunque las agencias de inteligencia han hecho algunos) para identificar y analizar a los actores claves en el narcotráfico. En particular, los funcionarios del gobierno de Estados Unidos a menudo enfatizan la relación entre el tráfico de drogas y la insurgencia Talibán, pero la mayoría de los analistas, así como el gobierno del Reino Unido, cree que el tráfico beneficia a un espectro mucho más amplio de los afganos. Toda esta información hace posible un enfoque político de los antinarcóticos y el diseño de diferentes combinaciones de sanciones e incentivos dependiendo de cada caso.

El control de drogas como contrainsurgencia: no hay un patrón único. La erradicación y la interdicción pueden, a veces, reducir las finanzas de los grupos armados ilegales. Parece que ha ocurrido con las FARC en algunas localidades. Además, las políticas antidrogas se han usado como políticas contrainsurgentes a través de sus componentes de construcción institucional y desarrollo económico. Sin embargo, usar todas las medidas antidrogas contra la insurgencia presenta riesgos. No hay un patrón único y la erradicación y la interdicción deben seguir un análisis cuidadoso de los posibles efectos secundarios negativos. Por ejemplo, la erradicación masiva podría eliminar cultivos ilícitos y, presumiblemente, reducir la cantidad de dinero que los grupos ilegales obtienen de los impuestos que imponen a los cultivadores y a la venta de la hoja de coca y de la pasta base; pero la erradicación también puede alienar a los campesinos y a los líderes locales, de los cuales el Estado busca cooperación.

Erradicación e interdicción inteligentes. La erradicación masiva puede tener efectos perversos para los esfuerzos contrainsurgentes y de construcción de paz, pero por otro lado, cierta erradicación puede ser compatible con, e incluso necesaria para, la construcción de paz: “todo depende de cómo se haga”. Recientemente, el Ministerio de Defensa de Colombia pasó a la erradicación manual estratégica en zonas claves, cuidadosamente calibrada con asistencia económica para construir confianza entre las poblaciones expuestas a la influencia de las FARC y para reinstaurar la presencia del Estado. Para lograrlo, Colombia tuvo que hacer lobby en Washington para redirigir fondos originalmente destinados a la fumigación aérea. En Afganistán los ingleses han desarrollado un plan de 23 variables que determinan si un área en particular es apropiada para la erradicación de cultivos. No

obstante, en la práctica ha sido difícil actuar de acuerdo con este plan debido a la falta de información y a la resistencia política por parte de quienes ostentan el poder local.

La interdicción debe ser mucho más creativa y requiere de más recursos. En particular, tratar con las elites que controlan el tráfico de drogas puede requerir tanto de una estrategia política como de la aplicación de la ley, lo cual es difícil de implementar en ausencia de lineamientos o normas claras para un régimen antidrogas transicional. Un ejemplo fue la desmovilización de los paramilitares pertenecientes a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), en la que la amenaza de extradición a los Estados Unidos por cargos de tráfico de drogas sin duda pesó en los cálculos de los paramilitares para desarmarse y negociar un acuerdo de paz.

Regular las partes legales de la economía de las drogas (producción de químicos, transacciones monetarias) constituye un área potencial de acción muy poco explorada, que podría minimizar impactos políticos negativos en la construcción de paz o en la contrainsurgencia. Aquí, los Estados Unidos, Europa, los países vecinos y el sector privado podrían cooperar más. Asimismo, en el nivel nacional podría haber más coordinación entre los bancos, las agencias de orden público y las fuerzas de seguridad involucradas en las políticas contrainsurgentes. De nuevo, hacer presión sobre las compañías requiere voluntad política de los donantes así como de las autoridades nacionales en los países con conflictos armados.

I. Introducción

Hoy, Colombia tiene alrededor de 157.000 hectáreas de coca y es el primer productor mundial (ver Tabla 1). Los grupos armados ilegales de izquierda, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y en menor medida el Ejército de Liberación Nacional (ELN), están involucrados en la economía de la coca, lo que les proporciona importantes recursos para la guerra. Las drogas son también uno de los mayores obstáculos para la reintegración de los combatientes de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), grupo ilegal paramilitar de derecha que se desmovilizó después de un proceso de negociación con la administración Uribe, en 2005. Varios jefes paramilitares han abandonado los acuerdos y los programas de reintegración para unirse a redes criminales involucradas en el tráfico de drogas y la extorsión.

La intervención en Afganistán, liderada por los Estados Unidos después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, buscaba la captura de Osama Bin Laden y neutralizar a los Talibán, que habían protegido a Bin Laden. La implementación del Acuerdo de Bonn, promovido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para reestablecer las instituciones gubernamentales básicas, no fue acompañada por programas efectivos de seguridad, gobernabilidad o desarrollo. En el vacío de poder resultante, tanto la insurgencia como la economía de las drogas han revivido, especialmente en el sur del país. A pesar de años de políticas “antidrogas”, UNODC estima que hoy Afganistán provee el 92 por ciento de los opiáceos ilícitos en el mundo, lo que da cuenta de más de un tercio de la economía del país (ver Tabla 1).

Dos conjuntos de preguntas guiaron las discusiones:

Tabla 1: Producción de drogas ilegales. Datos claves de Afganistán y Colombia

2006	Producción de amapola en Afganistán ^(a)	Producción de coca en Colombia
Hectáreas cultivadas	165.000	157.000 ^(b)
% de los cultivos globales	82,1	49,7 ^(c)
Producción de narcóticos ilegales en toneladas métricas	6.100 (opio)	610 ^(c) (cocaína)
% de la producción global	92,3	62,0 ^(c)
Uso de la tierra para producción de drogas, % de toda la tierra cultivable	3,7	2,1 ^(d)
Valor de exportación de drogas ilegales a países vecinos, % del PIB	46	3 ^(e)
Valor de la producción de drogas ilegales que se paga al cultivador, % del PIB legal	11,0	0,5 ^(d)
Personas involucradas en el cultivo	2,9 millones	335.000 ^(d)
Recursos financieros de los grupos armados ilegales	Los recursos económicos de los grupos armados ilegales afganos no dependen exclusivamente de actividades ilícitas como el tráfico de drogas. Muchos actores armados son también conocidos empresarios que comercian bienes legales e ilegales.	Las ganancias que las FARC obtienen de las drogas declinaron de \$90–150 millones de dólares en 2003 a \$60–115 millones en 2005. Las ganancias totales de las FARC por kilo de cocaína bajaron de un rango de \$320–460 dólares en 2003 a uno de \$195–320 en 2005. La erradicación de coca y otras actividades elevaron los costos de las actividades de las FARC relacionadas con las drogas, en particular el costo de comprar productos de cocaína a los cultivadores y productores.

(a) Reporte mundial de drogas de UNODC 2007, p. 195.

(b) Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas (ONDCP) de los EEUU, ver declaración de mayo de 2007, tomado en octubre 15 de 2007 de <http://usembassy.state.gov/posts/co1/wwwspc166.shtml>.

(c) Reporte mundial de drogas de UNODC 2007, p. 64.

(d) Gobierno de Colombia, *Censo de Cultivos de Coca*, Junio de 2007, Bogotá: UNODC, 2007.

(e) Entrevista con Francisco Thoumy y Alain Labrousse, Bogotá, noviembre 30, 2005.

¿Pueden extraerse algunas lecciones de otros intentos de reducir la violencia?

Durante los últimos años, la creciente atención acerca de cómo los recursos naturales “saqueables” financian los conflictos armados ha estimulado el desarrollo de políticas y mecanismos innovadores, como el proceso Kimberly –un plan de certificación de diamantes. Estos mecanismos buscan sacar dinero del conflicto para reducir la capacidad militar y la base social de los grupos armados ilegales. ¿Podría hacerse lo mismo en los casos de la cocaína y la heroína o hay características y desafíos únicos en los conflictos vinculados con las drogas? ¿Cómo puede construirse una paz sostenible en áreas en las que la gobernabilidad está debilitada por las mafias de las drogas?

¿Son coherentes las políticas que existen para el control de drogas con la meta de construir la paz?

Muchos estudios han concluido que la implementación independiente y casi automática de políticas compartimentadas en escenarios de conflicto y posconflicto puede socavar la meta de construir la paz. Es probable, por ejemplo, que la política económica tenga que ser adaptada a las necesidades específicas de una situación de posconflicto en la que las tensiones sociales escalan fácilmente a la violencia. Experiencias de la Post Guerra Fría en las que instituciones internacionales y países donantes participaron en negociaciones y construcción de paz encendieron un debate internacional entre formuladores de políticas y académicos sobre la coherencia entre seguridad, desarrollo y esfuerzos de paz en el terreno. Desarrollos recientes en Colombia y Afganistán urgen el mismo tipo de reflexión, en relación con las políticas antidrogas y su impacto en los intentos de finalizar el conflicto y construir la paz. ¿El régimen internacional de control de estupefacientes y las políticas antidrogas promovidas por Estados Unidos, ambos orientados hacia la prevención del uso ilícito de drogas y enfocados en el daño sobre el consumidor, están en la misma línea con la creación de instituciones locales legítimas? ¿Cómo implementar acuerdos de paz que se ven amenazados por la aplicación de leyes estrictas de control de drogas? ¿Cuáles son los vínculos entre la lucha antidrogas y la construcción de paz que deben evitarse y cómo?

II. Características claves de los conflictos relacionados con las drogas

¿Qué viene primero, las drogas o el conflicto? ¿Y por qué es esto importante?

Gran parte de los participantes estuvieron de acuerdo en que “entre los muchos países que pueden producir opio y hoja

de coca sobre la base de sus condiciones geográficas, socioeconómicas y de disponibilidad de mano de obra, el cultivo ha gravitado hacia aquellos países laxos en la aplicación de la ley”. Como lo sintetizó uno de los ponentes, la localización de la producción de narcóticos está determinada más por la “ventaja comparativa en la producción de ilegalidad” que por la ventaja comparativa en la producción de las materias primas para los narcóticos. La ilegalidad, o más precisamente, la falta de instituciones y del imperio de la ley es generalmente no sólo una condición necesaria para el surgimiento de grandes economías de las drogas; sino también una causa de conflicto.

La historia tanto de Colombia como de Afganistán indica que las crisis de la legalidad y la seguridad precedieron y crearon las condiciones para el negocio del narcotráfico y no al revés. Un ponente sostuvo: “cualquier colombiano les contaría una historia sobre cómo comenzó el comercio de drogas –el contrabando vino primero, luego algunos cultivos de marihuana (o se puede ir primero a la extracción ilegal de esmeraldas) y más adelante, a medida que el conflicto escalaba, apareció la producción de hoja de coca”. En Afganistán, casi una década de guerra civil y de desintegración de las estructuras del Estado precedió al crecimiento de la economía de las drogas en los noventa. En ambos casos, un movimiento político-militar más estructurado con motivaciones ideológicas se desarrolló independientemente de los cultivos ilícitos y el narcotráfico. En Colombia las FARC y el ELN, de izquierda, surgieron en los sesenta cuando no había cultivos ilegales, y algunos de los grupos paramilitares más antiguos comenzaron simplemente como fuerzas contrainsurgentes; mientras que en Afganistán el Movimiento Islámico Talibán (de estudiantes) emergió de su base central en Qandahar en octubre de 1994 y, con la ayuda de Pakistán, tomó el control del aparato del Estado central en Kabul en 1996. La emergencia de los Talibán no fue causada por la economía de las drogas en Afganistán.

Elementos comunes en el desarrollo de ambos movimientos en relación con la industria de las drogas sugieren algunas conclusiones sobre el debate acerca de si la rebelión armada se vincula más estrechamente a causas políticas (“descontento”) o a la disponibilidad de recursos saqueables para financiar el conflicto armado (“codicia”). En ambos países, las consideraciones políticas seguían siendo importantes, pero a medida que los movimientos armados ganaban control del territorio, sus posiciones políticas o sus lazos con el negocio de los narcóticos cambiaron. Inicialmente los Talibán se opusieron a la industria de las drogas, pero pronto descubrieron que la supresión del cultivo de amapola provocaba un grado de resistencia que hacía imposible un control estable del territorio. Por ello, durante la etapa de operaciones en la que ante todo buscaban ganar y consolidar control de territorios, los

Talibán abandonaron su política antidrogas original a favor de una política que gozaba del apoyo de la población.

En Colombia, las FARC comenzaron a cobrar impuestos a los campesinos cultivadores de coca en áreas remotas, pero luego el cultivo de coca creció en las áreas bajo su control. En las palabras de un participante:

“Dado que existían grandes grupos armados ilegales controlando el territorio, para quienes era beneficioso organizar a las comunidades campesinas para sembrar coca, organizar una economía de la droga y aumentar su participación en el negocio para maximizar ganancias, la producción se disparó de cerca de 20.000 hectáreas a comienzos de los noventa a 160.000 hectáreas menos de ocho años después. Esto es porque esta producción de coca se volvió parte de los intereses estratégicos de los grupos armados, especialmente de las FARC y los paramilitares, como un medio tanto para obtener recursos y como para controlar a la población”.

A pesar de las diferencias entre los Talibán y los grupos armados colombianos, parece haber una secuencia básica que caracteriza a los países en donde la población se involucra en una muy visible producción agrícola de coca o amapola. La ausencia de control estatal o la ruptura de al menos algunas partes del Estado creó territorios por fuera del dominio efectivo del imperio de la ley. Tanto en Afganistán como en Colombia las economías de las drogas comenzaron bajo tales condiciones y luego se expandieron cuando los grupos armados que operaban fuera de la legalidad internacional (las FARC y los Talibán) lograron un control estable del territorio. La relativa seguridad y estabilidad dentro de los territorios controlados por estos grupos –y más adelante en los controlados por los señores de la guerra afganos apoyados por Estados Unidos– favorecieron la expansión de la economía de las drogas ilegales, así como la creación de seguridad y estabilidad legítimas favorece el crecimiento económico lícito. Sin embargo, el narcotráfico, mucho más encubierto y difícil de detectar, puede afianzarse en sociedades relativamente estables y debilitarlas gradualmente.

¿Porqué es importante esta pregunta? Una idea más clara de la causalidad y de los eventos como realmente ocurrieron tiene implicaciones en las políticas. En este caso, lo que los participantes plantearon muestra que es más probable que las políticas antidrogas estándar no funcionen del todo en lugares en donde hay conflicto y poca gobernabilidad. El manejo del conflicto y las políticas antidrogas deberían dirigirse a construir legalidad. Como dijo un participante, “se tiene que controlar algún territorio... para tener una política antidrogas coherente”.

Grupos armados y diferencias en los beneficios económicos de las drogas

Las conexiones generales y más obvias entre las drogas y los conflictos armados son bien conocidas. Los grupos armados explotan la industria de las drogas ilegales para obtener dinero. Establecen impuestos al cultivo, al tráfico de precursores químicos, a la producción y venta al por mayor de drogas; cobran a los traficantes por sus servicios de seguridad; o se involucran ellos mismos en cualquiera de esas actividades, lo que en Colombia, por ejemplo, ha desdibujado la línea entre narcotraficantes y paramilitares antisubversivos. Estas economías están incrustadas en un mercado internacional de drogas en el que los carteles se dedican a la venta al por mayor, y los vendedores al detal y los consumidores en otros países son los usuarios finales de los narcóticos. Es su dinero el que finalmente fluye a las áreas de conflicto. Los recursos financieros se convierten en capacidad militar (combatientes y armas), aunque a veces el dinero transforma los incentivos de los combatientes: de estar políticamente motivados, algunos pueden dedicarse al crimen como una forma de vida.

Sin embargo, las dinámicas locales son diferentes en cada país y también en cada región dentro de un mismo Estado. La participación de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en el negocio de la coca es diferente a la de los paramilitares. Estos últimos estaban más involucrados en el tráfico y exportación de drogas que las FARC, cuyos frentes participaban más frecuentemente en establecer impuestos a la producción que en el tráfico con redes internacionales. Esto ha determinado, por ejemplo, una clara distinción en su reintegración: los paramilitares han tendido hacia el crimen, mientras que en general los desertores de las FARC, 7.500 desde 2002, se han quedado en los programas de reintegración. En Afganistán, los Talibán no son dueños del negocio de la amapola –aunque se benefician de éste tanto económica como políticamente–, en lugar de ellos, una mirada de traficantes, señores de la guerra y campesinos son los principales actores en esta industria ilegal. Esto significa que derrotar a los Talibán no resolverá el problema de las drogas y que las políticas antidrogas tendrán impactos en un espectro más amplio de personas que, a su vez, son actores relevantes para la construcción del Estado en Afganistán.

Más allá del vínculo económico entre las drogas y el conflicto

Los participantes enfatizaron que las conexiones entre las drogas y el conflicto son mucho más complejas que dibujar una simple línea de causa-efecto entre el dinero de las drogas y la duración o intensidad del conflicto. La participación de los grupos armados ilegales en la industria de las dro-

gas tiene dimensiones políticas claves. Los Talibán y las FARC han entendido esto muy bien, pero es frecuente que los encargados de formular e implementar las políticas antidrogas no lo tengan en cuenta, por lo que tales políticas terminan teniendo efectos negativos en la construcción de paz y en la construcción del Estado, que son procesos políticos. Los Talibán, por ejemplo, concluyeron que tolerar o incluso promover la producción y el tráfico de drogas era necesario, al menos temporalmente, para ganar apoyo político o prevenir una oposición desestabilizadora. Las FARC también aprendieron que su control sobre territorios con cultivos de coca les daba una base social campesina que podían movilizar clandestinamente para hacer protesta social contra el Estado y para apoyar a aliados políticos. Además, los grupos armados no son los únicos actores buscando “electores”. Un participante señaló que “dado que las poblaciones dependen de la producción y tráfico de narcóticos para sobrevivir, líderes políticos también compiten por su apoyo ofreciéndoles protección y respaldo para estas actividades económicas”, y esto debe tenerse en cuenta en tanto que la paz y la estabilidad dependen de la cooperación política de aquellos con influencia local. Cuando los donantes externos requieren que los actores políticos se adhieran a estándares, prácticas e intereses internacionales, estos últimos pueden estar minando su apoyo doméstico.

La cuestión de la doble legitimidad

Los participantes subrayaron que finalizar un conflicto y construir instituciones viables pasa por la creación de relaciones políticas que sean legítimas para los líderes y la sociedad. En países (más Afganistán que Colombia) en donde se está llevando a cabo un proceso de construcción de paz promovido internacionalmente, el gobierno debe también legitimarse a sí mismo ante las instituciones internacionales y los Estados que le proporcionan asistencia y tropas. Las políticas de drogas intensifican el problema de la doble legitimidad. Los gobiernos que buscan aceptación internacional o apoyo por parte de los donantes, especialmente de Estados Unidos, deben tomar medidas activas para cumplir el régimen internacional de prohibición de las drogas, pero la implementación de las políticas antidrogas puede debilitar su apoyo local. La legislación internacional requiere la aplicación de prohibiciones que contradicen imperativos políticos domésticos inmediatos. En países destrozados por la guerra, con extensos sectores de drogas ilícitas, las políticas antidrogas se convierten en una parte del problema de la doble legitimidad; pero las implicaciones de esta visión de las políticas antidrogas sobre cómo enfocar ese problema son diferentes de las que tiene la estrategia antidrogas estándar articulada alrededor de la supresión del uso final. En particular, la creación y provisión

de medios alternativos de sostenimiento es el elemento clave que hace posible reconciliar las dos fuentes de legitimidad. Dado que la política antidrogas en estas situaciones constituye una parte esencial de la construcción de paz o del esfuerzo contrainsurgente, los actores nacionales e internacionales –los gobiernos de Afganistán y Colombia y sus diversos patrocinadores y aliados internacionales– deben demostrar que tanto las instituciones estatales legítimas como la economía legal ofrecen una alternativa superior a la economía de las drogas y a las relaciones de poder informales que la apoyan. No obstante, los dos tipos de legitimidad tienen implicaciones radicalmente distintas para el manejo de la transición de unos medios de subsistencia dependientes de las drogas a otros lícitos, dado que el régimen internacional antidrogas no estipula ninguna derogación o excepción.

Para lograr esto, como un participante colombiano dijo, “el punto básico es que se necesita un estado que funcione”. Otro participante, también colombiano, mencionó que la legitimidad del gobierno nacional también se debilita cuando donantes extranjeros involucrados en actividades antidrogas y contrainsurgentes proporcionan servicios básicos y seguridad, es decir, cuando ellos asumen el papel de las autoridades nacionales y locales.

III. Coherencia en las políticas

Las diferentes metas de la contrainsurgencia, la construcción de paz y el control de drogas

El control de drogas, la construcción de paz y la contrainsurgencia pueden tener implicaciones de política tanto contradictorias como complementarias. Todos ellos usan múltiples herramientas y tienen diversos objetivos. Las políticas antidrogas buscan principalmente reducir el consumo, desalentando el uso de drogas y prohibiendo la producción y el tráfico. Esto incluye la interdicción de las exportaciones de drogas ilegales y de la importación de precursores químicos utilizados para fabricar productos refinados, la aplicación de la ley contra los traficantes y los funcionarios corruptos que los protegen, medidas enérgicas contra el lavado de activos, erradicación de cultivos ilícitos, desarrollo rural incluyendo la creación de alternativas legales de subsistencia para aquellos involucrados en el cultivo de drogas, el fortalecimiento de las instituciones de seguridad y del imperio de la ley, y la reducción de la demanda. La construcción de paz se refiere a la creación del conjunto apropiado de condiciones socioeconómicas, políticas y de seguridad para prevenir el uso de la violencia organizada. Incluye la reinserción permanente de grupos armados, la creación o reforma de fuerzas de

seguridad, la construcción de instituciones para resolver los conflictos sin violencia, la realización de elecciones, el fortalecimiento de las instituciones de justicia y todo un espectro de actividades sociales y económicas, desde la asistencia humanitaria hasta la construcción de infraestructura física e institucional para el desarrollo económico. El propósito de la contrainsurgencia es neutralizar o desmovilizar a los grupos armados ilegales, e incluye campañas militares de diferente tipo, sanciones económicas, imperio de la ley, procesos políticos estratégicos para reducir la influencia de los grupos armados ilegales sobre las poblaciones locales y los actores internacionales, acuerdos de reparto de poderes y el perdón o castigo de los crímenes.

Las agendas internacionales de construcción de paz y de lucha contra las drogas son motivadas por metas diferentes. Toda operación de construcción de paz en cualquier país está dirigida a brindar seguridad a la población de ese país, aunque esa meta podría estar subordinada a metas globales, como el contraterrorismo en Afganistán. Sin embargo, las políticas antidrogas son guiadas ante todo por la preocupación sobre los efectos de la adicción a las drogas en los consumidores, y las acciones en los países productores y de tránsito están determinadas por los requerimientos de la prohibición de uso final. El núcleo de la incoherencia en las políticas se deriva del ofrecimiento de diferentes sanciones e incentivos a las mismas personas en sus distintos papeles como insurgentes, políticos, funcionarios públicos, votantes, agricultores y narcotraficantes. Las políticas compartimentadas sólo abordan los papeles relevantes para esas áreas de política, pero las personas toman decisiones como actores integrales.

Casos de incoherencia

Erradicación de cultivos

Muchos participantes sienten que una parte demasiado grande de las políticas antidrogas está dirigida a la erradicación. Declaraciones sobre introducir la erradicación en conjunto con alternativas de subsistencia usualmente se traducen en la práctica en la introducción de la erradicación al mismo tiempo como programas de subsistencia alternativos, que, incluso si tienen éxito, lo cual no ocurre a menudo, sólo crean genuinas alternativas de subsistencia después de varios años. De ahí que la erradicación preceda y a veces debilite medios de subsistencia alternativos al impedir el acceso a áreas de cultivo de coca o amapola. Un participante expresó una postura común al decir: “especialmente cuando se observan escenarios de conflicto –realmente lo peor que se puede hacer es erradicar sus cultivos en momentos en los que no hay alternativas”. Aparte de las razones humanitarias, alienar a los campesinos puede minar tanto los objetivos a

corto plazo de la política contrainsurgente, como las metas a largo plazo de construcción de Estado, porque pone a las comunidades contra este último.

La erradicación de cultivos también tiene efectos perversos en los precios. Mientras que puede reducir la cantidad de drogas inmediatamente disponibles (y así, ajustarse a las mediciones que señalan el éxito del régimen antidrogas), igualmente puede aumentarla en el mediano plazo al subir el precio de las drogas a través de una escasez inducida, elevando el valor de los activos y ganancias de los narcotraficantes y los funcionarios corruptos. Un buen ejemplo es la prohibición de los Talibán de producir amapola en 2000-2001. Esta prohibición, extremadamente efectiva, casi no tuvo efectos negativos sobre los ingresos que los Talibán obtenían del tráfico de drogas, al que continuaron cobrando impuestos a los nuevos y mucho más altos precios. En este caso, un éxito aparente en el control de drogas, como lo mide el régimen antidrogas, no debilitó o desfinanció en modo alguno a las organizaciones que dependían del dinero de las drogas.

Mediciones antidrogas

Dependiendo de la definición de las metas, la definición del éxito o del progreso puede variar. Las mediciones sobre el éxito de las políticas antidrogas más comúnmente usadas se derivan de la definición de la meta como la supresión del uso final. De allí que el éxito se mida por la reducción en las cantidades físicas producidas o comercializadas o, menos satisfactoriamente, en las cantidades físicas de cultivos erradicados o de producto incautado. Pero lo que financia a los grupos insurgentes y a los funcionarios corruptos, y socava el Estado de Derecho no es la cantidad física de la droga. Es el dinero que se deriva de la droga. En cualquier etapa de la producción y la distribución, la suma de recursos ilícitos obtenidos de las drogas depende no sólo de la cantidad física, sino también del precio. Los esfuerzos para reducir las cantidades de droga pueden incluso elevar los ingresos provenientes del tráfico, al producir un aumento en el precio.

La política de Estados Unidos

Muchos (no todos) de los participantes estuvieron de acuerdo en lo que uno describió como un “consenso en las políticas y un consenso entre los expertos” en contra de la erradicación al comienzo de una estrategia antidrogas. “Pero”, continuó este participante, “cuando vemos hoy las realidades en Afganistán, Colombia y Burma... ninguna de todas esas conclusiones consensuadas se tienen en cuenta y afectan la realidad en el terreno. Las políticas se implementan cada vez más represivamente. Ahora estamos hablando de la posibilidad de que el próximo año la fumigación aérea se vuelva una

opción en Afganistán... Es claro que hay mucho consenso sobre lo que no se debe hacer. Y en realidad, es especialmente eso lo que se hace continuamente en la práctica”.

¿Por qué? Los asistentes a la Conferencia apuntaron que las burocracias pueden tratar de hacer lo correcto en términos de coherencia y coordinación, pero que lo que finalmente se implementa es (1) lo que tiene financiación y (2) lo que las elites locales permiten implementar. Por ello la implementación puede no seguir los marcos de política acordados. Esto se dijo en referencia a la Estrategia Antidrogas de Afganistán, que no priorizó erradicaciones masivas. No obstante, la erradicación terminó implementándose más y más rápido que otras políticas antidrogas, porque los Estados Unidos destinó más fondos para eso.

En gran medida, la implementación parece ser guiada por el Congreso de Estados Unidos, que es la fuente más grande de recursos antidrogas en el mundo. Sin embargo, la mayoría de los legisladores ven el tema desde la perspectiva del uso de drogas en tanto que éste afecta a sus electores. Otros perciben la lucha antidrogas como un medio necesario para combatir el terrorismo y para establecer un Estado de Derecho efectivo en el extranjero. Además, el uso de recursos y agencias multilaterales reduciría la influencia de los donantes, razón por la cual el Congreso estadounidense y otros prefieren financiar los programas bilateralmente. Los participantes enfatizaron la necesidad de educar a los legisladores de EEUU sobre este tema.

Restricciones legales y presión internacional

Un experto en temas de drogas señaló en la conferencia que la naturaleza legalmente vinculante de las obligaciones antidrogas impone límites a cómo la política puede ajustarse en aras de la coherencia. La construcción de paz –el fortalecimiento de las instituciones para la seguridad, la estabilidad y el desarrollo– puede ser una meta global abarcadora, pero no tiene un régimen legal internacional obligatorio como sí lo tiene la lucha antidrogas. En efecto, el control de drogas está regido por varios tratados internacionales, incluyendo la Convención Única de 1961 y la Convención de Viena de 1988, que imponen a los Estados parte la obligación de promulgar legislación nacional para hacer cumplir sus requerimientos. La legislación internacional prohíbe la posesión y el tráfico sin licencia de una lista de sustancias narcóticas. No hay provisiones para derogar ningún aspecto de este régimen legal en situaciones de conflicto armado o en un periodo transicional para salir de la dependencia del tráfico de drogas. Ni Afganistán ni Colombia tratan a los cultivadores de coca o amapola como criminales, pero ambos países están involucrados en la erradicación de cultivos con apoyo internacional.

IV. Elementos para una política antidrogas sensible al conflicto

Priorizar la construcción de paz y secuenciar las intervenciones

Como sostuvo un participante:

“La secuenciación del control de drogas y la construcción de paz representa un gran dilema. Por un lado, un control efectivo de la producción por medios democráticos requiere estabilidad política y económica, y, por el otro, la estabilidad es difícil de lograr cuando la producción de drogas y la corrupción y el conflicto relacionados con ella florecen”.

Si bien la construcción de paz y las políticas antidrogas tienen implicaciones tanto contradictorias como complementarias, definir cómo hacerlas coherentes es una decisión política. En casos de conflicto violento, el logro de la paz, la seguridad y la construcción de paz deberían ser la prioridad, lo cual no implica que los donantes y las autoridades locales se hagan los de la vista gorda frente a las economías de las drogas ilícitas y renuncien por completo a las políticas antidrogas. Lo que significa es que las intervenciones deben ser secuenciadas. Probablemente algunos instrumentos antidrogas pueden ser más efectivos, en sí mismos y en términos de construcción de paz, sólo cuando se ha logrado cierto nivel de estabilidad.

Sin embargo, secuenciar es un tema tanto del nivel macro como del micro. Es por eso que la cuestión no es tan simple como decidir si la construcción de paz va antes que las acciones de contrainsurgencia o las políticas antidrogas. Secuenciar las diversas intervenciones dentro de cada área de política es al menos tan complejo como secuenciar las tres actividades en su conjunto.

Introducir análisis matizados

El primer paso en el análisis de la coherencia de las políticas es, entonces, desarrollar un análisis de cómo los diferentes actores, tanto en los países productores como en el ámbito internacional, están relacionados con los esfuerzos antidrogas y de construcción de paz. Una manera de describir tal análisis es decir que se necesita “un mapeo político real de quiénes son los actores en el tráfico de drogas”. Pero el análisis político de los “traficantes” es complejo. Este término, que incluye tanto a los empresarios como a sus a veces politizados protectores, se refiere a un grupo muy diverso de gente con diferentes posturas políticas, reales o potenciales.

En Colombia, en donde el negocio de las drogas está mucho más dominado por los carteles criminales o por los grupos armados (tanto los que están contra el gobierno como los que lo apoyan), parece un poco más fácil analizar la política del tráfico. En Afganistán, por otro lado, son muy pocos los trabajos que se han publicado (aunque las agencias de inteligencia han hecho algunos) para identificar y analizar a los actores claves en el tráfico. En particular, los funcionarios del gobierno de Estados Unidos a menudo enfatizan la relación entre el tráfico de drogas y la insurgencia Talibán, pero la mayoría de los analistas, así como el gobierno del Reino Unido, cree que el tráfico beneficia a un espectro mucho más amplio de los afganos (así como a ciudadanos de países vecinos a los que están ligados). Muchos, si no la mayoría, de los grandes traficantes y contrabandistas pueden ser esencialmente empresarios que estarían dispuestos a dejar el tráfico ilícito y a invertir sus capitales legalmente, bajo las condiciones políticas y económicas adecuadas. Dada la complejidad de las alianzas en Afganistán, se requeriría una etnografía más detallada del tráfico para definir un enfoque antidrogas políticamente efectivo. En especial, sería útil distinguir entre aquellos cuyos motivos son ante todo económicos o sociales y que podrían ser ganados para la causa de apoyar los esfuerzos de construcción de paz y construcción del Estado, y aquellos cuya participación está determinada por una oposición ideológica (o criminal profesional) a la autoridad del gobierno. Las relaciones de los actores con el esfuerzo de construcción de paz son usualmente más evidentes que sus relaciones con un comercio ilícito, y por ello secreto o semi-secreto. Toda esta información hace posible un enfoque político de los antinarcóicos y el diseño de diferentes combinaciones de sanciones e incentivos dependiendo de cada caso.

Enfocarse en la seguridad, la legitimidad y el Estado de Derecho

Los participantes señalaron varias complementariedades potenciales entre las políticas antidrogas y las de construcción de paz. Un asistente colombiano indicó que el control del tráfico de drogas es “un asunto de establecer el Estado de derecho en el país de uno, y pienso que si se tiene esa perspectiva se puede encontrar el vínculo entre los temas antidrogas y la construcción de paz y la seguridad”.

Además, varios ponentes con experiencia tanto en Afganistán como en Colombia enfatizaron la primacía de la paz y la seguridad:

“La primera cosa que uno tiene que hacer es tener cierta seguridad, controlar algún territorio, porque a menos que uno tenga cierta seguridad, verdadera seguridad en el terreno, es extremadamente difícil tener una política

antidrogas coherente... Se necesita estabilidad, sea que se vaya a adoptar un enfoque de mano dura frente a la erradicación o que se vaya a tomar la vía del desarrollo alternativo. Pero se necesita un mínimo de estabilidad y paz real, cualquiera sea el enfoque antidrogas que uno use, y puede decirse que también se necesita paz y estabilidad para cualquier medida de construcción de Estado o de desarrollo institucional, la extensión del Estado de derecho”.

Un investigador establecido en Estados Unidos:

“Cuando uno mira a lugares en donde había nexos entre el conflicto y las drogas y en los que el conflicto fue resuelto –y yo también añadiría, en los que las drogas fueron de alguna manera suprimidas– todavía nos ceñimos a esa medida. Estoy pensando en China, Perú, Tailandia, Burma, Vietnam, tal vez el Líbano. ... En cada uno de estos casos, el conflicto se resolvió primero, antes de que las drogas fueran erradicadas. En ninguno de los casos la eliminación de las drogas contribuyó a la mitigación del conflicto, lo cual, uno argumentaría, lleva a la recomendación de limitar o posponer la erradicación extensiva hasta después de que se logre la paz en Afganistán. Por supuesto uno puede decir que eso es un escape, porque alcanzar algún grado de paz o ganarle a la insurgencia es muy difícil y puede volverse aun más complicado cada minuto”.

Hubo un amplio acuerdo en que terminar el conflicto violento y fortalecer las capacidades legítimas del Estado son precondiciones necesarias de la implementación de políticas antidrogas efectivas. Dado que una política antidrogas sostenible requiere construir un Estado eficiente, es importante que los recursos se asignen de acuerdo con las prioridades del gobierno y que la gente vea a un gobierno eficiente implementando las políticas. Esfuerzos como los que se han hecho en Afganistán, que obviamente están motivados y dirigidos por extranjeros, fracasan en construir la legitimidad o la capacidad de las autoridades locales y por ello sólo pueden tener un éxito temporal. En este sentido, alternativas de política como la producción de amapola con licencia para propósitos médicos, o planes de contra-compra de cultivos, no son realistas en la medida en que no hay estructuras legales legítimas establecidas. Sin una agencia que tenga la capacidad y la legitimidad para certificar y supervisar de manera creíble la producción y compra de cultivos ilícitos, cualquier plan de compra o esquema de producción alternativa sólo reforzaría los efectos corrosivos de la economía de la droga.

Opciones para el control de drogas como con- trainsurgencia

Un participante explicó cómo la erradicación en Colombia había contribuido efectivamente a la política contrainsurgente. Aparentemente redujo las finanzas y, en consecuencia, la capacidad militar de las FARC, y además rompió sus lazos con campesinos locales, cuyas actividades económicas ya no estaban reguladas por las FARC.

Otro participante, que ha estudiado los vínculos del conflicto armado y el tráfico de drogas en ambos países, sostuvo:

“Las políticas antidrogas también han sido introducidas en cierto modo en la doctrina contrainsurgente, en particular en la relación entre el narcotráfico y los grupos armados y en cómo combatirla, de tal manera que, dentro de esa doctrina contrainsurgente, la meta de los antinarcóticos puede ser desfinanciar a los grupos de traficantes, y dentro de la construcción de paz, el papel de los antinarcóticos sería ayudar a establecer el Estado de derecho y dar a la gente medios de subsistencia legales, para que no se vean presionados a recurrir a actividades ilícitas”.

Sin embargo, utilizar políticas antidrogas como políticas contrainsurgentes podría tener riesgos. No hay un patrón único y la erradicación y la interdicción deben seguir un análisis cuidadoso de los posibles efectos secundarios negativos. Por ejemplo, la erradicación masiva podría eliminar cultivos ilícitos y, presumiblemente, reducir la cantidad de dinero que los grupos ilegales obtienen de los impuestos que imponen a los cultivos y a la venta de la hoja de coca y de la pasta base. Pero la erradicación también puede alienar a los campesinos y a los líderes locales, de los cuales el Estado busca cooperación.

Opciones para la erradicación

La erradicación masiva puede tener efectos perversos para los esfuerzos contrainsurgentes y de construcción de paz, porque no elimina el acceso que los grupos armados ilegales tienen al dinero. La erradicación puede transferir valor hacia los eslabones superiores de la cadena de producción en vez de eliminarlo. No obstante, algunos participantes sostuvieron que cierta erradicación puede ser compatible con, e incluso necesaria para, la construcción de paz: “todo depende de cómo se haga”. Hay que evitar crear un riesgo moral al permitir que la gente que cultiva sustancias ilegales se beneficie de la asistencia del Estado (compensación o alternativas de subsistencia) a la vez que se “castiga” a aquellos que voluntariamente se abstienen de producir narcóticos, al no darles a ellos los mismos

beneficios. En Colombia, por ejemplo, una estrategia de incentivos a la erradicación y al desarrollo alternativo creó un efecto perverso que llevó a los cultivadores en algunos lugares a sembrar coca para obtener acceso a la asistencia técnica del Estado y de los donantes extranjeros. Más recientemente, el Ministerio de Defensa de Colombia pasó a la erradicación manual estratégica en zonas claves, cuidadosamente calibrada con asistencia económica para construir confianza entre las poblaciones expuestas a la influencia de las FARC y para reinstaurar la presencia del Estado. Para lograrlo, Colombia tuvo que hacer lobby en Washington para redirigir fondos originalmente destinados a la fumigación aérea. Mientras que este enfoque sensible a la situación fue acogido positivamente por algunos participantes, otros indicaron que aún no hay un veredicto sobre la implementación y su efectividad. También se mencionó que en el caso de Colombia, donde no hay lazos étnicos o históricos significativos con la coca, no erradicar (y no aplicar medidas antidrogas) enviaría mensajes contradictorios a la población, básicamente que la ilegalidad es tolerable. Si parte del problema radica en la tolerancia de la cultura local frente a la corrupción, entonces seguramente la construcción de Estado pasa por enviar un mensaje correcto con respecto a la ley, la justicia y el orden.

En Afganistán los ingleses han desarrollado un plan de 23 variables que determinan si áreas específicas son apropiadas para la erradicación de cultivos –¿tienen los cultivadores acceso a recursos y a mercados? No obstante, en la práctica ha sido difícil actuar de acuerdo con este plan debido a la falta de información y a la resistencia política por parte de quienes ostentan el poder local. Sin embargo, un participante apuntó que emprender tales ejercicios tecnocráticos no substituye el logro de un consenso genuino, lo cual es necesario para que tanto las medidas antidrogas como la construcción de paz sean sostenibles.

Usar las mediciones correctas

El análisis de cómo el tráfico de drogas socava el Estado de Derecho y la construcción de paz comienza con el valor económico de los ingresos ilícitos provenientes de las drogas, medido en términos absolutos o en relación con el PIB. Una medida del éxito es entonces no la reducción en las cantidades físicas, sino la reducción en la cantidad de recursos ilícitos producidos por la industria. El énfasis en el valor de los narcóticos ilegales requiere un análisis de la cadena de valor del producto, desde el productor de materias primas hasta el consumidor final. Sin embargo, una medición alternativa como esa puede ser difícil de establecer, especialmente si tal estimado se hiciera sin el uso de los datos de los cultivos.

Interdicción focalizada

Durante la discusión, el término de “interdicción”, excesivamente amplio, se rompió en varios componentes, incluyendo la interdicción física del tráfico, la aplicación de la ley contra los traficantes, los esfuerzos para remover funcionarios corruptos y, posiblemente, los esfuerzos políticos para negociar con aquellos que tienen influencia en el negocio. Hubo un consenso en que la interdicción debe ser mucho más creativa y requiere de más recursos. En particular, tratar con las elites que controlan el tráfico de drogas requeriría un enfoque político así como la aplicación de la ley, lo cual es difícil de implementar en ausencia de lineamientos o normas claras para un régimen antidrogas transicional. Un ejemplo fue la desmovilización en Colombia, en donde la amenaza de extradición a los Estados Unidos por cargos de tráfico de drogas sin duda pesó en los cálculos de los paramilitares para desarmarse y negociar un acuerdo de paz.

Regular mejor las entradas legales de la economía de las drogas

Los participantes de la conferencia señalaron que una vez que se analiza el proceso complejo de creación y circulación de valor ilícito a través del sector de drogas, se hace evidente que no todas las transacciones económicas requeridas para el tráfico de drogas son ilegales. La transformación de la coca en cocaína o del opio en heroína añade un valor enorme al producto; pero estos procesos requieren el uso de precursores químicos (anhídrido acético para la heroína y permanganato de potasio para la cocaína) que también tienen usos legales. Miles de toneladas de anhídrido acético se importan a Afganistán cada año, de acuerdo con UNODC. Aunque es extremadamente difícil, en principio es más fácil regular y monitorear un producto legal que uno ilegal. Además, estos precursores se originan fuera del área de conflicto y de producción de drogas, en donde el imperio de la ley es más efectivo y más desarrollado. Varios participantes con experiencia en el campo sostuvieron que la regulación de estas actividades constituye un área potencial de acción muy poco explorada, que podría minimizar impactos políticos negativos en la construcción de paz o la contrainsurgencia. Aquí el sector privado podría cooperar más. De nuevo, hacer presión sobre las compañías requiere voluntad política de los donantes y de las autoridades nacionales en los países con conflictos armados. La experiencia de Colombia en regular los precursores muestra que tal regulación puede lograrse y que puede afectar las finanzas de los grupos armados ilegales al menos durante una pequeña ventana de tiempo. Sin embargo, en últimas los precursores químicos pueden ser reemplazados por nuevas sustancias.

Un análisis similar aplica al lavado de dinero. Aunque las drogas sean ilícitas, los narcotraficantes exigen que se les pague en dinero real. Ese dinero sale del sistema bancario legal y al final vuelve a él. Un participante colombiano mencionó cómo las debilidades en la coordinación nacional entre los bancos, las agencias de orden público y las fuerzas de seguridad involucradas en las políticas contrainsurgentes impiden rastrear más efectivamente los dineros provenientes de los grupos armados ilegales y los narcotraficantes. Más aun, la capacidad institucional y la voluntad política de otros países de la región podría fortalecerse para mejorar las medidas contra el lavado de activos dirigidas a desfinanciar el conflicto armado. En general, hay mucho más que hacer fuera de Afganistán y Colombia para regular las relaciones del tráfico de drogas con la economía lícita internacional.

V. Pensando en términos de un control de drogas transicional

Los participantes de la conferencia introdujeron la idea de tener políticas transicionales de control de drogas. No hay leyes establecidas sobre cómo manejar las transiciones, lo que se vuelve especialmente sensible cuando un país está negociando simultáneamente transiciones de la guerra a la paz, de cierta combinación entre autoritarismo y anarquía a alguna versión de democracia y Estado de Derecho, y de una economía de guerra depredadora e ilícita a una economía productiva y legal. Aun así, el sistema internacional ha creado mecanismos ampliamente aceptados, al menos en la esfera de la justicia y el orden. La justicia transicional se ha convertido en una herramienta estándar cuando los países emergen de un conflicto y los Estados necesitan tratar de una manera estratégica a combatientes que han estado involucrados en actividades criminales y en violaciones de derechos humanos. Tal vez es posible aplicar una idea análoga al control de drogas en situaciones de conflicto y construcción de paz, en especial durante el momento inmediatamente posterior al conflicto, cuando los acuerdos políticos todavía son un poco inestables. Incluso sin un mandato legal para hacerlo, las agencias de seguridad de los Estados Unidos se han permitido flexibilidad. Tanto la Agencia Central de Inteligencia, CIA, como el Departamento de Defensa decidieron inicialmente ignorar el tráfico y la producción de drogas por parte de algunos de sus aliados locales en Afganistán. Además, todo el mundo reconoce que la producción de cultivos ilícitos y el tráfico de drogas no pueden eliminarse inmediatamente, y que los programas antidrogas exitosos generalmente se miden

en décadas. Hay entonces, justificaciones políticas y técnicas para un enfoque transicional.

El problema de la secuenciación está relacionado con el de la transición; el régimen legal internacional de drogas proscribire toda la industria, en tanto que el problema práctico de reemplazar un sector económico ilegal, a la vez que se gana la lealtad de la mayoría de quienes participan en él, requiere al menos una tolerancia de facto de parte de la economía de las drogas durante un periodo de transición. El problema toma diversas formas, como se describe a continuación.

La transición para los cultivadores

Las comunidades que dependen de la coca o de la amapola no pueden reemplazar estas actividades sin años de asistencia económica y desarrollo. Es más, generalmente es reconocido, aún si es raramente implementado, que la erradicación debería ocurrir solamente con los cultivos de aquellos que realmente tienen alternativas económicas. En la práctica esto a menudo significa la erradicación de cultivos en provincias o distritos en los que alguna agencia afirma haber comenzado un “programa de medios de subsistencia alternativos”. En Tailandia, quince años de asistencia al desarrollo precedieron la introducción de la erradicación de cultivos. Esto significa que los planes oficiales asumen que las comunidades van a producir cultivos “ilícitos”, aunque sólo sea en cantidades decrecientes, a lo largo de muchos años. Dado que el esfuerzo antidrogas está siendo implementado simultáneamente con un esfuerzo por construir instituciones estatales y ganar lealtad de la población hacia ellas, lograr apoyo popular para el gobierno y para la presencia internacional es clave para la implementación. Esto respalda que primero se introduzcan programas alternativos de subsistencia o de desarrollo comunitario y luego se proceda a la erradicación, sólo después de que las comunidades tengan confianza en las alternativas económicas. Aun así, las políticas deberían tener el balance correcto entre zanahoria y garrote, y los instrumentos de disuasión deberían usarse para aumentar los riesgos para los agricultores que insisten en sembrar cultivos ilegales. Además, hay problemas prácticos que deben resolverse en el terreno. ¿Qué debería pasar con los cultivos ilícitos que se aceptan de facto durante el periodo de transición? ¿Debería el gobierno ignorar a los agricultores mientras combate a los traficantes que compran y comercializan el producto? ¿Cuál debería ser el ritmo de la transición? ¿Cómo se harían cumplir tales acuerdos?

La transición para los traficantes y sus protectores

Las discusiones sobre “interdicción” y los esfuerzos contra la corrupción se enfocan en el imperio de la ley. Pero como

los mismos agentes del orden anotaron, el imperio de la ley consiste en actuar de acuerdo con reglas estrictas contra una pequeña minoría de delincuentes, con el consenso de la población. En Afganistán, la producción y el tráfico de narcóticos no es necesariamente una actividad socialmente desviada. La economía de las drogas puede dar cuenta directa o indirectamente de hasta el 36% del PIB. Sectores significativos de la población consideran que la participación en tales actividades es justificable, o al menos permisible, dadas las duras condiciones de privación relacionadas con el conflicto armado y la pobreza, y ofrecerán su lealtad política a aquellos que les ayuden a sobrevivir en esta situación o les den una salida digna. Así como la oferta del gobierno para el bienestar económico o al menos para la actividad de los ciudadanos es clave para su legitimidad en Estados estables, la capacidad de la autoridad política para apoyar o transformar la economía de las drogas va a ser clave para su legitimidad en países como Afganistán.

En Colombia, la situación es un poco diferente. El narcotráfico ha estado prohibido por décadas y los trágicos eventos de narcoterrorismo a comienzos de los años noventa, cuando el cartel de Medellín ponía bombas indiscriminadamente en Bogotá, Medellín y Cali y asesinaba jueces, periodistas y políticos, redujo en gran medida la tolerancia dentro de cierto sector de la sociedad hacia el tráfico de drogas.

Sin embargo, la dinámica del conflicto creó enclaves en los que el narcotráfico y las transacciones económicas controladas al estilo de la mafia eran la norma, y donde grupos armados ilegales, a través de su control económico e influencia política, se convirtieron en figuras de autoridad. Por esto la transformación de la economía de los narcóticos en una actividad marginal y genuinamente ilegal mucho más pequeña es un asunto político, tal vez el tema político más importante. Tanto en Afganistán como en Colombia quienes ostentan el poder dentro de la economía de las drogas son claves para esta transición. En la medida en que sean únicamente carteles criminales, se les puede tratar sólo a través de la aplicación de la ley, aunque la falta de consenso en ciertas áreas puede dar a dicha aplicación un carácter militar. Pero en donde, como en Afganistán y en menor medida en Colombia, las principales figuras de poder en la economía de las drogas son también figuras políticas y sociales muy importantes, tanto dentro del gobierno como dentro de la oposición armada, es probable que la transición requiera un componente político además del componente del imperio de la ley. Esto es algo con lo que los colombianos y los donantes internacionales involucrados en ese país han luchado, especialmente en el caso de los paramilitares, que son grupos armados atípicos, una mezcla entre mafias de las drogas y combatientes políticamente motivados.

En Afganistán, se reportó que el gobernador de una provincia, él mismo un importante narcotraficante, había propuesto que el gobierno invitara a los principales traficantes a una reunión en Kabul y negociara los términos bajo los cuales ellos sacarían a la luz pública sus fondos ilícitos. Tal negociación sería parte de un proceso antidrogas transicional; por analogía con el concepto de justicia transicional, una política antidrogas transicional reconocería que no es posible rectificar los errores cometidos durante un periodo de violencia extraordinaria aplicando retroactivamente normas de tiempos de paz. En lugar de eso podría negociarse algún acuerdo sobre responsabilidad, perdón y reconciliación. Para ser significativas, esas negociaciones deberían estar acompañadas por una amenaza de aplicación de la ley (un punto señalado para el caso de Colombia y del acuerdo con los paramilitares). Desde un punto de vista político, sin embargo, tal iniciativa podría separar a aquellos involucrados en el tráfico de drogas por las ganancias, que preferirían pasar a roles legales pacíficos, de aquellos que explotan la economía ilícita con propósitos políticos. Pero mientras que el campo de los derechos humanos ha trabajado por años en el manejo de este problema de la transición, no hay un debate o práctica similar en el campo de los antinarcóticos. Tal vez la discusión programada para el 2008 sobre el régimen internacional de drogas puede ser una oportunidad de abordar este tema.

La transición de las economías ilegales

La mezcla resultante de negociar y luchar por el control de las actividades lícitas, ilícitas y semi-lícitas entre actores locales, nacionales e internacionales constituye una vía clásica de formación del Estado. De este modo la simple ecuación de guerra con destrucción es engañosa. El conflicto armado no sólo destruye, sino que transforma las relaciones políticas. El aforismo de Charles Tilly –“La guerra hizo el estado y el estado hizo la guerra”– realmente tiene una aplicación más amplia. La guerra hace también economías y relaciones sociales, y presenta oportunidades para empresarios políticos y militares de crear nuevas instituciones de control, que, como las guerras en sí mismas, requieren una base económica para sobrevivir.

En Colombia, dada la estigmatización del dinero de la droga (al menos en las instituciones democráticas establecidas), no hay una política verdadera para reintegrar las empresas creadas con el dinero de la droga, como se reintegran combatientes. La única política ha sido seguir medidas antidrogas estándar como la confiscación de bienes. Pero no se puede negar que los grupos armados han creado empleo y nuevas fuentes de subsistencia, que podrían mantenerse. Un régimen de drogas transicional podría permitir la legalización

de todas esas empresas rurales y urbanas, desde farmacias hasta restaurantes y plantaciones, para que mantengan sus actividades, operadas por combatientes desmovilizados o por empresarios legales.

Otro tema que se trató fue la fragilidad macroeconómica de los países relacionados con el narcotráfico. Un participante sugirió que algunas medidas proteccionistas diseñadas para subsidiar la transición a nuevas actividades económicas podrían ser útiles, lo que requeriría hacer excepciones a las estrictas condiciones del Consenso de Washington, que las instituciones financieras internacionales a menudo imponen a los países en posconflicto. También requeriría compromiso político de los socios comerciales para hacer excepciones a los tratados de libre comercio. En el caso colombiano, la reciente negociación de un tratado de libre comercio TLC bilateral parece no haberse ocupado de las necesidades de construcción de paz. Los negociadores del Departamento de Comercio de Estados Unidos sostenían que la política estadounidense era seguir lineamientos técnicos y económicos de acuerdo con los intereses económicos de ese país, y no según presuntos intereses estratégicos y políticos. El tema de la coherencia entre la ayuda de los donantes, el comercio, las políticas antidrogas y las iniciativas de construcción de paz es constante en la política internacional.

VI. El camino a seguir

El control de drogas ha evolucionado a lo largo de las últimas décadas. Hoy, el conjunto de herramientas políticas es realmente comprehensivo y la implementación de compromisos internacionales para enfrentar la producción y consumo de drogas ilegales es casi global. Esto ha producido resultados concretos en ciertos periodos de tiempo en zonas específicas, pero en general, el negocio de los narcóticos ilícitos ha logrado sobrevivir. Las actividades criminales simplemente se han desplazado a zonas con débil gobernabilidad alrededor del mundo, causando daños severos. Los riesgos a la seguridad planteados por la combinación de drogas y débil gobernabilidad son enormes. Como se ha visto en los casos de Colombia y Afganistán, las drogas pueden alimentar y complicar la dinámica del conflicto y la construcción de paz. Por ello, las recetas convencionales para el control de drogas deben ajustarse para prevenir graves y costosos problemas de seguridad para la comunidad internacional. Muchas cosas pueden hacerse incluso dentro de las limitaciones impuestas por el régimen de drogas vigente, tales como idear una estrategia de drogas transicional que pueda abordar el liderazgo político, la legitimidad local, la tierra y el dinero de maneras

que sean consistentes con la meta de estabilizar un país y construir instituciones democráticas.

En 1998, las Naciones Unidas celebró una Sesión Especial de la Asamblea General sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS por sus siglas en inglés). Su “Declaración Política” se refirió a la necesidad de un enfoque “comprehen-sivo” del control de drogas; expresó “una profunda preo-cupación por los vínculos entre la producción de drogas ilícitas, el narcotráfico y el involucramiento de grupos terroristas, cri-minales y el crimen organizado transnacional”; y estableció el año 2008 como una fecha objetivo para un progreso sus-tancial en la eliminación del consumo, la producción y el trá-fico. El debate sobre la UNGASS de 1998 que tendrá lugar en marzo del 2008, durante la sesión anual de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas (CND por sus siglas en inglés), y el “periodo de reflexión global” posterior, que llevará a una Reunión Ministerial adjunta a la sesión de la CND en 2009 deberían discutir explícitamente la coherencia entre se-guridad, construcción de paz y control de drogas. Este reporte hace un llamado para la creación de un Grupo de Trabajo de Expertos que recoja experiencias de conflictos armados relacionados con drogas y prepare documentos que puedan orientar a los gobiernos y las agencias de Naciones Unidas.

VII. Anexo

Lista de participantes de la Conferencia

Sr. Christoph Berg

GTZ Alemania

Sr. Alan Bowman

Consejero (Asuntos Políticos)

Misión Permanente de Canadá ante Naciones Unidas

Sr. Sandeep Chawla

Jefe, División de Análisis e Investigación de Políticas

UNODC

Sr. Pierre-Arnaud Chouvy

Investigador asociado

Geopium

Sr. James Cockayne

Asociado

International Peace Academy

Sra. Colleen Cook

Analista para asuntos latinoamericanos

Congressional Research Service

Sr. Kenan Engin

Asociado

FES Nueva York

Sra. Vanda Felbab-Brown

Investigadora Asociada

Brookings Institution

Sr. Jonathan Goodhand

Profesor

University of London

Dra. Alexandra Guáqueta

Directora Académica

Fundación Ideas Para la Paz

Sra. Julia Harfensteller

Investigadora visitante

Ralph Bunche Institute for International Studies

Sra. Zoe Hudson

Open Society Institute

Sr. Sergio Jaramillo

Viceministro de Defensa de Colombia

Sr. Martin Jelsma

Asociado

Transnational Institute

Sr. Rob Jenkins

Asociado visitante

Ralph Bunche Institute for International Studies

Sr. Tom Kramer

Asociado

Transnational Institute

Sr. Volker Lehmann

Analista político

FES Nueva York

Sr. Hans Mathieu

Director

FES República Dominicana

Sra. Simone Monasebian

Representante y Jefe de la Oficina de Nueva York

UNODC

Sr. C.S.R. Murthy

Profesor

Centre for International Politics, Organization and Disarmament-New Delhi

Sra. Letizia Paoli

Profesora

K.U. Leuven

Sr. Carl Robichaud

Oficial de programa

Century Foundation

Sr. Barnett Rubin

Director de Estudios, CIC

New York University

Sr. Ricardo Antônio Silva Seitenfus

Profesor

Santa Maria Law School (FADISMA)

Sra. Laurie Shestack

Asesora

Misión Permanente de EEUU ante Naciones Unidas

Sra. Jenna Slotin
Oficial de programa
International Peace Academy

Sra. Heather Sonner
Consultora de proyecto
World Federalist Movement - WFM

Sr. Juergen Stetten
Director
FES Nueva York

Sr. Francisco Thoumi
Profesor
Universidad del Rosario

S.E. Sr. Fernando M. Valenzuela
Embajador, Jefe de Delegación
**Delegación de la Comisión Europea
ante Naciones Unidas**

Sr. Robert von Dienes-Oehm
Open Society Institute

Sra. Joanna Weschler
Directora de investigación
Security Council Report

Sr. Marc Wheat
Charles Group



Textos
FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

Fotografías
POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA

Diagramación
David Rendón

Preprensa e impresión
Litocamargo

ISSN: 1909-4310

© Fundación Ideas para la Paz, 2007
Tel: (57-1) 644 6572 / Fax (57-1) 218 1353
Calle 100 No. 8A-37, Torre A, Oficina 605
www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org

IMPRESO EN COLOMBIA / PRINTED IN COLOMBIA

[La Fundación **Ideas para la Paz (FIP)** surge de la preocupación de un grupo de ciudadanos-empresarios por la grave situación del país y por la poca conciencia y el escaso conocimiento e información que la sociedad tiene sobre los procesos de paz. También porque en la actualidad es generalmente reconocido que el sector empresarial está llamado a jugar un papel fundamental en la resolución de los conflictos y en el logro e implementación de los necesarios acuerdos de paz.]



Fundación **Ideas para la Paz**
Calle 100 No. 8A - 37, Torre A, Of. 605
Tel: (57 1) 644 6572 / Fax: (57 1) 218 1353
www.ideaspaz.org / E-mail: fip@ideaspaz.org

