

# Drogas, seguridad y democracia

RICARDO VARGAS MEZA

**El artículo efectúa un repaso a las estrategias y condicionantes estadounidenses respecto de la lucha contra las drogas y el narcotráfico. La evolución de esta lucha influye cada vez más en el proceso de atomización institucional de los países andinos y, al contrario de los que proclama como objetivos la Iniciativa Andina, no logra una efectiva reducción de los tráficados internacionales de droga ni un mejoramiento de las condiciones sociales de la población afectada por el proceso. El área andina hasta ahora ha sido una muestra de lo que esta política antidrogas continental provoca ya en el resto de la región latinoamericana, una multiplicación de los tráficados ilegales de todo tipo y la imposición de la lucha contra el narcotráfico como política estratégica de los países.**

**E**l mundo se sigue moviendo hoy bajo el predominio del paradigma de la «tolerancia cero» frente a las drogas ilegales. Esto quiere decir que los *policy makers* y quienes toman decisiones buscan erradicar el problema y para ello han terminado concentrando las acciones de fuerza en las partes más visibles y vulnerables del circuito: criminalizando a los adictos y desarrollando acciones de fuerza en la fase inicial de los cultivos ilícitos. A pesar del carácter contradictorio y disperso de las instancias de decisión política sobre las drogas ilegales en Estados Unidos, existe un argumento común a la compleja red burocrática que le imprime alguna coherencia a la política externa sobre drogas: a) que la oferta de drogas ilícitas procedentes del exterior se puede reducir; b) al disminuir la oferta, la situación redundará en una baja del uso de drogas ilegales en el interior de EEUU.

En efecto, en diferentes instancias de decisión sobre el tema de las drogas, se sigue manejando una perspectiva de reafirmación inusitada del modelo de reducción de la oferta. Es posible encontrar ámbitos que recurren a la exal-

---

RICARDO VARGAS MEZA: sociólogo colombiano, investigador asociado del Transnational Institute - TNI, Amsterdam; representante de la plataforma Acción Andina en Colombia; integra el proyecto Drogas y Democracia desarrollado con el apoyo del TNI y Acción Andina; autor, entre otros, de *Drogas, máscaras y juegos*, Tercer Mundo / TNI / Acción Andina, Bogotá, 1999; y *Fumigación y conflicto*, Tercer Mundo / TNI / Acción Andina, Bogotá, 1999; director de la revista *Acción Andina*. @: <rivarome@colomsat.net.co>

**Palabras clave:** lucha antidrogas, Iniciativa Andina, área andina, América Latina. □

tación de triunfos parciales y limitados en sus alcances, como muestra evidente de una oxigenación de la estrategia de contención del fenómeno de las drogas en su fuente. A modo de ejemplo, en el informe presentado por el subsecretario de Estado para Asuntos de Narcóticos, Rand Beers, ante el Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara el 31 de marzo de 1998, señaló que los programas antidrogas dirigidos hacia el área andina, han alcanzado un punto de referencia tal que por primera vez, «tienen un serio impacto sobre la oferta de drogas ilegales hacia EEUU»<sup>1</sup>. Entre los hechos presentados como evidencias por parte del funcionario y que tienen que ver con el caso colombiano, cuatro hacen referencia a las acciones en la producción de materia prima. En su orden son:

a) El compromiso de Colombia para seguir llevando adelante la erradicación aérea; b) El fortalecimiento de los programas de erradicación en Colombia que han crecido de tres a cuatro veces en tamaño y complejidad durante los últimos años; c) El papel desarrollado por la Policía Nacional de Colombia en su compromiso tanto en las acciones de erradicación como en la interdicción; d) Las posibilidades ofrecidas por las Fuerzas Armadas en operaciones antidrogas sobre todo en áreas de alta presencia guerrillera teniendo en cuenta las limitantes de la policía para hacer frente a este fenómeno.

A partir de estos hechos se exalta la presencia de una oportunidad para profundizar los indicadores de éxito de toda la estrategia de reducción de la oferta. En ese sentido, es claro que Colombia aparece como el principal teatro de todas las operaciones que enmarcan las actuales decisiones orientadas hacia los sitios de producción y exportación de drogas. Subsidiariamente, las medidas contempladas para Perú y Bolivia estarían más dirigidas a complementar el bloqueo del circuito ilegal cuyo epicentro de producción y tráfico sigue siendo Colombia para los funcionarios estadounidenses. Este argumento se sustenta sobre todo en el renombrado éxito del bloqueo de la conexión Perú - Colombia. Por ello, los funcionarios norteamericanos señalan que continuarán las acciones que han permitido obstruir el flujo de materia prima hacia Colombia y que además ha creado las condiciones favorables para el colapso de la producción peruana. De otro lado y teniendo en cuenta la iniciativa del presidente Banzer de comprometerse a fondo con la erradicación de cultivos, Bolivia ofrecería garantías para neutralizar el efecto de desplazamiento de la economía ilegal<sup>2</sup>.

Los efectos deseados para Perú y Bolivia de golpear estructuralmente su base productiva de coca se complementan a su vez con acciones envolventes en el interior de Colombia tanto por vía aérea como terrestre y fluvial. Las más recientes declaraciones del secretario de Estado estadounidense, Collin Powell, apuntan a señalar la necesidad de una estrategia regional en el área andi-

1. V. Comitee On International Relations, U.S. House of Representatives, Washington, D.C., 20515-6128.

2. V. Presidencia de la República de Bolivia: *¡Por la dignidad! Estrategia boliviana de lucha contra el narcotráfico*, La Paz, enero de 1998.

noamazónica capaz de contener una eventual incidencia del narcotráfico como resultado de las operaciones que hoy se adelantan principalmente en la amazonia colombiana. El fortalecimiento de la interdicción, junto con una erradicación de mayores alcances, constituyen en lo inmediato, el mecanismo de control del eventual desplazamiento del suministro de materia prima, del procesamiento y de su comercio.

Sin embargo, la presentación de resultados en la aplicación de la estrategia de reducción de la oferta sustentados en la acumulación de hechos que golpean los equilibrios necesarios para el funcionamiento del circuito ilegal, resultan inocuos si no trascienden sobre la estructura de precios y la calidad de las sustancias ofrecidas dentro del comercio ilegal. En ese sentido, las recientes proclamas de éxitos en Colombia por haberse fumigado cerca de 30.000 hectáreas de coca en tan solo mes y medio en el departamento amazónico del Putumayo, anunciadas por las autoridades del Departamento de Estado y la embajada de EEUU en Bogotá, resultan pobres si tales hechos no repercuten como incremento de los precios para el consumidor y como disminución del nivel de pureza de las sustancias ilegales en los sitios de distribución, desestimulando así su demanda. De acuerdo con la actual estrategia, estos indicadores siguen constituyendo puntos de referencia en la evaluación de los niveles de ruptura o desordenamiento del circuito ilegal.

Sin embargo la estructura de precios de la cocaína se mantiene con una tendencia a la baja y la pureza al por mayor se ha mantenido relativamente constante, entre 84% y 90%, a lo largo de la década de los 90. La venta al menudeo tuvo por ejemplo un comportamiento de pureza de 70% y 60% en el lapso 1988-1995. Visto en términos más amplios en la región andina, Colombia ha pasado de una capacidad de refinamiento de cocaína de 520 toneladas en 1999 a 580 en 2000<sup>3</sup>. En el caso de la heroína la situación de los precios es similar a la cocaína y la pureza en la venta al por menor pasó de 24% en 1988 a 40%, manteniéndose allí desde 1994.

Estos indicadores son los que han llevado recurrentemente a la Oficina General de Contabilidad (GAO) a señalar el fracaso en la relación costo-beneficio de las acciones antidrogas, principalmente en lo que tiene que ver con las tareas de contención del fenómeno en su fuente<sup>4</sup>. A pesar de la permanencia de los esfuerzos y de gastos que se han venido incrementando sobre todo para el caso de Colombia, las drogas ilegales continúan ingresando en EEUU.

### **Crisis del Estado y narcotráfico**

A pesar de algunos éxitos parciales, dice el mismo informe de la GAO, materialmente no ha sido posible reducir la disponibilidad de las drogas. Las ac-

3. United States Office of National Drug Control Policy ONDCP, Washington, 2001.

4. United States General Accounting Office: *Drug Control Long-Standing Problems Hinder U.S. International Efforts*, GAO / Nsiad 97-75, febrero de 1997.

ciones exitosas que se obtienen en alguna área en particular son neutralizadas por las organizaciones relacionadas con el circuito ilegal a través del cambio de tácticas que innovan los mecanismos de producción, tráfico y distribución de psicoactivos ilegales. Además de ese tipo de respuestas exitosas que se generan en el interior del circuito ilegal y que finalmente logran demostrar la ineficacia de las tareas de represión, los funcionarios de la GAO constatan limitantes procedentes de las especificidades institucionales, políticas, económicas y culturales de los llamados países fuente o de tránsito. Se reconoce pues, que la estrategia antidrogas en su componente internacional no es una correa de transmisión capaz de incorporar dentro de ella al conjunto de instancias, gobiernos, etc.

Esto se logra solo parcial y puntualmente. En el caso de Colombia tan solo la policía antinarcóticos se puede caracterizar como la institución que más se articula desde la perspectiva de Washington con los propósitos de la estrategia antidrogas en cuanto a su componente de reducción de la oferta y específicamente en las tareas de erradicación de cultivos. Recientemente empiezan a asumir este papel las Fuerzas Armadas con la creación de batallones antinarcóticos. Observaciones críticas sobre la calidad de las leyes, legitimidad institucional, problemas de corrupción, manejo de cárceles, capacidad de control de los dineros del narcotráfico, etc., en los países llamados a jugar un papel dentro de la estrategia de contención del fenómeno en la oferta, generalmente dejan un balance altamente negativo.

En el caso de la corrupción, por ejemplo, se mantiene como uno de los más serios y extendidos problemas que limitarán de manera estructural el éxito de las acciones antidrogas, principalmente en el caso de México y Colombia, pero que puede hacerse extensivo a Bolivia o Perú. El ex-embajador de EEUU en Colombia, Myles Frechette, señaló que «la corrupción es el impedimento más significativo para el éxito de los esfuerzos antidrogas»<sup>5</sup>. Un estudio reciente adelantado por investigadores de EEUU y México<sup>6</sup> indica que

... a EEUU le crea graves problemas la corrupción y la ineficiencia de la política y las instituciones judiciales de México, pues permiten a los grupos del crimen transnacional organizado operar sin control suficiente. ... El crimen, la corrupción y la violencia, concentrados a lo largo de la frontera sudoeste, crean tensiones y puntos de conflictos entre los dos países.

Finalmente, la GAO señala los intrincados problemas de coordinación, garantías de continuidad institucional de los programas, presupuesto, medición de resultados, que caracterizan a las instancias norteamericanas comprometidas en los planes antidrogas como otro obstáculo para que pueda llegar a proclamarse un éxito en toda la estrategia.

5. *Ibíd.*, p. 12.

6. Se trata del informe «Seguridad pública y gobernabilidad democrática: desafíos para México y EEUU» elaborado por la Universidad George Washington y el CIDE de México. V. la reseña en Ricardo Ravelo: «El gobierno de Fox, ineficaz contra el crimen» en *Proceso*, 18/3/2001, México.

La situación se reitera hoy: EEUU gasta anualmente casi 12.000 millones de dólares en la lucha antidrogas, pero ha hecho poco por evaluar si está obteniendo los resultados que se propuso. Como lo acaba de señalar un investigador de este fenómeno a nombre del Consejo Nacional de Investigaciones (NRC), encargado por la misma Casa Blanca, «es inmoral que este país siga ejecutando una estrategia pública de esta magnitud y costo sin manera de saber hasta qué punto está logrando los resultados deseados»<sup>7</sup>.

Como puede verse, los tres niveles de problemas: movilidad en los diferentes niveles del circuito, inexistencia de una base institucional en los países involucrados en la oferta que le dé sustento en el largo plazo a la estrategia, y finalmente la incoherencia de las decisiones en el interior de EEUU, reflejan una serie de complejas y serias dificultades estructurales para la implementación de la política.

### **Política antidrogas y efecto de desplazamiento**

Las acciones que se han implementado a lo largo y ancho de los cultivos ilícitos para la producción de sustancias prohibidas, representan una imagen más virtual que real de la férrea intención de querer destruir en su fuente y en su comienzo el circuito ilegal. La erradicación forzosa de los cultivos materializa de manera patética el deseo de acabar físicamente con las drogas ilegales. Al lado de los programas de desarrollo alternativo y de sustitución de cultivos, configura la expresión de una política dirigida a reducir la oferta de drogas<sup>8</sup>.

Aun en los casos en los que efectivamente se han logrado niveles de erradicación importantes de cultivos ilícitos, la política antidrogas se enfrenta a una realidad que se puede observar en el análisis global de su comportamiento. En efecto, históricamente los intentos para reducir la oferta con acciones de fuerza sobre los cultivos ilícitos y teniendo en cuenta la situación global del circuito ilegal de las drogas, dejan como resultado medible que las acciones de erradicación han logrado disminuir en nueve años tan solo 14% de las áreas reales disponibles en la región andina (v. cuadro 1).

A lo largo de los nueve años que contempla la muestra y teniendo en cuenta las cifras oficiales sobre la dimensión de las áreas productoras, que suelen ser conocidas por subestimar su tamaño, resulta como consecuencia una relativa estabilización del área de producción o por lo menos disminuciones muy leves (31.000 hectáreas netas en nueve años) que no representan de por sí una afectación significativa del potencial productivo regional. Es decir que lo logrado en un lugar determinado es rápidamente compensado con la presen-

7. Se trata del investigador Charles Manski de la Universidad de Northwestern, director de investigaciones del NRC; v. *El Espectador*, 30/3/01, Bogotá.

8. No es un *lapsus* encontrar referencias a «cultivos de drogas» o «cultivos de cocaína o heroína». Con ello se produce un símbolo en el sentido de que la erradicación forzosa está acabando con la sustancia indeseable. En realidad se está erradicando una planta.

Cuadro 1

**Áreas de coca en la región andina (1992-2000)**

<b>Año</b>	<b>Bolivia</b>	<b>Perú</b>	<b>Colombia</b>	<b>Área global</b>	<b>% frente al año anterior</b>
1992	45.500	129.200	41.206	215.906	d.b.
1993	47.200	108.800	49.787	205.787	-4,7
1994	48.100	108.600	46.400	203.100	-1,3
1995	48.600	115.300	53.200	217.100	+6,9
1996	47.000	95.000	69.200	211.200	-2,7
1997	46.000	68.800	79.100	193.900	-8,0
1998	38.000	51.000	101.800	190.800	-1,8
1999	21.800	38.700	122.500	183.000	-4,0
2000	14.600	34.100	136.200	184.900	+1,03

**Fuente:** Departamento de Estado de EEUU.

cia de nuevos cultivos en otro sitio. Como consecuencia, la intensidad de la demanda no se ve afectada por lo que ocurra en la oferta. Este resultado se ha venido reiterando tanto en los países productores de amapola como de marihuana, y en el caso del área andina en la producción global de hoja de coca. En el escenario cocalero de la región andina se ha tenido un comportamiento estable en el ámbito global, a pesar de los aparentes éxitos de disminuciones que se presentan para alguno o algunos de los países del área. Si se observa la serie que va desde 1992 a 2000, con base en las estimaciones hechas por el Departamento de Estado estadounidense se tiene la siguiente situación:

Cuadro 2

**Producción potencial neta de los países productores de hoja de coca, 1988-2000 (en toneladas métricas)**

<b>Año</b>	<b>Bolivia</b>	<b>Perú</b>	<b>Colombia</b>	<b>Ecuador</b>	<b>Total</b>
1992	80.300	155.500	29.600	100	265.500
1993	84.400	155.500	31.700	100	271.700
1994	89.800	165.300	35.800	—	290.900
1995	85.000	183.600	40.800	—	309.400
1996	75.100	174.700	53.800	—	303.600
1997	70.100	130.600	98.500	—	299.200
1998	52.900	95.600	s.d.	—	—
1999	22.800	69.200	s.d.	—	—
2000	13.400	60.975	183.200	—	257.575

**Fuente:** *International Narcotics Control Strategy Report*, Departamento de Estado de EEUU.

La estabilización del potencial productivo regional se confirma aún más si se tiene en cuenta la evolución de su comportamiento, caracterizado por una

mejora paulatina de los rendimientos por hectárea de coca, principalmente a través del auge de la variedad Tingo María. Esto quiere decir que a pesar de producirse en términos globales un número menor de áreas de coca, en cada hectárea se puede duplicar su rendimiento. Tomando como referencia las mismas fechas que hemos comparado en cuanto al número de hectáreas (cuadro 1) quiere decir que en nueve años se ha reducido la capacidad de producción en 7.925 toneladas de hoja de coca, lo cual significa tan solo 2,98% frente a 1992. Ello representa un total fracaso y un gasto inútil de recursos que, como se señaló, promedian 12.000 millones de dólares en el caso de EEUU.

De este modo, la erradicación de un determinado número de hectáreas se ve igualmente neutralizada por las mejoras en los rendimientos productivos, que tienden a ir paulatinamente en ascenso. Como se señaló, en el caso de la región andina, es notoria la compensación que ofrece Colombia al potencial productivo regional, que empieza a mostrar disminuciones a partir de 1992 en el caso peruano. Esta situación se explica como resultado de la crisis de precios de la hoja de coca motivada, más que por el «éxito» del llamado puente aéreo, a la ausencia de capital comprador colombiano a partir de 1995 como consecuencia de la crisis de las estructuras de los grupos de Cali y Medellín, que llevaron a una reestructuración regional del negocio incluyendo rutas y mecanismos de lavado de dólares. El fenómeno es aún más paradójico si se tiene en cuenta que es justamente Colombia el país que ha recibido con mayor intensidad a lo largo de la década de los 90 las decisiones más agresivas de erradicación (v. cuadro 3).

Cuadro 3

**Colombia. Areas de coca y áreas fumigadas, 1992-2000  
(en hectáreas)**

<b>Año</b>	<b>Area</b>	<b>Areas erradicadas</b>	<b>% erradicación sobre áreas</b>
1992	41.206	944	2,30
1993	49.787	846	1,70
1994	46.400	1.420	3,00
1995	53.200	25.402	47,70
1996	69.200	23.025	33,30
1997	79.100	41.797	52,80
1998	101.800	49.527	48,70
1999	122.500	43.153	35,22
2000	136.200	58.000	42,58

**Fuentes:** Policía Antinarcoóticos y Departamento de Estado de EEUU.

Colombia ha sido el país que ha experimentado las dinámicas de crecimiento más significativas a nivel de toda el área, al punto que viene copando las disminuciones relativas de Perú y Bolivia (v. cuadro 4).

Cuadro 4

**Participación por país frente al área global andina de coca,  
1992-1998 (en %)**

<b>Año</b>	<b>Bolivia</b>	<b>Perú</b>	<b>Colombia</b>
1992	21,07	52,87	19,08
1993	22,93	52,87	24,19
1994	23,68	53,47	22,84
1995	23,92	53,10	24,50
1996	24,23	45,00	32,76
1997	23,72	35,48	40,80
1998	19,91	26,72	53,35
1999	11,91	21,14	66,93
2000	7,89	18,44	73,66

**Fuente:** elaborado con datos del Departamento de Estado de EEUU.

Mientras el objetivo central de la fumigación se vuelve inalcanzable, los efectos contraproducentes por la implementación de esta política tienen impactos altamente negativos. La erradicación forzosa química o manual promueve el desplazamiento de los cultivos y acentúa su atomización, lo que significa mayor deforestación y traslado de los impactos ambientales a otras áreas no intervenidas de la Amazonia.

Las políticas de fuerza contra los cultivos ilícitos generan el desplazamiento de la población asentada en una región. En efecto, una de las características del proceso de ocupación de las zonas de colonización en Colombia, como resultado de la economía de la coca, es la distorsión demográfica al provocar el traslado no solo de cultivadores sino una gama amplia de grupos e intereses (jornaleros, comerciantes, colonos, etc.).

Al promover los desplazamientos, la fumigación en el caso colombiano tiene como consecuencia cordones de miseria en cabeceras municipales que no están en capacidad de atender dinámicas demográficas de «avalancha», con lo cual se acentúa el desempleo y los índices de necesidades insatisfechas. Esto promueve fenómenos de delincuencia, sobre todo mientras las condiciones macroeconómicas afectadas por el déficit fiscal, el alto costo del capital, la crisis del sector agropecuario, la irracionalidad en la tenencia y uso de la tierra apta para la agricultura, la violencia misma, situaciones que limitan las posibilidades de oferta de alternativas viables en el ámbito legal<sup>9</sup>.

9. A modo de ejemplo, en la zona de colonización en el medio y bajo río Caguán en el Caquetá, el principal centro de comercio de la coca alcanzó a tener 3.500 habitantes a comienzos de 1996. Las medidas de interdicción y control de insumos, el hecho de ser un escenario de la guerra interna colombiana y por supuesto las fumigaciones de los cultivos de coca, generaron una migración que redujo en pocos meses el pueblo a 750 habitantes.

En el caso de Perú, la disminución de la demanda de base de coca por parte del capital colombiano del narcotráfico hacia 1994, generó la peor crisis social que se conozca en el Alto Huallaga, produciendo, junto con los estertores de la guerra, desplazamientos masivos. Hoy en día se están produciendo retornos por el buen precio que empieza a tener nuevamente la pasta básica, pero igual que en el pasado, el fortalecimiento de Sendero Luminoso y las acciones de erradicación forzosa empiezan a reeditar el grave problema del desplazamiento.

Con los desplazamientos forzosos se destruyen las formas organizativas de las comunidades, principal sostén de las propuestas de desarrollo alternativo, y se lesiona aún más la unidad familiar debilitada ya por las relaciones pragmáticas de la economía de la coca que viene acentuando el trabajo infantil, un papel puramente productivo y reproductivo de la mujer, como también ahondando la ausencia de una dimensión ética capaz de generar un tejido sociocultural y un sentido de vida creativo y con perspectiva de futuro.

Masas de población campesina encuentran en la ilegalidad de la producción de coca y amapola el único mecanismo seguro de sostenibilidad económica, a pesar de las fluctuaciones de los precios y de la inseguridad en las zonas de producción. El Estado, en el caso de Perú, al reprimir esta actividad ilegal, ha puesto como blanco a los pequeños productores y ha establecido como política la erradicación forzada de los cultivos, a través de mecanismos compulsivos, no concertados y que atentan contra los derechos humanos de los productores, generando desplazamientos internos que no son previstos. De este modo un éxito represivo del Estado se transformará en un problema social de imprevisibles consecuencias, teniendo nuevamente como víctimas a la población y a los productores, agravadas por el hecho de que se da en una zona de violencia focalizada<sup>10</sup>.

Otro tanto sucede en Bolivia con la política compulsiva del gobierno de Banzer para erradicar la totalidad de la coca existente en ese país, que ha generado grandes movilizaciones indígenas y campesinas en abril de 2001, demandando la transformación de la base productiva. De este modo la actividad económica cocalera se afirma como la última defensa del ingreso para los sectores sociales más golpeados por las consecuencias estructurales de una base productiva incapaz de absorber la fuerza de trabajo en Bolivia y que viene expulsando grandes masas de migrantes, hacia Argentina principalmente. Calculándose una productividad promedio de 2,7 toneladas de hoja de coca por hectárea en el caso boliviano, el costo total por la arrancada de esa hectárea equivale a una pérdida de 17.000 dólares teniendo en cuenta una vida útil de hasta 17 años de un arbusto de coca. Este es el ingreso de toda una generación de productores<sup>11</sup>.

---

10. V. «Los desplazados del Huallaga: gritos de silencio» en *La guerra ha terminado. ¿Dónde está la paz?*, publicación de la Mesa Nacional sobre Desplazamiento y Afectados por la Violencia Política (Menades), Lima, marzo de 2001.

11. Entrevista a Oscar Coca, asesor sindical boliviano.

Mientras tanto, el discurso antidrogas continúa percibiendo toda la cadena productiva como asociada a una actividad criminal. Desde el pequeño productor hasta el usuario son asociados a la delincuencia, y sobre ellos recaen las legislaciones nacionales antidrogas que contienen pautas generadas por el modelo prohibicionista liderado por Washington. Esta es la situación común para productores de Colombia, Perú y Bolivia.

En el caso colombiano, al productor se lo asocia con dos connotaciones criminalizantes: está involucrado en la actividad ilícita del narcotráfico y eventualmente, en zonas de influencia insurgente, voluntaria o forzosamente se la relaciona con la fuente financiera de las guerrillas por las sumas que debe pagar como impuesto.

### **Insurgencia, legitimidad y drogas**

La guerrilla colombiana es asociada de manera reiterada con la economía de las drogas. La visibilidad de esta fuerza insurgente y las acusaciones contra ella, contrastan con la ausencia de información sobre las centenas de asociaciones empresariales ilegales del periodo posterior a los carteles. De esta manera se ha buscado crear una imagen que busca relacionar a las FARC como el cartel sustituto de los grupos de Cali y Medellín. Una serie de hechos y declaraciones de las autoridades antinarcóticos de EEUU hace presente esta situación:

– Las afirmaciones de la nueva embajadora de EEUU en Bogotá, Ann Patterson, luego de acompañar a la policía antinarcóticos a la fumigación de cultivos ilícitos en una zona del departamento de Nariño a finales de 2000: «Las FARC y los grupos paramilitares están funcionando en Colombia como grandes carteles, como los que existían anteriormente».

– Asimismo se han producido declaraciones de diversos funcionarios a raíz del caso del médico Carlos Ariel Charry, de San Vicente del Caguán, la población más importante de la zona de despeje, preso en México en una supuesta transacción de drogas que compromete a las FARC con el cartel de Tijuana.

– Igualmente las declaraciones del jefe de la DEA en Colombia en el marco de la captura de un cargamento en el Pacífico colombiano en noviembre de 2000, que fue adjudicado a las FARC. Para entonces, existía otro antecedente en Buenaventura con otro cargamento acarreado en lancha en septiembre del mismo año.

– En igual sentido se produjeron declaraciones del jefe del Comando Sur en el acto de clausura del segundo batallón antinarcóticos de más de 600 hombres, a comienzos de diciembre de 2000 en Larandia (Caquetá).

– Finalmente, en la captura del narcotraficante brasileño Luis Fernando Da Costa, a finales de abril último en las selvas del Vichada, *Fernandinho* confe-

só que «las FARC son su principal socio y aliado en el tráfico de drogas y armas ... por cada kilo que yo sacaba de la zona tenía que darles 10.000 dólares y por cada vuelo clandestino 15.000»<sup>12</sup>.

En todo este escenario reaparece la amenaza de extradición hacia EEUU por lo menos para aquellos miembros de las FARC que se sepa están comprometidos con transacciones relacionadas con la venta de drogas. De llegarse a producir una situación de esta naturaleza, se generaría un giro radical en los términos de la confrontación de las FARC, llevando a una situación de muy alta tensión entre la presencia de los intereses de EEUU en Colombia y una insurgencia que continúa fortaleciendo su base logística para eventuales escenarios futuros de confrontación.

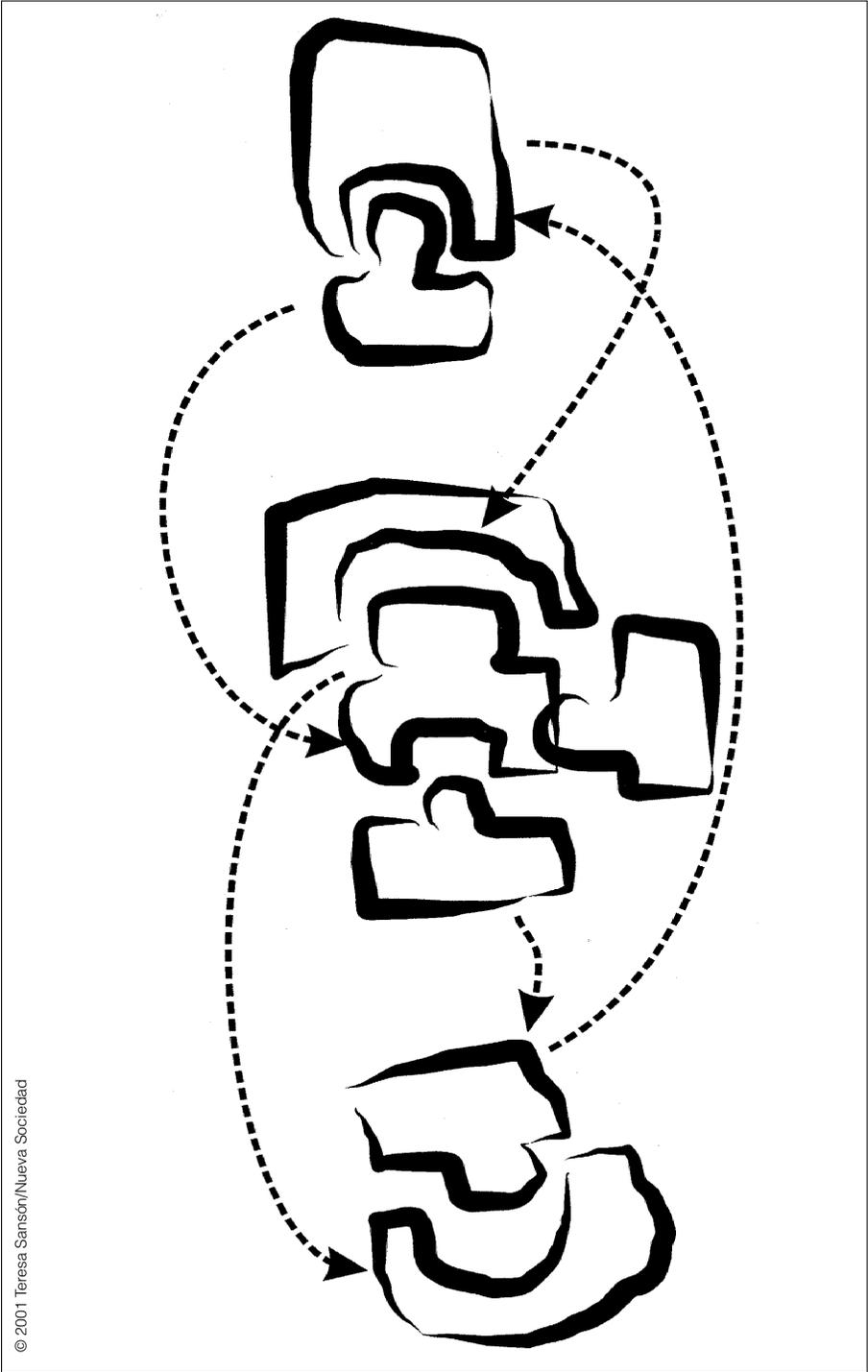
Los continuos señalamientos de sólidas proximidades de las FARC a los niveles más criminalizados del circuito de drogas y el desarrollo de acciones de control aéreo que incluyen radares y aeronaves en el sur de Colombia, contrastan a su vez con la inexistencia de ofensivas de las Fuerzas Armadas contra Carlos Castaño, jefe de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), quien de manera pública confesó que esa organización se financia en 70% con recursos del narcotráfico. Asimismo, para el gobierno de EEUU el problema principal sigue siendo el *push into southern Colombia*, es decir, que el desarrollo de las acciones *antidrogas* se concentre en las zonas bajo influencia de las FARC.

A pesar de todos estos elementos que contribuyen a hacer compleja la situación de debilidad institucional de Colombia, suelen hacerse simplificaciones que culminan en la presentación simbólica de un Estado con una tradición democrática reducida casi exclusivamente al desarrollo de elecciones periódicas. En efecto, uno de los propósitos para justificar la elaboración del Plan Colombia es justamente, según sus inspiradores, la defensa del Estado frente a las dos principales amenazas contra la institucionalidad: el narcotráfico y los grupos alzados en armas.

### **Estado, base institucional y la ampliación del negocio de las drogas**

El diagnóstico sobre el Plan Colombia como soporte básico para defender la legitimidad del Estado colombiano, asediado por fuerzas conspiradoras relacionadas de una u otra manera con el narcotráfico, distorsiona la realidad de la crisis institucional del país. El narcotráfico en Colombia no ha tenido un comportamiento unívoco, es decir no ha actuado en una sola dirección. Para dilucidar este aspecto debe entenderse que el narcotráfico no es un actor unificado. La diversidad de grupos, intereses, mecanismos de ejercicio de control –sobre todo en el orden regional– ha desatado una variedad de estrategias que van desde la confrontación abierta con el Estado, hasta formas diversas de convivencia y manipulación de la institucionalidad colombiana.

12. V. «Fernandiño compromete a las Farc» en *El Tiempo*, 23/4/01, Bogotá.



Como se sabe en Colombia se asentó una estructura de economía de las drogas caracterizada por una fuerte centralización y una alta concentración del negocio en pocos grupos. Este hecho, junto con disputas en torno del negocio contribuyó a generar enfrentamientos violentos entre los dos grandes grupos conocidos en el ámbito internacional como los carteles de Cali y Medellín. Las dos organizaciones se diferenciaron en cuanto a su mecanismo para penetrar el sistema político, en donde si bien hubo en un comienzo pretensiones menos precisas, al final se buscaba un tipo de negociación que les permitiese una legalización de sus capitales y garantías para sus vidas y sus familiares. De manera general se pueden observar tres situaciones tipo:

a) Las experiencias de Pablo Escobar y de Carlos Ledher, que buscaron respectivamente penetrar el Partido Liberal y allanar el camino para obtener formas directas de representación a través de un movimiento propio con ideales tan confusos como su inspirador. Estas vías fracasaron y de alguna manera Escobar llevó su lucha hacia un escenario de guerra abierta contra el Estado por medio del terror, obteniendo al final dos resultados contradictorios: la prohibición de la extradición según norma constitucional en 1991 y su muerte dos años después. Se puede afirmar que Escobar prefirió una tumba en Colombia antes que manejar con detalle y paciencia el desarrollo político de lo logrado para alcanzar sus fines. En realidad Escobar se acercó más al carácter impulsivo y al arrojo del bandido que al cálculo racional del mafioso.

b) En segundo lugar tenemos el caso del grupo de Cali, que se diferenció de los manejos de Medellín principalmente en cuanto a las consecuencias de su guerra frontal contra el Estado. Este sector, más cercano al espíritu mafioso, no le apostó a una guerra que no podía ganar y buscó formas exitosas de penetración en el sistema político, en los organismos de seguridad e investigación del Estado y en la justicia. Pero pese a contar con grandes ventajas por este hecho, su manejo se frustró por dos razones complementarias: la caída de toda la estructura de lavado a través de empresas de fachada, y la denuncia pública de los niveles de penetración alcanzados en el sistema político, que incluía al mismo presidente Ernesto Samper. Los hechos desatan el escándalo de la narco-corrupción. Gracias a la precisión de nombres, transacciones, redes, etc., por la labor de inteligencia de EEUU (DEA) se supo sobre los vínculos de altas esferas con el régimen político, sin que al parecer se haya aún judicializado la totalidad de los comprometidos en esas relaciones.

Este hecho es el que modifica los cálculos iniciales del grupo de Cali y trasciende sobre los políticos comprometidos. Las reglas de juego iniciales se modifican. Se abre paso de nuevo la posibilidad de instalar la extradición a EEUU ante la debilidad de un régimen que se sospechaba involucrado. Y entonces el encarcelamiento del grupo caleño forma parte de los escenarios previsibles y de los cálculos racionales, armonizados con una salida coherente frente a las premisas en que se había dado el proceso, en el sentido de no reproducir el modelo Escobar, que en efecto había mostrado su inviabilidad.

c) El caso de los hermanos Ochoa, quienes mostraron el exitoso manejo de una situación sobre la cual siempre pendió la amenaza de extradición. Esta modalidad ha sido utilizada por diversos nuevos miembros del narcotráfico, quienes con penas de 4 a 5 años (más pequeñas que las que pagan algunos cultivadores o jornaleros de la coca) han logrado lavar su pasado, legalizarse y disfrutar de una fabulosa fortuna. De alguna manera Cali buscaba aproximarse a este objetivo, pero dada su condición de extrema visibilidad como el paradigma post Pablo Escobar, requerían del máximo de condiciones que amarraran la viabilidad política, legal y judicial del hecho. Para algunos analistas es justamente ahí donde debe entenderse el ámbito de acción con el sistema político. «Las instituciones judiciales y criminales de Colombia claramente no dieron la talla para negociar con los carteles. El patrón generado fue ceder beneficios judiciales a cambio de poco o nada de parte de los traficantes.»<sup>13</sup>

El final de todo este proceso adelantado desde comienzos de los 90 fue una transformación de las estructuras del narcotráfico hacia dinámicas más empresariales, flexibles y menos visibles ante los medios y la opinión pública. Como bien señalaron otros observadores, se dio paso a una «democratización» del narcotráfico colombiano, fenómeno que incidió sobre los cultivos ilícitos de Perú y Bolivia en la medida en que los capitales de los «carteles» dejaron de comprar materia prima en estos países y la demanda de pasta básica se empezó a desarrollar en el interior de Colombia.

Asimismo se revolucionó hacia mediados de los años 90 toda la estructura de lavado de dólares y se ampliaron las rutas de exportación, fenómenos que acompañaron dos nuevas situaciones: el auge de la cocaína en Europa, y un incremento de la demanda de heroína en EEUU, que permitió a los grupos colombianos participar de este mercado que se había mantenido relativamente estable hasta finales de los años 80.

Esta verdadera ruptura de la centralización que caracterizó a los años 80 y parte de los 90 en la economía de las drogas, llevó a una creciente participación de grupos, territorios y sistemas financieros de otros países: México, Brasil, Paraguay, Chile aparecen hoy más reiteradamente como escenarios de la economía del narcotráfico.

En el caso de Brasil y después de 20 meses de investigación en 17 estados, la Procuraduría llegó a la conclusión de que el lavado de dinero se acerca a un movimiento de 50.000 millones de dólares, cuyo 50% tiene como origen el comercio de drogas o está relacionado con ellas<sup>14</sup>.

---

13. Rensselaer W. Lee y Francisco Thoumi: «El nexo entre las organizaciones criminales y la política en Colombia», Bogotá, 1998, p. 34, mimeo.

14. V. Luiz Orlando Carneiro: «Indiciados em CPI vão ser processados» en *Jornal do Brasil*, 13/2/01, Río de Janeiro.

Las incidencias regionales están cada vez más marcadas por la creciente relación entre el aumento del tráfico de drogas, el contrabando de armas y la conformación de nuevas estructuras del crimen organizado que no conoce fronteras. De acuerdo con informaciones de la Policía Federal Brasileña, las mayores plantaciones de marihuana asociadas al comercio carioca están en Capitán Bado (Paraguay), ciudad que limita con Coronel Sapucaia, en Mato Grosso do Sul. Estas plantaciones son controladas por traficantes brasileños en territorio paraguayo, aprovechando las condiciones de seguridad que ofrece el lugar y una mano de obra barata por la crisis económica. Un kilo es vendido en el ámbito de producción por 15 dólares, y es revendido en San Pablo por 750 dólares.

Asimismo son bien conocidos los episodios que muestran crecientes vínculos de traficantes brasileños en la Amazonia colombiana, en donde se canjean a los grupos insurgentes colombianos armas por cocaína. El proceso de creación de circuitos ilegales con participación del crimen organizado brasileño tiene como antecedentes inmediatos el contrabando y tráfico de armas en la frontera paraguaya hacia comienzos de la década del 90. La vinculación con estructuras económicas de drogas se produce a lo largo de la misma década, siendo hoy más notoria por la serie de transformaciones en la organización de la producción y los cambios ocurridos en los esquemas de exportación de drogas en Colombia<sup>15</sup>.

La ausencia de gobernabilidad en algunos territorios e incluso áreas urbanas; el incremento de la corrupción, tanto de las autoridades administrativas como de seguridad y justicia; la apertura económica y la exigencia de mayor flexibilidad y agilidad en el desarrollo de transacciones mundiales de capitales; la diversificación de múltiples mecanismos de lavado de activos; el incremento del contrabando de armas, bienes de consumo, etc.; en fin, el predominio de un escenario marcado por una mayor relevancia del libre mercado, está generando –sin proponérselo en algunos casos–, condiciones óptimas para el crecimiento de una economía que se calcula puede mover anualmente cientos de miles de millones de dólares.

En el caso de México es notoria la relación con grupos colombianos que siguen teniendo una amplia participación en el paso de drogas hacia EEUU por esta ruta. Por el Caribe y el canal de Yucatán en México ingresa entre 70% y 75% de la cocaína enviada desde Colombia. Según un informe de las autoridades mexicanas, los grupos de Cali controlan esta ruta mientras los renovados grupos de Medellín lo hacen en la ruta del Pacífico, bordeando las costas de Panamá, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y México. Llegado a este punto la droga es acopiada en Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Michoacán, Sinaloa y Baja California<sup>16</sup>.

15. Esto se desprende de un largo informe del *Jornal do Brasil* del 21/9/00; v. allí «Tráfico no Paraguay produz 80% da maconha que entra no Brasil».

16. Martín Morita y Rosa Santana: «Los narcos amos del Caribe y canal de Yucatán» en *Proceso*, 28/1/2001, México.

Asimismo, cabe reconocer que en este auge del consumo el mercado de las drogas se impregna y responde a la demanda que busca variedad de sustancias, nuevas sensaciones y presentaciones, coadyuvando al crecimiento de drogas sintéticas como el «éxtasis» y en general otras también denominadas drogas sintéticas, lo cual viene revolucionando el mundo de las drogas, ampliando el crecimiento del capital ilegal implicado en esta economía. Con esta serie de situaciones se rompen paradigmas y se relativiza el éxito de la lucha antidrogas hoy extremadamente focalizada en las sustancias de origen natural, desarrollando acciones inútiles contra las plantas consideradas ilícitas, tal y como lo demuestra el caso colombiano, que lleva 25 años aplicando las fumigaciones mediante aspersión aérea de químicos.

Un segundo punto sobre legitimidad y narcotráfico se relaciona con las dinámicas de transformación de diversas estructuras vinculadas con ámbitos estratégicos de la realidad nacional:

a) La estructura agraria en relación con la tenencia de la tierra, en donde el narcotráfico viene desarrollando procesos de reversión de la política de acceso a la tierra de vastos sectores y a cambio ha venido produciendo estructuras de alta concentración y generación de poder privado.

b) Simultáneamente, los capitales de las exportaciones del narcotráfico que retornan a Colombia inciden en procesos estructurales que tienen que ver con el incremento de la para-institucionalidad y sobre todo la aquiescencia de sectores legales que encontraron en esa relación con el capital del narcotráfico en proceso de legalización a través de la concentración de la tierra, una fortaleza para reafirmar y proyectar estratégicamente un modelo contrainsurgente.

c) Esta parainstitucionalidad como modelo económicamente funcional, se acentúa en el campo y facilita el lavado de dólares con la adquisición de tierras. Frente a los vacíos de institucionalidad estatal y las necesidades de implantar mecanismos de dominio, ha desarrollado, a través de un proceso de entrelazamiento con capitales legales, la configuración de modelos de control social regionales sustentados en el terror. La complejidad del fenómeno (económico, social, político, de control de la fuerza) se reduce a su expresión puramente armada.

d) Como conclusión, el modelo de Estado asediado por enemigos, desconoce que desde el mismo Estado se han tolerado e incluso propiciado mecanismos parainstitucionales, se ha convivido con el narcotráfico, en fin, se ha generado la pérdida de legitimidad del mismo Estado. Obviamente mucho menos se reconoce el carácter deslegitimador de las políticas antidrogas, es decir, los modelos de construcción de enemigos propios de las decisiones de política exterior de Washington se aplican para Colombia desconociendo la complejidad de su situación de gobernabilidad.

Más allá de un conocimiento riguroso de la complejidad del fenómeno de las drogas, en el interior de EEUU se impone el manejo virtual de los hechos, con un impacto hacia la generación de un estado de seguridad en el elector norteamericano o la utilización en la política doméstica dirigida hacia una mayor radicalización de las acciones en la oferta. Este marco político continúa incidiendo en los procesos de toma de decisión en EEUU con fuertes repercusiones para América Latina y principalmente para los países de la región andina. Observemos con mayor detalle en qué consiste la actual estrategia antidrogas.

### **La Iniciativa Andina: una misma estrategia con ampliación de escenario**

En el periodo de transición de la administración demócrata del presidente Clinton a la nueva gestión de George W. Bush, se produjo un documento de política de Estado referido al balance y recomendaciones sobre la estrategia antidrogas frente a Colombia y América Latina<sup>17</sup>. Dos tesis centrales sustentan la base del informe y las recomendaciones de política: a) la rapidez de la expansión de la producción de cocaína y heroína en Colombia constituye una amenaza para la seguridad nacional y el bienestar de los ciudadanos de EEUU; b) Perú y Bolivia representan las mejores muestras de que la política antidrogas funciona y que la expansión a Colombia es una consecuencia de ese hecho al trasladar los narcotraficantes las áreas de coca hacia Colombia, aprovechando el control territorial de las guerrillas. «La mayor parte de esta expansión ocurrió en el sur de Colombia, territorio dominado por la guerrilla y que ha estado fuera del alcance de la campaña de fumigación aérea adelantada por el Gobierno.»<sup>18</sup>

La crisis colombiana, según el documento, se agrava por los niveles de ganancias generadas por la economía de las drogas, lo que incrementa la confrontación, la ingobernabilidad y el conflicto armado, fenómenos que se facilitan por la falta de recursos para dismantelar los grupos organizados terroristas y grupos privados armados que generan seguridad para una economía ilegal. Como puede observarse, se reitera la figura simbólica de un Estado más o menos democrático, legítimo, que se encuentra rodeado de peligrosos enemigos. Como se señaló, este es el mismo punto de partida que sirvió de base para elaborar y apoyar el Plan Colombia, estrategia que se reafirma en el documento de la Casa Blanca, en el interior del cual se reconocen cinco estrategias: proceso de paz; economía colombiana; estrategia antidrogas; reforma al sistema de justicia y protección de derechos humanos; democratización y desarrollo social.

---

17. Informe «Sobre la política de EEUU y la estrategia con respecto a la asistencia antidrogas a Colombia y a los países vecinos». El documento se elaboró de acuerdo con la Sección 3.202 de apropiaciones militares Act. 2001 - Public Law 106-246. El informe, elaborado el 26 de octubre de 2000, fue dirigido al presidente del Comité de Apropiaciones de la Cámara y el Senado de EEUU, al presidente del Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara y al presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado.

18. *Ibíd.*

En función de estas estrategias se sitúa la especificidad de política de Washington, concretada en el paquete de ayuda por 1.300 millones dólares para el periodo 2000-2001: «Estados Unidos está apoyando la implementación del componente antidrogas y otros aspectos críticos del Plan Colombia como un asunto de prioridad nacional»<sup>19</sup>.

En el marco de la nueva administración Bush y como una prolongación que garantice el éxito de la política, se plantea la necesidad de un apoyo a los países vecinos a Colombia con el fin de impedir el traslado de los cultivos ilícitos a otras zonas de la región andinoamazónica. De manera simultánea busca legitimarse el Plan en la región, debido a la serie de cuestionamientos y críticas de altas instancias de los países vecinos. Es en ese contexto que se inscribe la Estrategia Regional Antidrogas, que acaba de ser anunciada por el secretario de Estado bajo la reedición del nombre Estrategia Andina Antidrogas<sup>20</sup>.

De acuerdo con el informe de la Casa Blanca, las principales metas que se propone la Estrategia Nacional Antidrogas de EEUU son reducir, tomando como base la situación de 1996, en 20% la producción mundial de coca hasta 2002, y hasta 2007 reducir 40% esas mismas áreas. A la luz de estas metas, se resalta el hecho de que el Plan Pastrana se proponga en seis años reducir 50% de las áreas existentes en Colombia a partir de 2000<sup>21</sup>.

Washington elaboró ocho criterios (*benchmarks*) para establecer resultados en la lucha antidrogas, de los cuales cuatro se refieren a los cultivos ilícitos y en general a acciones dirigidas a la fase inicial de la cadena del circuito de drogas. En primer lugar en relación con cultivos ilícitos, los indicadores son: a) disminución de nuevos cultivos de coca y amapola; b) incremento de la capacidad de erradicación aérea. El punto básico acá es una supuesta capacidad disuasiva en las áreas con cultivos debido a la fumigación compulsiva, como el caso del departamento amazónico del Guaviare, que fue fumigado intensivamente entre 1994 y 1998; c) incremento del número de hectáreas erradicadas de cultivos ilícitos; d) desplazamiento (*movement*) de los cultivadores y sus familias hacia una producción lícita.

En segundo lugar, sobre la interdicción sobre la demanda de materia prima se formula un criterio: énfasis en acciones contra las redes de transporte de materia prima. El punto base sigue siendo acá el supuesto éxito de la interdicción aérea desde Perú. Washington nos sigue presentando la imagen de que la caída de la demanda en Perú se debió al éxito de la interdicción por el llamado puente aéreo.

---

19. *Ibíd.*

20. V. State Department: «The 2002 Aid Request», abril de 2001.

21. Se trata del Plan Colombia. Las dificultades de medición del cumplimiento de las metas propuestas empiezan por el hecho de que existe una diferencia de cálculos sobre número de hectáreas de coca entre Washington y Bogotá que sobrepasa las 20.000 hectáreas para 1999.

En tercer lugar, sobre el procesamiento se propone una meta específica: interrupción de la capacidad de refinación. Los criterios básicos son: reducir la pureza de la cocaína HCL; bajar la demanda y los precios de la pasta básica, lo cual quiere decir insistir en una política que busca un efecto de depresión de los precios en la parte inicial de la cadena, hecho que se conjuga con un incremento en la fase final para, conjuntamente, contribuir a desestimular la demanda.

En cuarto lugar, la aplicación de la ley (Law Enforcement) contra los capos. En este contexto se establece una situación nueva para Colombia al legitimar la sindicación de las FARC como cartel sustituto de los de Cali y Medellín, que ya hemos reseñado.

Como quinto objetivo, la reducción del capital que retorna luego de exportar las drogas, esto es, acciones contra el lavado. Sin embargo sobre este punto no se especifican las medidas en el interior de EEUU.

**Acciones.** Con base en los anteriores criterios se hace un listado de acciones requeridas en los siguientes ítems:

*Implementación de la iniciativa incluyendo su componente regional.* Las acciones tienen como fin específico: a) suministro de equipo y entrenamiento militar; b) apoyo de los programas de desarrollo alternativo en la región; c) ayuda a programas sobre gobernabilidad y derechos humanos; d) fortalecimiento a la recuperación económica de Colombia; e) apoyo al proceso de paz (¡sic!); f) incremento de la capacidad de interdicción de químicos en la región.

*Apoyo a la implementación inicial del Plan Colombia en el sur (push into southern Colombia).* Este es el grueso de la ayuda aprobada en Capitol Hill por 1.300 millones dólares y que se convirtió en ley en julio de 2000. Cubre los años 2000 y 2001<sup>22</sup>. Contiene todo el material logístico (helicópteros, armas, etc.) y la creación de tres batallones: el primero: culminó su formación a comienzos de 2000; el segundo: finalizó su entrenamiento en la Base Militar de Larandia (Caquetá) a comienzos de diciembre de 2000; el tercero: iniciará el entrenamiento en enero de 2001 y entrará a operar a fines de mayo del mismo año. Este proceso se complementa con el fortalecimiento de la capacidad de inteligencia de la Fuerza de Tarea Conjunta del Sur, cuya base está en Tres Esquinas.

*Fondos adicionales para la Policía Antinarcóticos de Colombia.* Se trata de un fondo por 115,6 millones de dólares dirigido a crear una nueva base antinarcóticos e incrementar la seguridad de las bases ya existentes.

*Fortalecimiento de inteligencia.* Esta es una ayuda de 92 millones de dólares, dirigida «a apoyar todos los aspectos de planeación operacional y ejecución»

22. Para 2001; el Congreso pudiera considerar una ayuda adicional para 2002.

del mismo plan. Existen 30 millones destinados a la Fuerza Aérea de EEUU que desarrolla el reconocimiento de aeronaves que contrabandean drogas mediante operaciones de inteligencia.

*Apoyo a la interdicción.* Como se señaló, la base para este propósito es el éxito interdictivo en Perú. El documento propone montos específicos para acciones de control: 78 millones de dólares para interdicción aérea. El objetivo principal es establecer la capacidad interdictiva de Colombia sobre el contrabando aéreo de drogas en el sur, incluyendo el uso de radares; 22 millones para interdicción fluvial, marítima, etc.; 116,6 millones para las FOLs de Manta, Aruba y Curazao y El Salvador; 68 millones para costear radares de cuatro U.S. Customs Airborne Early Warning Radar equipados de aviones P-3, que incrementarán la capacidad de detección y monitoreo de misiones en Colombia y en toda la región.

Estas medidas se complementan, según Washington, con el suministro de ayuda –aunque en menor cuantía– para la protección de los derechos humanos; reforzamiento de la capacidad gubernamental y el desarrollo alternativo; fortalecimiento del sistema de justicia, dirigido prioritariamente a perseguir al narcotráfico; ayuda a ONGs y finalmente, el apoyo a la recuperación económica y el proceso de paz.

En abril de 2001 el presidente Bush envió al Congreso una solicitud presupuestal para 2002, que sirve de soporte financiero a la Iniciativa Andina Antidrogas (ACI), principalmente en cuanto a los recursos propios del International Narcotics Locations (INL) del Departamento de Estado. Así se discrimina la solicitud por países:

Cuadro 5

**Iniciativa Andina Antidrogas**  
(en millones de dólares)

País	Asistencia militar y policial	Asistencia social y económica	Total
Colombia	252,5	146,5	399
Perú	77	79	156
Bolivia	54	47	101
Ecuador	19	20	39
Brasil	15	–	15
Venezuela	10	–	10
Panamá	11	–	11
<b>Total</b>	<b>438,5</b>	<b>292,5</b>	<b>731</b>

De acuerdo con el Departamento de Estado de EEUU, la ayuda a estos países es «en primer lugar para interdicción» (*military/police assistance*), sin embargo puede estar disponible para desarrollo institucional, «hasta donde

sea viable». Al calcular la totalidad de ingresos provenientes de las demás fuentes que suministran recursos antidrogas incluyendo los ingresos de los del INL, según un estimado del Center for International Policy (CIP), una mirada comparativa sobre la solicitud de la Iniciativa Andina de Bush en relación con los montos anteriores deja la siguiente relación:

Cuadro 6

**Iniciativa Andina Antidrogas y estimados (CIP) de acuerdo con la totalidad de la ayuda incluyendo INL**

País	Asistencia militar y política (millones de dólares)	Solicitado 2002 (millones de dólares)	Cambio (%)	Asistencia social y económica 2000-2001	Requerido 2002 (millones de dólares)	Cambio (%)
Colombia	486,57	386	-21	104	147	+29
Perú	48,62	90	+85	26	79	+204
Bolivia	53,87	64	+19	59	47	-20
Ecuador	19,68	31	+58	4	20	+500
Brasil	4,72	17	+260	0,2	0,2	0
Venezuela	5,79	14	+142	0,3	0,3	0
Panamá	3,83	13	+240	0	0	0
<b>Total</b>	<b>623,08</b>	<b>615</b>	<b>-1</b>	<b>193,23</b>	<b>293</b>	<b>+52</b>

**Fuente:** Departamento de Estado de EEUU y CIP (estimaciones de abril de 2001, sujetas a cambio).

El cuadro muestra una disminución de 21% en ayuda militar y policial para Colombia, lo que contrasta con el incremento de montos para los países de la región atendiendo el nuevo carácter regional de la iniciativa. Aunque en términos absolutos no es significativa, porcentualmente se notan incrementos importantes en Brasil, Venezuela y Panamá. De este modo se empieza a dibujar un escenario regional que se ve involucrado crecientemente en la estrategia diseñada por Washington y que busca neutralizar la ley inexorable del *efecto de desplazamiento* que se produce como resultado de la focalización de la fuerza en ciertas y determinadas áreas.

En segundo lugar, con la ayuda antidrogas se promueven modificaciones estratégicas en la agenda de seguridad de América Latina al posicionarse el tema de las drogas en los puestos más destacados y en las decisiones en esa materia, obteniendo Washington una extensión de su propia agenda en el ámbito regional. Colombia ha adoptado estrategias de búsqueda de beneficios en materia comercial como contraprestación a la narcotización de su agenda bilateral. La solicitud de extensión de las preferencias arancelarias del ATPA a exportaciones como textiles, cueros, confecciones, busca mejorar su competitividad en el mercado norteamericano, sobre todo frente a Centro-

américa. Si bien este hecho representa una mejora en la competitividad del sector exportador, de ninguna manera estas extensiones van a incidir sobre la dura situación que enfrentan las economías regionales dependientes de la economía de la producción de materia prima, ni mucho menos sobre la incertidumbre en que se debate el sector rural, uno de los mayores aportantes en desplazamiento de población campesina hacia actividades ilícitas como lo demostró la crisis de precios del café en relación con el auge de la amapola en Colombia.

Simultáneamente el ATPA se constituye en la contraprestación para Perú y Bolivia, que han aceptado introducir acciones de erradicación compulsivas, aun a costa de un grave deterioro de la legitimidad de esos Estados con una institucionalidad tan precaria, llegando incluso a desestabilizar su gobernabilidad como en el caso de las marchas campesinas del Chapare hacia La Paz. Asimismo, el fortalecimiento de acusaciones como las que se empiezan a producir en Brasil acerca del volumen de lavado de dólares provenientes del narcotráfico, no deja de ser un instrumento de gran utilidad para Washington frente a las preguntas e interrogantes que levanta Brasilia ante los beneficios, tiempos y ritmos, en el desarrollo de la integración hemisférica conocida como ALCA.

La pérdida de horizontes comunes en el contexto latinoamericano en materia de seguridad regional; las crisis de gobernabilidad, profundizadas por la corrupción e inestabilidad institucional que enfrentan la mayor parte de los países de la región andina; las graves consecuencias sociales de las políticas de ajuste ligadas con la baja competitividad en el proceso de inserción económica internacional; y finalmente las tensiones alrededor de la eventual incidencia regional del conflicto armado en Colombia, son factores que intervienen en una pérdida creciente de la capacidad de negociación en el espacio político internacional.

Estas circunstancias se reflejan en la baja capacidad de contención ante la ofensiva de Washington de imponer nuevas condiciones que signifiquen privilegiar su agenda de seguridad hemisférica. En ese contexto prevalece su paradigma fundamentalista sobre las drogas que se encarna hoy en la Iniciativa Andina. América Latina sigue actuando en términos más reactivos y bilaterales antes que consolidando un potencial de negociación. Esto le permitiría, como región, un posicionamiento para el desarrollo de negociaciones que favorezcan la consolidación de proyectos de Estado basados en la modernidad y que puedan estabilizar su vida política democrática y sus intereses socioeconómicos.