

GUERRA Y DROGA EN COLOMBIA

Informe sobre América Latina N°11 -- 27 de enero de 2005

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES	i
I. INTRODUCCIÓN	1
II. PLAGAS GEMELAS	3
A. DROGA	3
1. Narcotráfico	4
2. Impacto económico y social	5
B. GUERRA.....	6
III. LOS GRUPOS ARMADOS Y EL NEGOCIO DE LA DROGA	8
A. LAS FARC.....	8
1. Su lugar en el negocio.....	11
2. Ganancias y pérdidas	13
B. LAS AUC.....	14
C. NUEVOS CARTELES, NUEVAS RELACIONES	18
D. EL PAPEL MARGINAL DEL ELN	19
E. INGRESOS POR DROGA DE LAS FARC Y LAS AUC	21
F. ¿DIVISIÓN DEL TRABAJO ENTRE PARAMILITARES E INSURGENTES?	22
IV. POLÍTICA ANTINARCÓTICOS Y POLÍTICA DE SEGURIDAD	23
A. FUMIGACIÓN AÉREA.....	25
B. DESARROLLO ALTERNATIVO	26
C. CONTRABANDO DE SUSTANCIAS QUÍMICAS.....	28
D. LAVADO DE DINERO	29
E. INTERDICCIÓN AÉREA Y MARÍTIMA.....	29
V. LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL: RESPONSABILIDAD COMPARTIDA	30
A. LA AGENDA INTERNACIONAL	32
B. PROHIBICIÓN, REDUCCIÓN DE DAÑOS, DESPENALIZACIÓN Y REGLAMENTACIÓN LEGAL	34
C. AUSENCIA DE CONSENSO POLÍTICO.....	36
VI. CONCLUSIÓN	37
ANEXOS	
A. MAPA DE COLOMBIA	39

GUERRA Y DROGA EN COLOMBIA

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES

La droga financia en buena medida al grupo insurgente de izquierda Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y a los paramilitares de extrema derecha Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), debido a lo cual forma parte integral del conflicto colombiano. Sin embargo, aunque el Estado tiene que confrontar con firmeza el narcotráfico, la afirmación del presidente Álvaro Uribe de que el conflicto enfrenta a una democracia contra unos meros "narcoterroristas" a quienes se debe combatir en una guerra frontal no hace justicia a la complejidad de una lucha que se desarrolla desde hace decenios. La lucha contra la droga y el narcotráfico es una condición necesaria pero no suficiente para que Colombia avance hacia la paz. La idea de que la política antinarcóticos y la política antiinsurgente son una misma cosa, mengua las posibilidades de éxito de ambas y obstaculiza la búsqueda de una paz sustentable.

Durante el gobierno de Uribe se han fumigado más cultivos ilícitos que en cualquier otra época en la historia de Colombia, y se ha reducido efectivamente el cultivo de coca de más de 100.000 hectáreas a fines del 2002 a cerca de 86.000 hectáreas a fines del 2003. La policía y el ejército han destruido cientos de pequeñas instalaciones para el procesamiento básico de la coca, así como laboratorios de cocaína más sofisticados. Sin embargo, el precio de la cocaína en las calles de los Estados Unidos no ha aumentado y los niveles de consumo siguen siendo altos, pese al incremento del 17 por ciento en los decomisos de cocaína en Europa y a un aumento sustancial en el consumo de cocaína en nuevos mercados como Brasil.

Es muy improbable que la fumigación aérea se mantenga a la par con la movilidad geográfica y la productividad cada vez mayor de los cultivos ilícitos. La interdicción de los cargamentos de droga y precursores químicos es muy difícil, en parte debido a la porosidad de las fronteras de Colombia, y los programas de desarrollo alternativo han sido insuficientes. Las finanzas de los grupos armados no parecen haber sufrido mucho daño, y todo parece indicar que pueden sostener la guerra durante años.

Aunque la lucha contra la droga es evidentemente crucial, la paz debe seguir siendo la prioridad política de Colombia. El grupo paramilitar AUC evolucionó de servir a los capos de la droga de la década de 1980 y comienzos de los noventa como pistoleros a sueldo, hasta convertirse en una federación nacional de bloques armados que controlan una porción cada vez mayor del negocio de la droga. Las AUC, que combatían a los grupos rebeldes Ejército de Liberación Nacional (ELN) y FARC y tenían algunos vínculos con agentes del Estado, cometieron crímenes atroces contra civiles a quienes estigmatizaron como partidarios de la guerrilla. A comienzos del 2005 y después de dieciocho meses de negociaciones, el gobierno de Uribe ha desmovilizado a cerca de 3.000 paramilitares, entre ellos al notorio Salvatore Mancuso, jefe de las AUC, quien ha sido solicitado en extradición por Estados Unidos, junto con otros líderes paramilitares, por cargos de narcotráfico.

No obstante, las redes de droga de los paramilitares parecen seguir intactas, y el grueso de sus bienes ilícitos, sobre todo en los sectores rurales de Colombia, se ha visto muy poco afectado. El gobierno no ha podido establecer conversaciones de paz prometedoras con el ELN, que es el grupo insurgente con menos vínculos con el narcotráfico. Tampoco ha logrado debilitar significativamente a las FARC --cuyos nexos con la droga son bastante fuertes--, pese a la intensificación de los programas de seguridad y al lanzamiento de una gran ofensiva militar (Plan Patriota) desde 2003. Las FARC siguen teniendo una fuerte presencia en la mayor parte de las regiones productoras de coca y amapola y participan activamente, junto con las AUC y la nueva generación de pequeños carteles, o "baby cartels", en el negocio del narcotráfico.

El gobierno de Colombia tiene que revisar la relación entre su política antinarcóticos y su política de seguridad, y diseñar e implementar una estrategia de desarrollo amplia que incluya programas de desarrollo alternativo de mucho mayor alcance. La norma debe ser la erradicación voluntaria de cultivos, mientras que la erradicación forzada, en especial mediante fumigación aérea, debe ser una excepción restringida

a grandes extensiones en donde no se afecte a los pequeños campesinos. El gobierno también debe renovar sus ofertas de cese de fuego y de conversaciones con los insurgentes con facilitación de la ONU, con miras a su desmovilización e integración política a nivel local y regional.

Las posibilidades de poner fin al conflicto armado en Colombia también aumentarían considerablemente si se lograra reducir la demanda creciente de drogas en los grandes centros de consumo de Estados Unidos y Europa, pues eso disminuiría el margen de utilidades de los grupos armados, así como de las organizaciones internacionales del narcotráfico. Para lograr esto, los gobiernos de Estados Unidos y Europa deben fortalecer la interdicción, así como el arresto y enjuiciamiento de narcotraficantes y lavadores de dinero. También es urgente que evalúen si las medidas de reducción de daños tienen potencial para reducir la demanda en los mercados delictivos de la cocaína y la heroína, y si se concluye que sí, implementar dichas medidas.

RECOMENDACIONES

Al gobierno de Colombia:

1. Fortalecer los esfuerzos de interdicción de cargamentos de droga y precursores químicos, y de procesamiento legal de narcotraficantes, con medidas vigorosas de extinción de dominio y contra el lavado de activos.
2. Diseñar e implementar una estrategia de desarrollo rural de amplio alcance, que incluya programas de desarrollo alternativo en las regiones de cultivo de coca y amapola, con oportunidades de trabajo alternativo e infraestructura comunitaria; en los casos en los que no sea viable una economía alternativa, ofrecer el reasentamiento de comunidades y programas de desarrollo alternativo en tierras adquiridas por el Estado, preferentemente confiscadas a los narcotraficantes.
3. Implementar la erradicación manual a mayor escala, voluntaria en la medida de lo posible como parte de acuerdos de oportunidades de trabajo alternativo, y obligatoria si se han rechazado opciones viables, y recurrir a la fumigación aérea por excepción y sólo en grandes extensiones; emprender estudios sobre el impacto ambiental, social y económico a largo plazo de dicha fumigación, y de su efecto en la salud de las mujeres y los niños y en su seguridad alimentaría, y suspender la fumigación si se demuestran consecuencias negativas.

4. Forjar alianzas políticas con otros países productores y con los países consumidores en Europa y Norteamérica en torno a la importancia de las medidas de reducción de daños como componente integral de la política antinarcóticos, defender esta posición en los foros internacionales pertinentes, en especial la Asamblea General de las Naciones Unidas, y promover un análisis serio de la relación que guardan dichas medidas con la reducción de la demanda.
5. Garantizar que la desmovilización de las fuerzas paramilitares se realice en condiciones apropiadas, guardando el debido respeto por el Estado de derecho y con el abandono pleno y verificado de cualquier vínculo con el narcotráfico.
6. Reconocer que los grupos insurgentes de izquierda, las FARC y el ELN, no son simples "narcoterroristas" sino que tienen en parte motivaciones ideológicas de carácter político, y combatirlos de conformidad con esto, complementando los programas militares y judiciales con programas sociales que profundicen en algunas de las causas del conflicto armado, como el problema de los derechos a la tierra.
7. Aprovechar el proceso de desmovilización de los paramilitares como una oportunidad para proceder con negociaciones tendientes a la desmovilización de las FARC y el ELN y su integración como organizaciones políticas a nivel local y regional, bajo las mismas condiciones anteriormente recomendadas para los paramilitares:
 - (a) Investigación de los crímenes atroces y castigos correspondientes;
 - (b) confiscación de bienes ilícitos; y
 - (c) admisión de todo vínculo con el narcotráfico y terminación del mismo.

Al gobierno de los Estados Unidos:

8. Continuar apoyando los esfuerzos de Colombia por establecer el Estado de derecho y la presencia estatal en todo el territorio nacional, incluida la asistencia militar y policial adecuada, así como una mejor ayuda logística y técnica en la interdicción de cargamentos de droga y el procesamiento de narcotraficantes y lavadores de dinero en Estados Unidos.
9. Modificar la balanza de modo que haya una división equilibrada entre asistencia en materia de seguridad por un lado, y asistencia económica rural, ayuda en gobernabilidad y financiación social por el otro, que incluya un incremento

sustancial en la ayuda para programas de desarrollo rural y alternativo.

10. Solicitar a la Academia Nacional de Ciencias, el Instituto de Salud y el Consejo Nacional de Investigación que emprendan conjuntamente un estudio global sobre el alcance, los beneficios, las implicaciones y las consecuencias de las medidas de reducción de daños en la lucha contra la demanda de estupefacientes en Estados Unidos, que incluya los experimentos de suministro de droga médicamente controlado en programas de desintoxicación que se han realizado en Europa y otros países.
11. Realizar consultas amplias sobre las posibles implicaciones de las medidas y los mecanismos de reducción de daños en la disminución de la demanda para incorporarlas tanto en los países productores como en los consumidores; si se concluye por consenso que sí disminuirían la demanda y, por ende, reducirían los márgenes de utilidad que afectan la oferta y los conflictos armados, buscar enmendar de conformidad con ello el marco de la política antinarcóticos internacional en las convenciones de la ONU.

A la Unión Europea y sus Estados miembros:

12. Aumentar la asistencia a Colombia para programas de desarrollo alternativo con miras a reducir al mínimo la fumigación aérea, y contribuir, a través de los organismos de cooperación técnica, a la formulación e implementación de una estrategia de desarrollo rural de amplio alcance.
13. Fortalecer el estudio científico de las medidas de reducción de daños, que incluya los programas de suministro de droga médicamente controlado y los experimentos de liberalización parcial en los lugares donde éstos existen, buscar un consenso en torno a una política europea sobre la droga con base en los resultados de dichos estudios y buscar la enmienda de las convenciones de la ONU en materia de droga, para que sean consistentes con dicha política.

14. Proveer a Colombia una mayor asistencia logística y técnica para la interdicción de cargamentos de droga y precursores químicos y, si existe jurisdicción, procesar narcotraficantes y lavadores de dinero colombianos y europeos.

A los gobiernos de Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela:

15. Incrementar los esfuerzos y la cooperación con Colombia en lo concerniente a la interdicción de cargamentos de droga y precursores químicos y en el procesamiento legal de narcotraficantes, y aplicar vigorosamente las medidas contra el lavado de dinero.
16. Fortalecer las medidas que buscan reducir la demanda de droga, incluyendo la consideración de introducir en las políticas nacionales contra la droga medidas de reducción de daños orientadas a la abstinencia, y apoyar en la Asamblea General de las Naciones Unidas enmiendas pertinentes a las convenciones de la ONU en materia de droga.

A la Asamblea General de las Naciones Unidas:

17. Considerar seriamente los primeros pasos para introducir medidas de reducción de daños en los países productores y consumidores como parte del marco de la política antinarcóticos internacional antes de la fecha límite de evaluación de UNGASS en el 2008, que incluya la integración del concepto como parte de los Principios Rectores de la Reducción de la Demanda de Droga.

A las instituciones financieras internacionales (IFI):

18. Ayudarle a Colombia a diseñar e implementar una estrategia de desarrollo rural de amplio alcance, que incluya programas de desarrollo alternativo en regiones de cultivos de coca y amapola, así como el reasentamiento de poblaciones en caso de necesidad.

Bogotá/Bruselas, 27 de enero de 2005

GUERRA Y DROGA EN COLOMBIA

I. INTRODUCCIÓN

Las autoridades colombianas suelen utilizar el término "narcoterroristas" cuando se refieren a los dos grupos insurgentes, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), así como a los paramilitares de extrema derecha, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). La implicación subyacente es que el Estado se enfrenta con organizaciones delictivas y terroristas poderosas que obtienen enormes beneficios del narcotráfico. De esta postura se desprenden importantes consideraciones de política¹.

Los gobiernos de Colombia y de Estados Unidos están convencidos de que la lucha contra la producción y el tráfico de drogas es un elemento esencial de una política de seguridad que puede derrotar a los grupos armados o llevarlos a negociar desde una posición de relativa debilidad². Sin embargo, aunque los nexos entre los grupos armados y el narcotráfico son evidentes y profundos --datan desde la década de 1980--, están lejos de ser claros o sencillos.

Esta relación no sólo ha sufrido cambios profundos en el curso de los últimos quince años, sino que existen también marcadas diferencias en el papel que desempeñan en el narcotráfico las FARC, las AUC y el ELN³, que incluso se manifiestan en el interior de cada grupo y en las distintas regiones del país. El ELN está menos involucrado y obtiene el grueso de su financiación ilícita mediante el secuestro y la extorsión. Las AUC y las FARC, que obtienen fondos apreciables del narcotráfico, mantienen una fuerte presencia en todas las zonas de cultivos de coca y amapola adormidera, manejan monopolios armados al imponer el precio de la base de coca al campesino cultivador,

controlan las rutas por las que circulan ilegalmente precursores químicos, coca o cocaína, armas y municiones, y con frecuencia intercambian coca/cocaína por armas. Las AUC y las FARC también otorgan "licencias" a los laboratorios en donde se refina la cocaína y cobran impuestos a los miembros de los carteles de la droga, quienes compran la cocaína y la introducen de contrabando en Estados Unidos y Europa.

Existen pruebas de que las AUC en particular operan sus propias instalaciones de refinamiento y han conformado una red internacional de narcotráfico. Si bien las FARC a veces proveen seguridad a los laboratorios de refinamiento en ciertas regiones, no existen pruebas de que operen por sí mismas estos sofisticados laboratorios, aunque es posible que hayan establecido algunos vínculos de narcotráfico propios.

Al evaluar tanto la política antinarcóticos como la política de seguridad, es esencial preguntar si los grupos armados son simplemente carteles de droga, si hay diferencias entre ellos a este respecto, y si, en el caso de los insurgentes, han abandonado efectivamente sus ideas y objetivos políticos originales. En lo que concierne a los paramilitares, es clave determinar la importancia relativa de sus intereses en el narcotráfico, la contrainsurgencia y la obtención de legitimidad política en sus actuales conversaciones sobre desmovilización con el gobierno de Uribe.

Se requieren respuestas claras a estos interrogantes a fin de definir hasta qué punto se ha convertido el narcotráfico en la fuerza motriz del conflicto y, en consecuencia, determinar si las políticas de los gobiernos de Uribe y de Bush pueden llevar a Colombia a solucionar su conflicto de 40 años de duración.

Existen indicios de que estas políticas no están obteniendo los resultados deseados. El número de hectáreas de cultivo de coca en Colombia ha disminuido sustancialmente en los últimos tres años, pero es dudoso que las finanzas de los grupos armados hayan sido severamente golpeadas o que se haya avanzado bastante en el combate contra la nueva generación de cientos de microcarteles de la droga, o "baby drug cartels".

¹ En parte, el término "narcoterroristas" se utilizó cada vez más después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, con el fin de que la campaña contra al-Qaeda no drenara el respaldo a la continuación de la ayuda de Estados Unidos a Colombia.

² Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 31 de agosto de 2004.

³ Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, 25 de agosto, 7-8 de septiembre de 2004.

Las dificultades que afronta Colombia en su lucha contra el narcotráfico y los grupos armados se potencian debido a la falta de consenso sobre la política antidroga a nivel internacional. Los grandes centros de consumo en Estados Unidos y Europa no parecen haber avanzado en la solución del problema de la droga por el lado del consumo⁴. Los precios mayoristas y los precios de la cocaína en las calles han permanecido en general estables, pese al aumento significativo en la demanda de droga en Europa en los últimos años, y de hecho los datos más recientes señalan un descenso en el precio en algunas zonas de Estados Unidos⁵. Por su lado, la pureza de la cocaína tampoco ha disminuido desde 1998. Si acaso, más bien parece haber aumentado⁶.

Esto está fomentando controversia tanto en Estados Unidos como en Europa. Los partidarios de la adopción de medidas más fuertes del lado de la oferta, como fumigación aérea de cultivos de coca y procesamiento penal de consumidores de droga, se oponen a un enfoque de reducción de daños; los defensores de este último enfoque proponen reducir la demanda tratando el consumo de droga más como un asunto de salud pública en los países consumidores, con lo cual se reduciría el daño que causan a la sociedad la droga y las políticas antinarcóticos militaristas.

El problema de la droga puede contrarrestar los esfuerzos emprendidos para poner fin al conflicto colombiano. Para lograr un avance, es preciso combatir el problema mediante programas multifacéticos tanto desde el lado de la oferta como desde el lado de la demanda. Estos programas deben poner énfasis en el desarrollo alternativo del lado de la oferta como parte integral de una estrategia de desarrollo rural de amplio alcance con una base comunitaria, y hacer hincapié en la reducción de daños desde el lado de la demanda. En último término, el reto en los países productores consiste

en ofrecer a los campesinos incentivos económicos viables a gran escala para que dejen de cultivar coca. En los países consumidores, si bien se requieren estudios y experimentos adicionales, puede ser que el reto consista en ofrecer más opciones preventivas y de tratamiento médico, y combatir el problema de la droga poniendo menos énfasis en las medidas policiales y judiciales y más en el tratamiento del consumo y la adicción como un asunto de salud pública, con lo cual aumentarían las posibilidades de que se reduzca sustancialmente la demanda de droga.

Para que sean coherentes, las políticas antinarcóticos y de seguridad tienen que tener metas claramente definidas y deben fortalecer los programas de desarrollo rural y alternativo, así como la interdicción de los cargamentos de droga. También deben buscar fortalecer el Estado de derecho y ampliar los servicios sociales en todo el territorio colombiano. Al mismo tiempo, es importante asumir el reto de construir un nuevo consenso de política internacional que busque en último término reducir sustancialmente la demanda, no sólo mediante políticas represivas que dejan ver claras limitaciones, sino también mediante políticas de prevención, reducción de daños y tratamiento.

Si bien las políticas antinarcóticos y de seguridad se tienen que conceptualizar hasta cierto punto de manera independiente, debe reconocerse la relación que guardan entre sí. Una política antinarcóticos exitosa que incluya las medidas arriba mencionadas golpearía a los narcotraficantes y reduciría los ingresos de los grupos armados. Una estrategia que debilitara militarmente a los grupos armados y los instara a negociar su desmovilización y reincorporación a la sociedad cambiaría el actual ambiente favorable para el cultivo, la producción y el tráfico de droga.

⁴ En Estados Unidos, sin embargo, el incremento en el consumo de drogas sintéticas como el "éxtasis", que en la actualidad atrae a un mayor número de usuarios iniciales que la cocaína, podría explicar parcialmente esta tendencia. Véase <http://www.cesar.umd.edu/cesar/cesarfax/vol12/12-39.PDF>.

⁵ Véanse los datos sobre precios de la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas (ONDCP), 1981-2003. Así mismo, véase, por ejemplo, un informe reciente de la Oficina para América Latina en Washington (Washington Office on Latin America, WOLA), "Are We There Yet? Measuring Progress (Or Not) in the U.S. War on Drugs in Latin America", noviembre de 2004, en www.wola.org/ddhr/ddhr_data_measures2.htm. Con base en datos del gobierno de Estados Unidos, demuestra que los precios de la cocaína se redujeron de US\$145.73 por dos gramos en 1997 a US\$106.54 en el 2003 (una quinta parte del precio de 1982).

⁶ Véanse los datos sobre pureza preparados por la ONDCP, 1981-2003.

II. PLAGAS GEMELAS

A. DROGA

Colombia es el único país del mundo que produce tres drogas derivadas de plantas: marihuana, cocaína (de la hoja de coca) y heroína (de la amapola). El negocio de la marihuana fue el que primero surgió, a mediados de la década de 1960. A fines de los años setenta y comienzos de los ochenta, la marihuana fue desplazada por el negocio más rentable de la cocaína, de la cual Colombia produce en la actualidad casi el 80 por ciento del total mundial⁷. La producción de heroína es más reciente, y en el 2002 sólo representó el 1 por ciento de la oferta internacional. Con el auge de la producción de amapola en Afganistán en los últimos años, la producción colombiana constituye un porcentaje aún menor de la producción mundial, aunque sigue siendo una parte importante del mercado estadounidense.

Existen muchas teorías que buscan explicar la razón por la cual Colombia se ha convertido en el principal productor mundial de cocaína. Su geografía, que incluye accesibilidad relativa a los países consumidores, y sus extensas selvas, ideales para ocultar laboratorios y pistas aéreas, se aducen como explicación de la fase inicial del narcotráfico⁸. Los análisis culturales ponen énfasis en las tradiciones políticas y de contrabando, en el mestizaje de la población y en los múltiples lazos con colombianos expatriados en Estados Unidos y Europa. El débil Estado de derecho y la falta de presencia estatal en muchas regiones del país permitió que miles de hectáreas se dedicaran a cultivos ilícitos a fines de los años ochenta y en los años noventa⁹, una situación que se facilitó con la participación de grupos armados que se han convertido en autoridad de facto en esas regiones.

La mata de coca crece en condiciones tropicales húmedas. Es sensible al frío y sólo sobrevive en estado silvestre por debajo de los 1.000 metros de altura sobre el nivel del mar. Hoy en día se cultiva en una gran parte de Colombia (23 departamentos en 2003)¹⁰, pero su

mayor concentración se encuentra en el sur del país. Colombia tiene muchas variedades de coca, pero sobre todo se cultivan la "Caucana", que es una planta nativa y se puede cosechar entre tres y cuatro veces al año, y la "Tingo María", de origen peruano, con un porcentaje de alcaloide más alto y que permite hasta seis cosechas. A finales del 2003 había en Colombia 86.300 hectáreas dedicadas al cultivo de coca, en comparación con un poco más de 100.000 cuando se posesionó Uribe como presidente a mediados del 2002¹¹.

El monto de cocaína que produce anualmente una hectárea de coca fluctúa entre 4 y 5.8 kilos. Se estima que en el 2003 se produjeron en total 440 toneladas en el país¹². La producción tiene tres pasos¹³. La hoja de coca se tritura, se mezcla con querosén para obtener la pasta de coca y luego se mezcla con químicos, se filtra y se deja secar hasta quedar base de coca. El subsiguiente proceso de cristalización es más complicado. La base de coca se mezcla con otros químicos, y luego se seca, se prensa y se filtra con la ayuda de varios equipos, que incluyen lavadoras y hornos de microondas, que la transforman en cocaína o "cristal", como se le dice localmente¹⁴.

La policía, que detectó las primeras plantas de amapola en 1986, calcula que los cultivos de amapola cubrían 4.026 hectáreas a fines del 2003, con potencial para producir cinco toneladas de heroína¹⁵. Colombia tiene una ubicación estratégica que le permite enviar al mercado estadounidense una heroína comparable a la que se remesa desde Asia central a Europa. La amapola requiere un clima distinto del de la coca; se cultiva a una altitud de entre 1.700 y 3.000 metros sobre todo en la región montañosa del suroccidente. Rinde dos cosechas anuales pero la amapola --que exige más atención que la coca-- es más difícil de detectar en las imágenes satelitales y también de fumigar, porque con frecuencia las nubes cubren las zonas montañosas y porque se cultiva en pequeñas parcelas¹⁶. Se sabe menos sobre el cultivo de amapola en Colombia, pero la Oficina Antinarcóticos de Estados Unidos (DEA) y

⁷ Departamento de Estado de los Estados Unidos, "International Narcotics Control Strategy Report 2003", Washington, marzo de 2004.

⁸ Francisco Thoumi, *El imperio de la droga: Narcotráfico, economía y sociedad en los Andes* (Bogotá, 2002), pp. 59-62.

⁹ Francisco Thoumi, "Why a country produces drugs and how this determines policy effectiveness: a general model and some applications", documento inédito, 2004; Hernando Gómez Buendía, "El hecho principal", en *Semana*, 10-17 de enero de 2005, p. 13.

¹⁰ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), "Colombia: Coca Cultivation Survey 2003", Viena, junio de 2004, p. 11.

¹¹ *Ibid.* La fumigación de una mata de coca destruye la cosecha al quemar las hojas, pero no mata la planta.

¹² UNODC, *op. cit.*, calcula la productividad de una hectárea en 4.7 kg.

¹³ Véase J. Casale y R. Klein, "Illicit Production of Cocaine", *Forensic Science Review*, no. 5, pp. 95-107 (1993).

¹⁴ Angel Rabasa y Peter Chalk, "Colombian Labyrinth: the Synergy of Drugs and Insurgency and its Implications for Regional Stability", Rand Corporation, 2002.

¹⁵ UNODC, *op. cit.*

¹⁶ Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, 25 y 29 de agosto de 2004.

otros organismos internacionales le están prestando cada vez mayor atención¹⁷.

1. Narcotráfico

El narcotráfico se convirtió en una próspera oportunidad de negocios para personas de Medellín y Cali durante las décadas de 1970 y 1980. Colombia fue un importante proveedor de marihuana para Estados Unidos en los años setenta, pero esto terminó cuando los presidentes Julio César Turbay (1978-1982) y Belisario Betancur (1982-1986) emprendieron campañas de erradicación. El surgimiento de la cocaína como negocio aún más rentable llevó a la organización de los denominados carteles¹⁸. Estos importaban base de coca de Bolivia y Perú, la procesaban para transformarla en cocaína, y la enviaban primero a Estados Unidos y más tarde a Europa por diferentes medios, desde lanchas rápidas, contenedores y aviones hasta portadores humanos, las denominadas "mulas".

El dinero proveniente de la droga penetró profundamente las instituciones colombianas, entre ellas la policía, las fuerzas armadas, los partidos políticos y el sistema judicial. La ilustración más espectacular de la penetración del dinero del narcotráfico en el sistema político --hasta el punto de que algunos se referían a Colombia como un "narco-Estado"-- fue la "descertificación" del país por parte de Estados Unidos en 1996, durante el gobierno del presidente Ernesto Samper¹⁹. Su campaña electoral dos años antes había sido presuntamente financiada con varios millones de dólares provenientes del cartel de Cali. Otro subproducto desastroso fue el desencadenamiento de la violencia y el terror contra funcionarios estatales, infraestructura y población civil. El asesinato del ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla en abril de 1984 fue apenas uno en una serie de asesinatos de jueces, policías y políticos, ordenados por los carteles de la droga.

Cada vez más, los carteles promovieron el cultivo de la coca en Colombia, en la medida en que se volvía más difícil introducir la base de coca extranjera debido a los controles aéreos más estrictos, la represión contra la

producción peruana durante el gobierno de Fujimori como parte de la estrategia antinarcóticos de Estados Unidos en los Andes, y los programas contra la droga en la región de Chapare, en Bolivia. Desde fines de los años setenta, los carteles han fomentado el cultivo de coca en el sur del país, sobre todo en los departamentos de Putumayo, Caquetá y Guaviare. Después de un rechazo inicial por parte de los insurgentes, algunos miembros del cartel de Medellín pactaron un acuerdo con las FARC para que les protegieran los cultivos a cambio de un impuesto.

El acuerdo no duró mucho debido a diferencias ideológicas profundas. La guerra librada entre las FARC y uno de los líderes del cartel, Gonzalo Rodríguez Gacha, instó a los narcotraficantes a buscar un nuevo socio en los grupos paramilitares. Los carteles desempeñaron un papel esencial en la gestación de muchos de los grupos paramilitares. La creación del MAS, Muerte a Secuestradores, en 1981, y de las Autodefensas en el Magdalena Medio allanaron el camino para la formación de las AUC²⁰. Los narcotraficantes desempeñaron un importante papel en la financiación y el equipamiento de las AUC en Puerto Boyacá, en la región del Magdalena Medio, e incluso contrataron a expertos israelíes y británicos en seguridad privada para que los entrenaran²¹.

En 1991 Colombia sólo producía el 13.7 por ciento de la hoja de coca en el mundo²², pero en ese decenio aumentaron de tal manera los cultivos que se transformó su papel en la economía de la droga. En la actualidad, Colombia produce el 74 por ciento de la base de coca del mundo, casi toda a partir de sus propias hojas²³. Durante ese mismo período, los gobiernos de César Gaviria (1990-94) y Ernesto Samper (1994-98) destruyeron los grandes carteles pero no abordaron la esencia del problema de la droga, pues surgieron cientos de pequeños carteles (baby cartels) de bajo perfil, mucho más difíciles de identificar²⁴. De hecho, la división en carteles más pequeños hizo más deseable contar con coca y pasta de coca fácilmente accesibles para transformar, lo cual fomentó mayores cultivos en Colombia. Los grupos armados también participaron cada vez más, hasta el punto de que hoy en día tienen presencia en todas las regiones de cultivos de coca en el

¹⁷ Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, 29 de agosto de 2004, Quito, 18 de octubre de 2004, y Lima, 28 de octubre de 2004.

¹⁸ DEA, "The Drugs Trade in Colombia: a Threats Assessment", marzo de 2002; F. Thoumi, *El imperio de la droga*, op. cit., p. 111.

¹⁹ La legislación de Estados Unidos estipula que un país puede ser descertificado si "...durante los doce meses previos ha dejado, de manera comprobable, de realizar esfuerzos sustanciales para cumplir sus obligaciones de conformidad con acuerdos antinarcóticos internacionales, y de tomar las medidas contra los narcóticos especificados en la legislación estadounidense". <http://www.state.gov/g/inl/c11766.htm>.

²⁰ Véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N°5, *Colombia: Negociar con los paramilitares*, 16 de septiembre de 2003.

²¹ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 8 de octubre de 2004.

²² Departamento de Estado de los Estados Unidos, www.state.gov.

²³ www.usdoj.gov/dea/pubs/intel/02006/index.html.

²⁴ Iban de Rementería, *La guerra de las drogas: Cultivos ilícitos y desarrollo alternativo* (Bogotá, 2001), p. 140.

país y tienen el monopolio de la compra y venta de pasta de coca en los territorios bajo su control.

2. Impacto económico y social

La evaluación del impacto ejercido por el narcotráfico en la economía necesariamente implica especulación. La imagen estereotipada es que, en los años ochenta, el narcotráfico protegió a Colombia de una recesión económica y de la crisis de la deuda externa latinoamericana. La prensa y algunos académicos proyectaron esta falsa imagen, asegurando que los ingresos por concepto de droga ascendían a cerca de US\$7.000 millones anuales²⁵. Estudios recientes realizados por los economistas colombianos Ricardo Rocha y Roberto Steiner concluyen que el narcotráfico tuvo un impacto macroeconómico menos importante en la economía de lo que antes se había supuesto²⁶. El ingreso neto anual estimado²⁷ por concepto de cocaína en el período 1987-1995 osciló entre los US\$1.176 millones (1994) como cifra más baja y los US\$2.485 millones (1989) como cifra más alta. El ingreso por concepto de heroína se calculó en US\$756 millones anuales estables entre 1991 y 1995²⁸.

Los narcotraficantes tienen complejos sistemas para lavar dinero²⁹. Son actores económicos racionales que sólo repatriarían su dinero si la tasa de cambio es ventajosa y si las medidas de extinción de dominio y el enjuiciamiento legal son débiles o ineficaces³⁰. Como el gobierno de Uribe ha fortalecido los controles, es

probable que ahora la mayor parte de las utilidades se estén lavando por fuera de Colombia³¹.

A nivel local, los efectos del narcotráfico son más palpables y tienen mucho que ver con el tema de la tierra. Como se ha mencionado en anteriores informes del Crisis Group, en el pasado la apropiación de tierras ha sido el medio preferido por los narcotraficantes para lavar dinero³². A comienzos de la década de 1980 la gran inseguridad resultante de los ataques guerrilleros forzó a los propietarios de tierra a vender a precios bajos, situación que aprovecharon los narcotraficantes, en especial los del cartel de Medellín, para comprar tierras sobre todo en el Magdalena Medio y en los Llanos Orientales. Durante los años noventa, el cartel de Cali extendió este fenómeno a algunas regiones de la costa Pacífica, el suroccidente y el centro del país³³.

Cerca del 1.3 por ciento de la población es dueña del 48 por ciento de la mejor tierra del país³⁴. Rocha calcula que los narcotraficantes poseen 4.4 millones de hectáreas, cuyo valor es de unos US\$2.400 millones³⁵. Esta "revolución agraria perversa" ha concentrado las mejores tierras en manos de pocos, ha desplazado a la población campesina tradicional y alterado la estructura social, y ha perjudicado la agricultura productiva pues la tierra controlada por narcotraficantes por lo general se dedica a la ganadería. El problema de la tierra es endémico en Colombia. No hay un mercado de tierras como tal y no existe claridad sobre la titulación, lo cual hace que la finca raíz sea vulnerable a su uso como medio para lavar dinero.

Otro subproducto del problema de la droga, particularmente ligado al papel relativamente nuevo de Colombia como productor de base de coca, es la transformación de muchas regiones del sur del país en economías puramente cocaleras. Estas regiones carecen de incentivos o capacidad para producir otros bienes agrícolas, y muchos asentamientos de colonos aparecen y desaparecen tras la geografía móvil de los cultivos de coca³⁶.

²⁵ Citado en Roberto Steiner, *Los dólares del narcotráfico* (Bogotá, 1997). Las cifras en dólares en este informe se refieren a dólares estadounidenses.

²⁶ Ricardo Rocha, *La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico* (Bogotá, 2000), p. 33.

²⁷ Ingreso bruto menos costos de transporte, químicos y costos incurridos por el lavado de dinero.

²⁸ En el caso de la marihuana ha fluctuado de entre US\$20 millones y US\$369 millones entre 1981 y 1995. Steiner, *op.cit.*, pp. 44-46. Estos cálculos no incluyen el dinero que se mantiene fuera de Colombia ni el valor agregado de los campos de cultivo de coca, marihuana y amapola, que en el 2000 representaban un 1.3 por ciento adicional del PIB. A medida que ha disminuido el número de hectáreas de cultivos ilícitos, también se ha reducido su porcentaje del PIB. Era el 0.64 por ciento del PIB en el 2003. Departamento Nacional de Estadísticas (DANE), "Participación de los cultivos ilícitos en el PIB", informe inédito, noviembre de 2004.

²⁹ Véase a manera de ejemplo el análisis que hace la Oficina de Control de Activos Extranjeros del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos sobre el sistema de lavado de dinero de Gilberto Rodríguez Orejuela, en Fabio Castillo, *Los nuevos jinetes de la coca* (Bogotá, 1996).

³⁰ Thoumi, "Why a country produces drugs", *op. cit.*

³¹ Véase la sección IV D más adelante. El papel de países vecinos como Ecuador y Perú se considera importante en este proceso y se analizará en un próximo informe de Crisis Group.

³² Véase Crisis Group, Informe N°5, *Negociar con los paramilitares*, *op. cit.*, y Crisis Group, Informe sobre América Latina N°8, *Desmovilizar a los paramilitares en Colombia: ¿Una meta viable?*, 5 de agosto de 2004.

³³ Alejandro Reyes, "Compra de tierra por narcotraficantes", en *Drogas ilícitas en Colombia*, PNUD-DNE (1997), p. 288.

³⁴ *Ibid.*, p. 286.

³⁵ Rocha, *op. cit.*, p. 121.

³⁶ Visitas de campo de Crisis Group a Caquetá y Guaviare, octubre de 2004.

Un efecto colateral preocupante del negocio de la droga en los años noventa fue la estigmatización de muchos campesinos como narcotraficantes. Colombia no tiene mercados de hoja de coca legales o tolerados como los que sí existen en Perú y Bolivia, respectivamente. Sus cultivadores de coca procesan la hoja y la convierten en base de coca en sus fincas, como primer paso en la transformación de la coca en cocaína. La bonanza de los cultivos de coca, que comenzó a fines de los años ochenta y tuvo su mayor auge en la segunda mitad de la década de los noventa, cambió drásticamente los flujos migratorios de Colombia. Entre 1988 y 1993, 578.000 personas se trasladaron al suroriente, muchos con miras a aprovechar la "bonanza cocalera".³⁷ Esto fue parte del nuevo fenómeno de las poblaciones flotantes, que en la actualidad constituyen entre el 30 y 40 por ciento del total en esas regiones³⁸.

B. GUERRA

La fuerza motriz detrás de las políticas de seguridad de Estados Unidos y Colombia es la convicción de que, como la guerrilla depende tanto del narcotráfico, si éste se elimina se le reducirá una fuente importante de ingresos y por ende se volverá más vulnerable a la derrota militar o se mostrará dispuesta a negociar con miras a poner fin al conflicto. Según el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003 sobre Colombia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), detrás de esta estrategia está la creencia de que "la terminación de la droga significaría la terminación del conflicto [armado] [y] la terminación del conflicto podría fin al negocio de la droga"³⁹. Esta es parte de la lógica que sustenta tanto la fumigación aérea de los cultivos de coca y amapola bajo el Plan Colombia como la política de seguridad democrática del presidente Uribe⁴⁰.

La viabilidad de poner fin al negocio de la droga y la posibilidad de que los programas antinarcóticos conduzcan a la terminación del conflicto armado son interrogantes cruciales que aún no tienen respuesta. No obstante, varias razones imponen cierto escepticismo frente a dicha estrategia. En primer lugar, el conflicto armado no se originó debido al negocio de la droga. La creación de los carteles de la droga y de los grupos guerrilleros de izquierda no sigue el mismo camino⁴¹. Las FARC surgieron como respuesta a la exclusión política y la represión militar de las fuerzas liberales de autodefensa y del Partido Comunista durante la primera época de los gobiernos del Frente Nacional (1958-1974). La distribución inequitativa de la tierra y la riqueza, la expulsión de los campesinos pobres hacia las fronteras agrícolas del país en donde el Estado era débil o ausente y una tradición profundamente arraigada de violencia son algunas de las causas originarias del conflicto y explican su persistencia durante decenios⁴².

En segundo lugar, como también lo señala el Informe de Desarrollo Humano de Colombia, el narcotráfico no surgió ni debido a la existencia de grupos armados ni debido a la pobreza. La existencia de los grupos armados sólo favoreció la expansión de los cultivos de coca. Con un Estado en gran medida ausente en vastas regiones del país, los insurgentes y más tarde los paramilitares pudieron establecer un control territorial. Sin embargo, esto no explica por qué las organizaciones criminales llegaron a dominar el refinamiento y el envío de cocaína a Estados Unidos y Europa. Como se sugiere anteriormente, también había raíces profundamente arraigadas en la sociedad, la economía y la cultura. A menos que el problema se combata mediante una serie coherente de políticas --no necesariamente las mismas que se requieren para poner fin al conflicto-- es posible que el control colombiano sobre el tráfico de cocaína no termine, incluso si se acaba la guerra.

En tercer lugar, las motivaciones políticas de los grupos armados no se han eliminado. Sin duda, estos grupos han forjado estrechos vínculos con el narcotráfico y dependen de él. Incluso si los cálculos sobre sus ingresos relacionados con droga a menudo son exagerados, es evidente que una parte significativa de la financiación de las FARC, y en menor medida del ELN, proviene de su participación en el negocio de la droga. Sin embargo, su relación con este negocio no es tan

³⁷ Rocha, *op. cit.*, p. 150.

³⁸ Jaime Jaramillo, Leonidas Mora y Fernando Cubides, *Colonización, coca y guerrilla* (Bogotá, 1989), p. 58. Entrevistas de Crisis Group en Caquetá y Guaviare, octubre de 2004.

³⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *El conflicto: callejón con salida; Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003* (Bogotá, 2003), p. 306.

⁴⁰ Véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N°6, *La política de seguridad democrática del presidente Uribe*, 13 de noviembre de 2003. Estados Unidos presionó para que se hiciera la erradicación mediante la fumigación aérea porque consideraba que la presencia de grupos armados imposibilitaba la erradicación manual en muchas zonas, dada la debilidad de las fuerzas de seguridad colombianas. El presidente Uribe enunció su política de seguridad como una contra-medida políticamente efectiva a la política de su

predecesor, y porque tenía poca fe en que los insurgentes negociaran de manera realista

⁴¹ PNUD, *El conflicto, op. cit.*

⁴² Véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N°1, *La esquiwa búsqueda de la paz en Colombia*, 26 de marzo de 2002.

clara como la de los narcotraficantes, quienes ante todo buscan utilidades.

Para los grupos guerrilleros de izquierda, y quizás incluso para parte considerable de los paramilitares, el negocio de la droga sigue siendo un medio para conseguir un fin, y no un fin en sí mismo. Aseguran tener una ideología y estar combatiendo por el poder, para derrocar el gobierno y crear un mejor Estado.

A la luz de la profunda participación de las FARC en el negocio de la droga, de sus pretensiones ideológicas obsoletas y de su confusión política, podría aducirse que hoy en día están librando una guerra "por la guerra en sí". Sin duda existe algo de verdad en el argumento de que la actividad militar tiene ahora una lógica de autosostenimiento (en parte, aunque no totalmente ligada al narcotráfico), más que unas razones ideológicas.

Empero, como los insurgentes están profundamente involucrados en el narcotráfico, sus líderes tienen que cerciorarse de que la cadena de mando permanezca intacta y que ni sus comandantes ni sus hombres deserten con grandes sumas de dinero proveniente de la droga, la extorsión o el secuestro. El Secretariado de las FARC tiene que mantener el control financiero. Entre las formas de lograr esto están sostener la lucha militar contra las fuerzas del gobierno y los paramilitares, rotar a los comandantes, distribuir los fondos entre los frentes más ricos y los más pobres⁴³ y castigar severamente a los miembros que no obedezcan. Además, la debilidad política de las FARC, según se refleja por ejemplo en el reclutamiento forzado y la falta de apoyo popular, exige que le otorguen prioridad a la acción militar, manteniendo las tropas en movimiento y combatiendo.

Las AUC dicen defender el Estado contra el comunismo y la desintegración social. Sin embargo, sus orígenes están claramente ligados a la protección de los grandes terratenientes contra la extorsión y el secuestro por parte de las FARC y el ELN y también a la protección del creciente negocio de la droga, sobre todo en Medellín. En las actuales negociaciones sobre desmovilización que adelanta con el gobierno de Uribe, la jefatura de las AUC, incluidos Salvatore Mancuso y Ernesto Báez, busca salvaguardar su considerable poder socioeconómico y territorial al presentarse como un movimiento político y social "legítimo" que está "sirviendo a la nación"⁴⁴. Mancuso ha sido acusado de delitos de narcotráfico por Estados Unidos, y en

diciembre del 2004 el presidente Uribe firmó una orden de extradición que el gobierno ha decidido mantener congelada hasta que concluya la desmovilización de las AUC.

A diferencia de los grupos insurgentes de izquierda, en las AUC hay narcotraficantes que buscan obtener legitimidad y estatus político negociando con el gobierno, con lo cual esperan evitar el enjuiciamiento por crímenes de lesa humanidad o la extradición por narcotráfico. Esto implica que las AUC soportan la presión de por lo menos fingir que están cumpliendo el cese de fuego y que aceptan la meta del gobierno de Uribe de poner fin al narcotráfico⁴⁵. La buena noticia es que incluso esta limitada reducción de la acción militar ha significado una disminución de las masacres, los asesinatos y otros actos brutales cometidos por los paramilitares.

Todos los grupos armados tienen fuentes de ingresos delictivas además de la droga. El hecho de cerrar la fuente de la cocaína no afectaría los ingresos que obtienen por secuestros, extorsiones o lavado de dinero, por ejemplo. Tienen bastiones en regiones ricas en recursos naturales como oro, carbón, petróleo o ganado, en donde devengan ingresos mediante la extorsión de terratenientes y empresarios locales⁴⁶. Como le dijo un funcionario de alto rango a Crisis Group, referirse a las FARC como un cartel, una organización de narcotráfico o un grupo narcoterrorista es una simplificación peligrosa. Si bien algunos de sus efectivos sin duda tienen esas características, otros no⁴⁷. Cada frente individual, incluso si participa fuertemente en actividades de narcotráfico, podría destinar sólo una fracción de sus combatientes al negocio de la droga mientras los demás libran la guerra⁴⁸.

En síntesis, el conflicto es alimentado por una serie de factores además de la droga, y la terminación de los cultivos de coca y amapola y del refinamiento y el tráfico de cocaína y heroína no necesariamente pondría fin a la lucha armada. Desde hace mucho tiempo, los grupos armados han encontrado un terreno fértil para su aceptación y expansión en la periferia del país, abandonada por el Estado. Miles de jóvenes de los sectores urbanos y zonas rurales pobres se han unido a la insurgencia para mejorar su nivel de vida. A otros les dan a escoger entre ingresar a la organización o morir. La tradicional tendencia a ejercer la ley por mano

⁴³ La estructura militar de las FARC se compone de bloques integrados por "frentes" que operan en regiones específicas. El número de combatientes en cada frente oscila entre 150 y 200.

⁴⁴ Entrevistas de Crisis Group, Tierralta, 31 de julio de 2004.

⁴⁵ Entrevistas de Crisis Group, Tierralta, 31 de julio de 2004.

⁴⁶ Eduardo Pizarro, *Una democracia asediada* (Bogotá, 2004), p. 185.

⁴⁷ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 4 de noviembre de 2004. Véase sección III A más adelante.

⁴⁸ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 8 de septiembre de 2004.

propia, unida a la ausencia casi total del Estado en vastas regiones rurales de Colombia, ya sea que haya o no cultivos ilícitos y producción de droga, propicia las condiciones para la lucha armada.

En un estudio comisionado por la Fuerza Aérea de los Estados Unidos, la RAND Corporation afirma:

La guerrilla tiene otras fuentes de financiación y el negocio ilícito de la droga ha puesto de relieve la capacidad de adaptarse y ajustarse a estrategias antinarcóticos. Con base en la experiencia histórica, tampoco es claro que se puedan desarrollar muy pronto fuentes de ingreso alternativas para los cultivadores de coca. En estas circunstancias, la acción en contra de las zonas productoras de droga podría tener como efecto un apoyo creciente a la guerrilla por parte de quienes corren el riesgo de perder su sustento⁴⁹.

Por otra parte, es claro que los ingresos relacionados con droga fortalecen la capacidad militar de los grupos armados y alimentan su expansión territorial. La eliminación de esos ingresos no los derrotaría, pero sin duda sí los debilitaría. Sin embargo, el hecho de que el narcotráfico se trate como la *causa* de la guerra o como *alimento* para la guerra tiene implicaciones en materia de políticas⁵⁰.

Si se considera que droga y bandidos son una misma cosa⁵¹, la lucha contra la droga y contra el terrorismo hará que afrontar los problemas de larga duración que han alimentado el conflicto colombiano durante más de 40 años pasen a un segundo plano. De hecho, las actuales políticas que no abordan con la seriedad suficiente los temas sociales, la reforma agraria, la construcción de instituciones y el desarrollo alternativo para los cultivadores de coca no tienen un enfoque equilibrado en lo que concierne a las raíces del conflicto. Tampoco contemplan una estrategia complementaria clara para buscar una eventual solución negociada del conflicto.

III. LOS GRUPOS ARMADOS Y EL NEGOCIO DE LA DROGA

A. LAS FARC

El 27 de mayo de 2004, las FARC cumplieron 40 años⁵². Durante quince de esos años el grupo no tuvo ningún contacto con la economía ilegal de la droga. En los últimos 25 años, su oposición a los cultivos ilícitos se fue transformando hasta el punto de que hoy en día tienen vínculos estrechos con actividades de narcotráfico, que van más allá de supervisar los cultivos.

Cuando el cartel de Medellín incursionó por el medio y bajo río Caguán en el departamento de Caquetá, por el año 1978, para distribuir semillas de coca, la reacción inicial de las FARC fue prohibirles a los campesinos que sembraran el nuevo cultivo. Bastaron menos de dos años para entender que esta oposición corría el riesgo de erosionar seriamente su influencia entre la población local en zonas remotas⁵³, que percibía la coca como su único medio de sustento viable. Las FARC decidieron autorizar los cultivos (siempre y cuando los campesinos también sembraran cultivos lícitos) y permitieron que los representantes del cartel compraran pasta o base de coca, pagando un impuesto de entre el 10 y el 15 por ciento por cada kilo. Como no querían asumir el control directo, crearon las denominadas "autodefensas" (que no tienen nada que ver con los grupos paramilitares del mismo nombre), que estaban a cargo del cultivo y del cobro de impuestos a los compradores. Estas fuerzas de autodefensa cometieron tal cantidad de abusos que las FARC pronto optaron por hacerse cargo del negocio directamente⁵⁴.

En 1982, cuando en su VII Conferencia las FARC lanzaron un proceso de expansión nacional, el cobro de

⁴⁹ Rabasa y Chalk, "Colombian Labyrinth", *op. cit.*

⁵⁰ Véase, por ejemplo, Pizarro, *op. cit.*, pp. 169-201.

⁵¹ "Drugs and thugs", término utilizado en un reciente (y crítico) informe sobre la política antinarcóticos de Estados Unidos: Council on Foreign Relations, "Andes 2020: A New Strategy for the Challenges of Colombia and the Andean Region", Nueva York, 2004.

⁵² Aunque las FARC sólo fueron formalmente creadas en 1965, consideran que el momento de su fundación fue el bombardeo de Marquetalia, una población en el sur del país, en donde se habían refugiado las "fuerzas de autodefensa" de Manuel Marulanda, apoyadas por el Partido Comunista y compuestas por 48 campesinos pobres. Cuarenta años después, Marulanda sigue siendo el comandante de más alto rango de las FARC. www.farcep.org/nuestrahistoria/.

⁵³ Véanse Henry Salgado, "Conflicto agrario y expansión de los cultivos de uso ilícito en Colombia", y José Jairo González, "Cultivos ilícitos, colonización y revuelta de raspachines", en *Revista Foro*, septiembre de 1998; entrevista de Crisis Group, Bogotá, 8 de septiembre de 2004.

⁵⁴ Juan Guillermo Ferro y Graciela Uribe, "Las FARC y su relación con la economía de la coca en el sur de Colombia", www.mammacocca.org.

impuestos se regularizó mediante acuerdos formales con los capos de la droga. El descubrimiento, en marzo de 1984, de *Tranquilandia*, un enorme laboratorio de refinamiento de cocaína perteneciente al famoso narcotraficante Pablo Escobar en los llanos del Yarí, en el corazón de un territorio controlado por las FARC, instó al embajador de Estados Unidos Lewis Tambs a acuñar el término "narco-guerrilla".

Los vínculos con los capos de la droga se interrumpieron seriamente a mediados de los años ochenta cuando se produjo una sangrienta confrontación con Gonzalo Rodríguez Gacha en el sur de Colombia. Los carteles empezaron a crear grupos paramilitares propios en Putumayo y otras zonas, y asumieron el control de los grupos que ya existían en el Magdalena Medio. Las FARC iniciaron entonces un proceso que las llevarían a tomarse eslabón tras eslabón en la cadena de narcotráfico que empieza en las selvas colombianas⁵⁵. Los insurgentes, que habían comenzado su relación cobrando un impuesto por cada kilo de pasta o base de coca (que los campesinos fueron aprendiendo a procesar) adquirido por los *traquetos* (grandes compradores) y los *chichipatos* (pequeños traficantes), ampliaron el gravamen a los cultivadores y *raspachines*, o recolectores⁵⁶.

Las FARC también cobraban impuestos a las pistas aéreas utilizadas por las avionetas que entregaban químicos y se llevaban la cocaína. Aduciendo el peligro de una infiltración paramilitar, entre 1996 y 1998 asumieron el control total del tráfico de droga local, primero en Putumayo y luego en Caquetá⁵⁷. Pusieron fin al sistema de *chichipatos* y *traquetos*, introdujeron precios fijos para la base de coca, obligaron a todos los campesinos a vender únicamente al frente local y

empezaron a almacenar y vender grandes volúmenes de coca a los representantes seleccionados de los numerosos microcarteles que reemplazaron a los grandes después de la muerte de Pablo Escobar, en 1993. Hacia fines de los años noventa, tras una expansión territorial sin precedentes (financiada en buena parte por el negocio de la coca), las FARC controlaban una parte considerable de la economía de las regiones productoras de coca. Desde entonces, las autoridades colombianas señalan su creciente participación en el refinamiento y en el tráfico. Incluso les atribuyen conexiones internacionales, aunque casi todas las pruebas llevan a pensar que la mayor parte de los frentes de las FARC involucrados en el negocio de la droga todavía se encuentran por lo general en los niveles de producción y venta de base de coca.

La expansión de las FARC durante la década de 1990 no tiene como única explicación el cultivo de coca. Los insurgentes también extendieron su control en zonas ricas en oro, carbón, petróleo y ganadería. Sin embargo, las FARC tienen estrechos vínculos con el negocio de la droga en numerosas regiones. Un informe militar colombiano del año 2000 indicaba que se sospechaba que 23 frentes de las FARC participaban activamente en zonas cocaleras, y otros seis en zonas de cultivo de amapola adormidera⁵⁸. Una investigación reciente de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) señala, citando fuentes colombianas, que "de 189 municipios en donde se han detectado cultivos de coca, hay guerrilla en 162"⁵⁹, sin especificar si se trata de frentes de las FARC o del ELN. Fuentes oficiales también estiman que las FARC tienen presencia en el 90 por ciento de las regiones de cultivo de amapola (aunque con frecuencia allí se enfrentan a las AUC)⁶⁰.

La región en donde existe presencia más fuerte de las FARC es el estrecho cinturón de coca que comienza en el sur de Nariño y se extiende hacia el nororiente por la cuenca amazónica hasta las planicies del oriente de Vichada, que cubre cerca de 69.000 de las 86.000 hectáreas de coca que se cultivaban en el 2003. Su influencia en la zona del norte (unas 16.000 hectáreas desde el Chocó y Urabá hasta el Catatumbo y Arauca, en donde tienen más fuerza los paramilitares) es menos marcada.

⁵⁵ De abajo hacia arriba, el negocio de la droga comprende las siguientes etapas: cultivo; cosecha; producción de la primera pasta de coca y luego base de coca por los campesinos en "cocinas" e instalaciones precarias y primitivas; almacenamiento y venta de base de coca; refinamiento para transformarla en cocaína (en laboratorios más complejos o "cristalizadores"); transporte a puntos de transbordo; transporte al exterior a puntos intermediarios como México o a destinos finales como Estados Unidos o Europa; venta en grandes volúmenes; venta en pequeñas cantidades a los consumidores; consumo. El procesamiento de coca requiere una gran cantidad de químicos que tienen que ser introducidos de contrabando a las zonas de cultivos. Por lo general se utilizan las mismas rutas para el tráfico ilegal de armas, y con frecuencia la cocaína se intercambia por armas y municiones.

⁵⁶ En 1988 Colombia produjo 21.000 toneladas de hoja de coca, todavía mucho menos que Perú y Bolivia (160.000 toneladas). Daniel Pécaut, *Guerra contra la sociedad*, (Bogotá, Espasa, 2001), pp. 160-161.

⁵⁷ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 7 de septiembre de 2004.

⁵⁸ "El narcotráfico, una amenaza para la seguridad nacional", Ministerio de Defensa, Bogotá, noviembre de 2000.

⁵⁹ UNODC, "Colombia Coca Cultivation Survey", *op. cit.*

⁶⁰ Comité Interinstitucional contra la Financiación de la Subversión, "Finanzas organizaciones narcoterroristas FARC-ELN-AUC", documento inédito, noviembre de 2004.

En el sur y en el oriente del país, la coca se cultiva en once departamentos y la amapola en tres⁶¹. El Frente 30 de las FARC opera en el Valle del Cauca, los Frentes 8 y 6 en el sur de Cauca (1.400 ha.), y el Frente 29 en Nariño (la segunda región cocalera más grande, con casi 18.000 ha.). La amapola se cultiva en Nariño y en la vecina bota caucana (Frente 13 de las FARC) y más al norte, en Huila (Frentes 61 y 17 de las FARC) y el cañón Las Hermosas, en Tolima, en donde el Frente 21 de las FARC controla el negocio del látex de opio. El Frente 2 de las FARC opera entre Putumayo (8.000 ha.) y Cauca. El Frente Amazónico de las FARC opera en el Amazonas y en el sur de Putumayo.

Los frentes 3, 14, 15, 49 y 60 de las FARC controlan las zonas de cultivo de coca en Caquetá (7.200 ha.). Seis de los ocho frentes de las FARC en el departamento del Meta (12.814 ha.) se encuentran en zonas cocaleras: 7, 26, 27, 43, 44 y el notorio 43, comandado por "John 40". Este último frente recibe, presuntamente, ingresos tanto como gran productor de coca como por su participación en el refinamiento de cocaína⁶². Los frentes 1 y 16 de las FARC operan en Vaupés, Guainía y Guaviare (unas 19.000 ha.), el último al mando de Tomás Medina ("Negro Acacio"), ampliamente conocido después de que la operación Gato Negro del gobierno, en febrero-abril del 2001 reveló vínculos entre este frente y Luis Fernando Da Costa, alias Fernandinho Beira-Mar, un conocido narcotraficante brasileño⁶³. Vichada, con casi 4.000 hectáreas, es el área de operaciones del Frente 39. Además, por lo menos 10 compañías y columnas móviles de las FARC operan en estas zonas. En síntesis, en el sur de Colombia hay unas 35 unidades de las FARC involucradas en el comercio de droga.

Aunque hay una fuerte presencia paramilitar, también hay frentes de las FARC en todas las zonas de cultivo de coca y amapola de los nueve departamentos del norte. En el departamento del Chocó y en la región de Urabá, los frentes 57 y 34 y una estructura móvil operan a lo largo del río Atrato, en donde comienza a cultivarse

coca⁶⁴. El Frente 58 de las FARC se ubica cerca de la Serranía de Abibe, en el Urabá antioqueño, los frentes 5 y 18 en el sur de Córdoba y los frentes 36 y 4 en el norte de Antioquia. Más hacia el oriente, los frentes 31 y 24 y dos estructuras móviles operan en la Serranía de San Lucas, en el sur de Bolívar. El Frente 33 y una unidad móvil se ubican en el Catatumbo, en el departamento de Norte de Santander.

La población local dice que el Frente 33 impuso el cultivo de coca en la región del Catatumbo. Más hacia el norte, dos frentes de las FARC (19 y 59) operan en la Sierra Nevada de Santa Marta y otro (41) en la Serranía de Perijá, en donde se siembra amapola. El departamento de Arauca, en la frontera oriental, tiene cerca de 500 hectáreas sembradas de coca (frentes 10, 28 y 45). En total, unas 20 estructuras militares de las FARC operan en las zonas de cultivo de coca o amapola en el norte.

Se han detectado pequeños cultivos de coca en el centro de Colombia, sobre todo en los departamentos de Caldas, Boyacá y Cundinamarca. Los frentes 47, 50 (Antioquia y Caldas), 22 (norte de Cundinamarca), 23 y 11 (Boyacá, cerca del río Magdalena) y varias estructuras móviles operan en esas áreas.

En total, unas 65 de las 110 unidades operacionales de las FARC participan en el cultivo y el negocio ya sea de coca o amapola. Incluso si se tiene en cuenta que en algunos lugares los frentes completos no están involucrados directamente --las FARC por lo general trabajan con comisiones (pequeños grupos especializados con tareas específicas)--, estas cifras ilustran la magnitud de su participación⁶⁵. Además, las FARC tienen presencia en todas las áreas de potenciales cultivos nuevos identificadas por UNODC en 2003 por satélite⁶⁶.

En algunos lugares, sobre todo en Caquetá, Guaviare, partes de Putumayo, Nariño y Catatumbo, las FARC controlan por completo el cultivo, las etapas de procesamiento inicial y el refinamiento de cocaína, ya sea proveyendo seguridad a los laboratorios de refinamiento instalados por los narcotraficantes o, según fuentes oficiales, operando instalaciones propias. Se dice que los comandantes les prestan dinero a los campesinos para que siembren coca. En muchas

⁶¹ Todos los datos sobre cultivo de coca han sido tomados de UNODC, "Colombia Coca Cultivation Survey", *op. cit.*

⁶² El Comité Interinstitucional contra la Financiación de la Subversión, *op. cit.*, cree que "John 40" forma parte de una organización internacional de narcotráfico que también negocia con químicos.

⁶³ Indhira Guzmán y José Muñoz, *El gran cartel: la verdadera historia de la fuente de financiación de los grupos terroristas en Colombia*, Fundación Círculo de Amistad Colombo-Alemán (Bogotá, 2004), pp. 97-124. Véase www.mindefensa.gov.co. El Comité Interinstitucional contra la Financiación de la Subversión, *op. cit.*, cree que el Frente 16 trafica cocaína con destino a Estados Unidos vía Panamá y México, y con destino a la Unión Europea vía Venezuela y Brasil.

⁶⁴ *El Tiempo*, 8 de enero de 2005, p. 1/3.

⁶⁵ Los datos sobre los frentes de las FARC y sus zonas de influencia han sido tomados de varias fuentes: Presidencia, Ministerio de Defensa, Policía Nacional, Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia, Eduardo Pizarro, *op. cit.*, entrevistas de Crisis Group en Bogotá, 27 de agosto de 2004, 8 de septiembre de 2004.

⁶⁶ Véase UNODC, "Colombia Coca Cultivation Survey", *op. cit.*

regiones bajo el control de las FARC la economía local se basa en el canje de base de coca. Los comandantes locales y los "jefes de finanzas" compran toda la base de coca y administran voluminosas existencias, que luego venden a representantes seleccionados de los carteles⁶⁷.

1. Su lugar en el negocio

Las FARC se han convertido en un actor esencial en los escaños iniciales del negocio de la droga, con su control territorial de los cultivos de coca y el monopolio de la etapa de procesamiento de base de coca en sus áreas. La evidencia sobre su participación en el refinamiento y tráfico de cocaína es menos clara. Fuera de lo obviamente difícil que resulta obtener información de primera mano, gran parte de la información que se tiene está "contaminada" por razones políticas o militares y es imprecisa. No es seguro que las FARC tengan la capacidad de traficar a escala internacional solas, o incluso que manejen algunas de las etapas posteriores del negocio, como operar laboratorios de refinamiento de cocaína propios, poseer plantaciones de coca, controlar rutas de envío y mantener conexiones internacionales para situar la droga en otros países.

Sin embargo, ciertos casos sí parecen señalar hacia alguna participación de las FARC en el tráfico internacional de cocaína. En noviembre del 2000, el ejército dijo haber encontrado una videocinta en la que aparecía un supuesto mando medio del cartel mexicano Arellano Félix, Carlos Charry ("el Doctor") con el comandante militar en jefe de las FARC Jorge Briceño Suárez ("Mono Jojoy")⁶⁸. Como se mencionó, a comienzos del 2001 la operación Gato Negro descubrió vínculos entre el comandante del Frente 16 de las FARC y un capo narcotraficante brasileño. Esa operación expuso a la luz pública un negocio de canje de armas por base de coca, así como grandes cultivos e instalaciones de producción cerca de Barrancominas, en Guainía⁶⁹.

La captura de Anayibe Rojas (alias "Sonia"), jefa de finanzas del Bloque Sur de las FARC, en el municipio de Peñas Coloradas el 10 de febrero de 2004, condujo a otros catorce arrestos y llamó la atención sobre los

vínculos de las FARC con Panamá⁷⁰. A "Sonia" se la acusa de enviar más de once toneladas de cocaína a contactos en dicho país. A comienzos de abril del 2004, un presunto contacto de las FARC, Carlos Gamarra, fue arrestado en Tampa, Florida, cuando cerraba un negocio de canje de cocaína por armas con agentes encubiertos de la DEA⁷¹. Según información de prensa reciente, en el sur de Colombia se detectaron narcotraficantes mexicanos que presuntamente buscaban comprar cocaína directamente a las FARC⁷². Un operativo militar efectuado en marzo del 2004 destruyó 114 laboratorios en una zona de Nariño que se disputan las FARC y los paramilitares. Entre septiembre y noviembre del 2003, cinco operaciones de la policía antinarcóticos en Meta, Arauca, Vichada y la región del Catatumbo condujo, según se informó, a la destrucción de docenas de laboratorios, entre ellos un supuesto centro de producción de cocaína del Frente 43 de las FARC⁷³.

En marzo del 2002, tribunales de Estados Unidos presentaron por primera vez resoluciones acusatorias contra miembros de las FARC. Medina, Vargas y Óscar el Negro fueron solicitados en extradición por cargos de narcotráfico. El 13 de noviembre de 2002, una corte de Estados Unidos acusó a Jorge Briceño Suárez de haber negociado con el cartel de Guadalajara 20.000 kilos de base de coca⁷⁴, y a su hermano Germán ("Grannobles") y a Henry Castellanos ("Romaña") del secuestro y/o asesinato de ciudadanos estadounidenses. El 5 de enero de 2003, una corte de Estados Unidos inició el juicio de otro miembro del Frente 16 de las FARC, Eugenio Vargas Perdomo ("Carlos Bolas"), capturado en Suriname en el 2002 mientras presuntamente organizaba contactos para un negocio de canje de cocaína por armas⁷⁵. Dieciocho miembros de alto rango de las FARC figuran en la lista Tier-II de narcotraficantes extranjeros del Departamento del Tesoro de Estados Unidos. En una acción de seguimiento de la Operación Gato Negro en octubre del 2002, el fiscal general de Colombia abrió, por primera vez en la historia, una investigación por narcotráfico contra cuatro miembros del Secretariado de las FARC⁷⁶.

Aunque todo esto hace pensar que las FARC participan en el refinamiento y el tráfico de cocaína a nivel internacional, no se pueden sacar conclusiones contundentes. En primer lugar, la información de los

⁶⁷ Visita de campo de Crisis Group a Caquetá, septiembre de 2004.

⁶⁸ *El gran cartel*, op. cit., p. 83.

⁶⁹ *Ibid*, pp. 97-124. El cubrimiento institucional y de los medios de comunicación de este incidente, que se refirió tan sólo a "coca" a cambio de armas, no ha aclarado si incluía base de coca o cocaína; *El Tiempo*, 29 de abril de 2001, Fiscalía, "Asegurados presuntos guerrilleros capturados en la Operación Gato Negro", Boletín de Prensa No. 146, Bogotá, 13 de mayo de 2001

⁷⁰ *El Tiempo*, 4 de abril de 2004, 10 de marzo de 2004.

⁷¹ *El Tiempo*, 6 de abril de 2004.

⁷² "Avanzada de mafia mexicana", *El Tiempo*, 14 de septiembre de 2004.

⁷³ *El Tiempo*, 3 de octubre de 2003 y 24 de febrero de 2004.

⁷⁴ *El gran cartel*, op. cit., pp. 86-93.

⁷⁵ *El Tiempo*, 6 de enero de 2003.

⁷⁶ *El Tiempo*, 23 de octubre de 2002.

medios de comunicación no es del todo confiable. En agosto del 2004, se informó que una operación antinarcóticos de tres semanas de duración en Nariño destruyó 62 centros de producción de coca, la mayor parte con una capacidad de producción semanal de "entre seis y ocho toneladas", afirmación que Francisco Thoumi, un reconocido experto colombiano en el tema de la droga, calificó como "una enorme exageración"⁷⁷.

UNODC calculó en 440 toneladas la producción de cocaína de Colombia en el 2003⁷⁸. Un documento publicado en el sitio web del Ministerio de Defensa⁷⁹ señala que antes de la Operación Gato Negro, cuando la producción de cocaína total de Colombia se calculaba en 700 toneladas anuales, las FARC estaban produciendo "entre 20 y 30 toneladas de cocaína semanales", lo que significaría una producción anual de 1.040-1.560 toneladas. El Frente 43 de "John 40" presuntamente producía 100 toneladas anuales (otros informes hablan de 250 toneladas)⁸⁰. A veces se dice que los laboratorios de procesamiento de cocaína (los cristalizadores) refinan volúmenes sorprendentes: en octubre del 2004, se afirmó que un laboratorio en El Dovio, Valle del Cauca, tenía una capacidad de producción semanal de una tonelada métrica⁸¹, lo cual representaría casi el 12 por ciento de la producción nacional.

En segundo lugar, los términos coca y cocaína se utilizan sin mucho rigor; los laboratorios de refinamiento de cocaína, las "cocinas" para la producción de base de coca y los laboratorios campesinos primitivos en donde se procesa la pasta de coca muchas veces se agrupan bajo el término "laboratorios". Según datos de la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), por ejemplo, en el 2002 se destruyeron 1.489 laboratorios, 632 de los cuales se utilizaban para el refinamiento de cocaína⁸², mientras que en los demás se procesaba pasta o base de coca. El informe sobre Estrategia Internacional para el Control de Narcóticos del Departamento de Estado de los Estados Unidos correspondiente a ese año indicaba que se habían destruido unos 83 laboratorios de cocaína⁸³.

La DNE identifica los laboratorios por su ubicación en departamentos y a veces en municipios, pero no distingue los datos sobre cocinas de procesamiento de pasta/base de coca de los laboratorios para refinamiento de cocaína, lo cual sería un indicador indispensable para definir la participación de los grupos armados en la producción y venta de cocaína.

Así mismo, tampoco existen por ahora pruebas significativas de que las FARC desempeñen un papel importante en el envío de cocaína a México o a otros países de tránsito, ni de que controle rutas de contrabando internacionales, fuera de los incidentes arriba mencionados⁸⁴.

El grueso de la cocaína que sale ilícitamente de Colombia parece estar todavía en manos de los 200-400 pequeños carteles que reemplazaron a los carteles de Medellín y Cali (o que están bajo el control de grupos paramilitares)⁸⁵. A las FARC les resultaría muy difícil vender base de coca o cocaína sin llegar a un acuerdo con ellos. Los expertos han subrayado las dificultades inherentes al establecimiento de una red internacional, sobre todo para un grupo como las FARC. La introducción ilícita de cocaína a Estados Unidos o a Europa exige una red de intermediarios internacionales altamente organizada que a una organización local, en su mayor parte rural, no le queda fácil contruir⁸⁶.

Washington, marzo de 2004. www.state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2003/vol1/html/29832.htm.

⁸⁴ En el 2001, un funcionario de la DEA le dijo al Congreso de los Estados Unidos: "Los informes más recientes de la DEA indican que algunas unidades de las FARC en el sur de Colombia sí están involucradas en actividades de narcotráfico, como controlar los mercados locales de base de cocaína. Algunas unidades insurgentes han ayudado a grupos de narcotraficantes en el transporte y almacenamiento de cocaína y marihuana en Colombia. En particular, algunas unidades insurgentes protegen pistas aéreas clandestinas en el sur de Colombia. Sin embargo, pese a que información no corroborada de otros organismos de seguridad sí señala un nexo entre ciertos traficantes y las FARC, no hay pruebas de que alguna unidad de las FARC o el ELN haya establecido redes internacionales de transporte, distribución mayorista o lavado de dinero de droga en Estados Unidos o Europa". Donnie Marshall, director de la DEA, ante la Subcomisión de Justicia Penal, Política Antinarcóticos y Recursos Humanos, Cámara de Representantes, 2 de marzo de 2001. <http://usembassy.state.gov/bogotá/wwwspc26.shtml>.

⁸⁵ En las entrevistas realizadas por Crisis Group en Bogotá no se halló claridad en cuanto al número de microcarteles que operan hoy en día en Colombia. Los cálculos oscilan entre 160 y 380. Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, septiembre y octubre de 2004.

⁸⁶ Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, 9-10 de septiembre de 2004.

⁷⁷ *Semana*, "La nueva Tranquilandia", 20 de agosto de 2004, y *Semana*, 3 de septiembre de 2004.

⁷⁸ UNODC, "Colombia Coca Cultivation Survey", *op. cit.*

⁷⁹ *El gran cartel*, *op. cit.*, p. 101.

⁸⁰ *El Tiempo*, 3 de octubre de 2003 y 24 de febrero de 2004.

⁸¹ *El Tiempo*, 24 de octubre de 2004.

⁸² Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), "Observatorio de Drogas de Colombia: Acciones y resultados 2003", Bogotá, 2004, p. 100.

⁸³ "2003 International Narcotics Control Strategy Report", Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, Departamento de Estado de los Estados Unidos,

Sin embargo, como actor importante en la cadena de producción, las FARC tienen vínculos innegables con el narcotráfico, como mínimo mediante la venta de pasta de coca a los microcarteles y posiblemente tienen como objetivo construir una red internacional de tráfico de droga.

¿Están produciendo las FARC cocaína en sus propios laboratorios? Algunos informes de la época de las negociaciones con el gobierno de Pastrana (1998-2002) señalaban la existencia de instalaciones para refinamiento en la región del Caguán. Informes más recientes indican que después del lanzamiento del Plan Patriota, los laboratorios se han internado aún más en la selva, por ejemplo en la región de Chiribiquete, en Caquetá⁸⁷. Sin embargo, a excepción del gobierno colombiano o de oficiales del ejército, la mayor parte de las personas consultadas por Crisis Group dijeron que no había pruebas a nivel local de que las FARC estuvieran operando laboratorios de refinamiento de cocaína propios⁸⁸.

Desde el punto de vista estricto de la economía de la droga, a las FARC les sería beneficioso poseer sus propias plantaciones de coca y monopolizar la venta de pasta de coca. Sin embargo, buscar un monopolio del cultivo e involucrarse en el cuidado de las plantaciones, contratar trabajadores y todo lo demás exige recursos humanos que más bien se pueden dedicar a actividades bélicas.

Desde que el ejército lanzó el Plan Patriota contra las FARC en el sur del país, los insurgentes han impuesto abiertamente una economía de guerra, obligando a todos a sembrar coca e incluso prestando dinero a los campesinos que luego se reembolsa con las ganancias de cosechas futuras. Les han pedido, por ejemplo, a los campesinos de los departamentos de Caquetá y Putumayo que siembren por lo menos una hectárea de cultivos alimentarios a fin de garantizar una mínima subsistencia en caso de erradicación forzada de las plantaciones de coca⁸⁹. Esto refleja la ambigua relación de las FARC en las regiones cocaleras y su dependencia de la economía rural, incluida la economía de la coca, así como su falta de control sobre ella.

La situación podría estar cambiando, pero a menos que se presenten pruebas contundentes que demuestren lo contrario, todo parece indicar que las

FARC siguen participando más que todo en los peldaños iniciales de la cadena del negocio de la droga. Sí han hecho esfuerzos por ascender en la cadena. Sin embargo, los eslabones más rentables -- tráfico, envío y venta en el exterior-- parecen estar fuera de su alcance.

2. Ganancias y pérdidas

Las violentas guerras territoriales tan frecuentes en las organizaciones delictivas y criminales no parecen caracterizar a las FARC. Se escucha poco sobre ajustes de cuentas internos, venganzas y pugnas por hacerse a las utilidades. Aunque las FARC sin duda castigan con severidad el disenso, la "traición" o la desertión, poco se sabe sobre sus reglas disciplinarias. Se ha sabido de unos pocos casos de guerrilleros que han desertado llevándose consigo dinero de la organización, pero no a nivel del alto mando⁹⁰. A diferencia de lo ocurrido en las AUC, ningún miembro de alto rango ha desertado recientemente, ni ha desaparecido o ha sido asesinado en un ajuste de cuentas.

Las FARC no utilizan el dinero que derivan del negocio de la droga, el cual es centralmente controlado por el Secretariado, para el enriquecimiento personal de los comandantes, sino para la organización⁹¹. Pocos comandantes locales, si es que alguno, en los territorios de las FARC en el sur, en donde domina la coca, exhiben riqueza⁹² (aunque sí es visible un culto por las armas costosas). Como a comienzos de los años noventa algunos frentes se fueron vinculando más con el comercio de la coca y se enriquecieron más que otros, las FARC comenzaron a rotar a los comandantes con el fin de evitar que se acostumbraran a vivir en mejores condiciones y se convirtieran en objeto de envidia de los frentes más pobres.

El Secretariado mantiene un firme control sobre todos los frentes, busca mantener comunicación radial directa con los comandantes, centraliza los ingresos (provenientes de la droga y de otras fuentes delictivas) e impone cuotas anuales a cada frente. Esto ha reforzado su autoridad y ha impedido las luchas internas hasta cierto punto⁹³. No obstante, los comandantes de los

⁸⁷ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 30 de noviembre de 2004.

⁸⁸ Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, octubre-noviembre de 2004.

⁸⁹ Entrevistas de Crisis Group, Bogotá y Florencia (Caquetá), octubre de 2004.

⁹⁰ Véase la entrevista a Carlos Alberto Plotter, un desertor de las FARC de alto perfil, "Las Farc van a pasar calmaditas el chaparrón de Uribe Vélez", *Semana*, 22-29 de agosto de 2003.

⁹¹ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 8 de septiembre de 2004. Esta afirmación se hace pese a los rumores de que familiares de miembros del Secretariado viven y estudian en Europa.

⁹² Por ejemplo, con cadenas de oro y relojes Rolex.

⁹³ Alfredo Rangel: *Las FARC-EP: una mirada actual* (Cede, 1997). Las FARC no pagan salarios. Para aceptar un

frentes parecen ser cada vez más relativamente independientes en su conducción de los asuntos diarios.

Los ingresos por concepto de droga les han costado a las FARC un alto precio. En primer lugar, su relación con las poblaciones locales ha cambiado. Un ejemplo sorprendente es la comparación entre las marchas cocaleras en Guaviare y Caquetá en 1996 y el paro armado en Putumayo en el 2001. Las primeras fueron protestas masivas protagonizadas por cerca de 120.000 campesinos cultivadores y recolectores contra la fumigación aérea de los cultivos de coca que planeaba el gobierno de Ernesto Samper. El gobierno y los militares aseguraron que las manifestaciones habían sido infiltradas por la guerrilla, pero las protestas demostraron que las FARC habían construido una importante base social en algunas áreas.

El resultado en el departamento de Putumayo a finales del 2001 demostró casi lo contrario. Las FARC ordenaron suspender la actividad comercial y de transporte, pero el bloqueo fue claramente impuesto a la fuerza a la población local y se levantó después de casi 70 días sin ningún resultado. En otras regiones las FARC siguen teniendo una base de apoyo social, en parte debido a las campañas de fumigación aérea del gobierno y a la intervención muchas veces dura del ejército. Sin embargo, algunos analistas⁹⁴ señalan que en lugares como el Putumayo las FARC están presentes sólo para utilizar la economía cocalera local para financiar sus necesidades bélicas. En muchos lugares, la simpatía o el apoyo han sido reemplazados por una relación basada en el temor. Como cerca del 65 por ciento de las fuerzas de las FARC se encuentran en zonas de cultivo de coca o amapola adormidera, esto implica un importante cambio negativo.

La violencia relacionada con la droga también ha afectado la forma en que combaten las FARC. El recurso a la brutalidad: asesinatos selectivos de civiles, masacres, desplazamientos forzados, bombardeos indiscriminados contra pueblos y secuestros, se han convertido todos en prácticas corrientes⁹⁵.

Esta brutalidad cada vez mayor ha acelerado la pérdida de simpatías por las FARC en los centros urbanos, y sobre todo a nivel internacional. "Errores" brutales

obsequio o dinero, un combatiente requiere la aprobación del comandante de su frente.

⁹⁴ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 8 de septiembre de 2004.

⁹⁵ Por ejemplo, la masacre de 34 campesinos cultivadores de coca por las FARC el 15 de junio de 2004 en La Gabarra (Norte de Santander) y de 17 campesinos cerca de Tame (Arauca) el 31 de diciembre de 2004. *El Tiempo*, 16 de junio de 2004, p. 7; *Semana*, 10-17 de enero de 2005, pp. 38-39.

como la muerte de 119 personas inocentes en la iglesia de Bellavista (Bojayá, Chocó) en mayo del 2002 en medio de una batalla con los paramilitares, y el lanzamiento de rockets de fabricación casera contra el palacio presidencial durante la ceremonia de posesión de Uribe el 7 de agosto de 2002, que no dieron en el blanco pero en cambio mataron a 26 indigentes, han tenido repercusiones negativas. Pocas personas perciben hoy en día a sus miembros como revolucionarios.

Sin embargo, casi todos los observadores cercanos creen que la comandancia de las FARC todavía tiene objetivos políticos, y que las ganancias generadas por la droga son un medio y no un fin. Esta visión se ha ido debilitando en la medida en que se extiende la participación de las FARC en el negocio, y la presión del gobierno y de los paramilitares ha aumentado. La diplomacia de las FARC, su oficina en la Ciudad de México, sus conexiones europeas y alguna simpatía en círculos izquierdistas son ya cosas del pasado. Catalogadas como una organización terrorista internacional por Estados Unidos y la Unión Europea, tal vez sean más ricas que nunca, pero se encuentran cada vez más aisladas en Colombia y el mundo.

B. LAS AUC

Mientras que las FARC evolucionaron lentamente de la lucha revolucionaria armada al control de vastas áreas de cultivos de coca, las AUC siguieron el camino contrario. Surgieron del narcotráfico y se desarrollaron a la par de éste. A través de las actuales conversaciones sobre desmovilización, 22 años después de la formación de sus primeras fuerzas, las AUC buscan legitimidad política para lo que comenzó como un sicariato informal al servicio de los carteles de Cali y Medellín. Mientras las FARC empezaron a lucrarse con los cultivos de coca y poco a poco fueron incursionando en otras etapas del negocio, los paramilitares empezaron trabajando para los carteles de la droga y luego ampliaron su campo de acción combatiendo a la guerrilla por el control de las zonas cocaleras⁹⁶.

Desde 1996 la expansión de las AUC ha buscado sistemáticamente las zonas de cultivo de coca. Además de aterrorizar a los presuntos informantes civiles, los paramilitares introdujeron guerras de precios por la coca, ofreciéndoles a los campesinos más dinero por la pasta de coca que el que les daban las FARC. El ex jefe paramilitar Carlos Castaño (desaparecido y presuntamente muerto) contó en sus memorias que las

⁹⁶ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 27 de agosto de 2004. Véase el informe de Crisis Group, *Negociar con los paramilitares*, op. cit.

AUC que él dirigía ingresaron a bastiones tradicionales del ELN y las FARC en el sur del departamento de Bolívar anunciando que iban a eliminar las deudas que tenían los campesinos con las FARC⁹⁷. La violencia que siguió por la disputa de las zonas cocaleras ha menguado un poco⁹⁸.

En el año 2000, el Ministerio de Defensa informó que siete bloques de las AUC operaban en regiones de cultivos de coca y amapola adormidera⁹⁹. UNODC calcula que los paramilitares tienen presencia en 86 de los 162 municipios en donde se cultiva coca¹⁰⁰. Desde fines de los años noventa, el control territorial de los paramilitares se ha desarrollado con más rapidez que el de cualquier otro grupo armado, expulsando a los grupos guerrilleros de izquierda de sus bastiones tradicionales, sobre todo en las regiones cocaleras.

El bastión tradicional de las AUC se encuentra en el Magdalena Medio y el norte del país. Cuando los paramilitares iniciaron su lucha contra el movimiento insurgente maoísta Ejército Popular de Liberación (EPL), que se desmovilizó a comienzos de los años noventa, en la región de Urabá y el departamento de Córdoba no había cultivos de coca, aunque en Córdoba había numerosas pistas aéreas pequeñas y clandestinas para las avionetas que transportaban cocaína a Centroamérica y Estados Unidos. Hoy, Salvatore Mancuso y Rodrigo Tovar Pupo ("Jorge 40"), que comandan el Bloque Norte, el más grande grupo de las AUC, son la fuerza dominante desde Urabá en el suroriente hasta la frontera con Venezuela. La coca se cultiva en su bastión en el sur de Córdoba (los municipios de Tierralta y Valencia).

Uno de sus grupos, Héroes del Tayrona, domina las laderas norteñas de la Sierra Nevada de Santa Marta, en donde también se cultiva coca en pequeñas cantidades. Y dos fuerzas, el Bloque Gabarra y el Bloque Catatumbo, lideradas por "Camilo", un ex capitán del ejército, les han disputado a las FARC y al ELN una parte importante de la región del Catatumbo, en donde se cultivan 4.000 hectáreas de coca¹⁰¹.

El Bloque Central Bolívar, liderado por "Javier Montañez" ("Macaco"), "Julián Bolívar" e Iván Roberto Duque ("Ernesto Báez"), es el segundo grupo más grande de las AUC y el único con fuerte presencia en el sur. Su bastión es la región del sur de Bolívar, de donde expulsó a las FARC y al ELN, que se replegaron en la Serranía de San Lucas, y asumió el control de parte de los cultivos de coca en San Pablo, Cantagallo y otros municipios a lo largo del río Magdalena¹⁰².

Diego León Murillo Bejarano ("Don Berna" o "Adolfo Paz") comanda el Bloque Pacífico (en alianza con "Hernán Hernández" del Bloque Calima), que ejerce influencia en el departamento del Valle del Cauca, en donde se cultiva algo de coca, pero tiene su bastión en el municipio de Valencia y también es fuerte en el oriente de Antioquia con su frente Héroes de Granada, presuntamente comandado por Juan Carlos Sierra¹⁰³. Ambas son regiones cocaleras. Ramiro Vanoy ("Cuco Vanoy") controla, según se afirma, el cultivo de coca y los laboratorios de cocaína en las cercanías de los municipios de Cauca y Taraza, en el norte de Antioquia, a través del Bloque Mineros, que ha librado combates sangrientos con los frentes 18 y 36 de las FARC.

En el sur, dos bloques paramilitares han impugnado bastiones de las FARC en zonas cocaleras. En Nariño, el Bloque Libertadores del Sur, liderado por Guillermo Pérez Alzate ("Pablo Sevillano"), ha logrado dominar la mayor parte de la costa contra el Frente 29 de las FARC. En el noroccidente de Putumayo (con la única carretera regular hasta la frontera con Ecuador) y en el vecino suroccidente de Caquetá, se está librando una lucha igualmente feroz entre el frente Putumayo (comandante "Rafa") y el Bloque Sur Andaquíes, y frentes poderosos de las FARC (48, 32, 2, 49, 14 y 60). Estas organizaciones paramilitares en el sur pertenecen al Bloque Central Bolívar.

La tercera ofensiva contra los territorios cocaleros de las FARC tiene como escenario los departamentos de Meta y Guaviare, en donde el Bloque Centauros conquistó una vasta región, forzando el repliegue de algunos de los

⁹⁷ Alberto Aranguren, *Mi confesión* (Oveja Negra, Bogotá, 2002).

⁹⁸ Sin embargo, no del todo, pese a que las AUC declararon un cese de fuego formal y pese a la desmovilización de cerca de 3.000 combatientes a fines del 2004.

⁹⁹ Ministerio de Defensa, *op. cit.* Esto constituye cerca de la mitad de los municipios en donde se informa que existe presencia de las FARC y el ELN.

¹⁰⁰ UNODC, "Colombia Coca Cultivation Survey", *op. cit.*

¹⁰¹ El Comité Interinstitucional contra la Financiación de la Subversión, *op. cit.*, afirma que los bloques de La Gabarra y Catatumbo están combatiendo contra el Frente 33 de las

FARC por el control de cultivos y laboratorios de coca en los municipios de El Tarra, Tibú, Sardinata, El Zuila y Puerto Santander.

¹⁰² También están ubicados en el noreste de Antioquia y, a través de su aliado el Bloque Vencedores de Arauca (comandado por Víctor Manuel Mejía Múnera -- "Pablo Arauca"), han intentado penetrar los bastiones de coca del Frente 10 de las FARC y del Frente Domingo Laín en Arauca.

¹⁰³ Sierra es un socio de larga data de Carlos Castaño y "Don Berna". Estados Unidos busca su extradición y el gobierno, que no lo reconoce como comandante de las AUC, emitió una orden de arresto contra él.

frentes más fuertes del grupo guerrillero hacia las márgenes sureñas de los ríos Ariari y Guaviare. Hasta cuando su principal jefe, Miguel Arroyave, fue asesinado, tenía la intención de avanzar más hacia el sur, hasta el Caguán en el departamento del Meta y hacia el oriente hasta Mairipán, en el departamento de Guaviare. Las Autodefensas del Meta y Vichada operan en los vecinos Vichada y norte del Meta. Las lidera Guillermo, quien heredó los Carranceros, una antigua fuerza de autodefensa fundada por Víctor Carranza, uno de los más grandes terratenientes.

Finalmente, en la región central en donde se cultivan pequeñas cantidades de coca, el frente Cacique Calarcá (integrante del Bloque Central Bolívar) se encuentra en el departamento de Caldas, y las Autodefensas de Cundinamarca, lideradas por Luis Eduardo Cifuentes Galindo ("Águila"), opera en el noroccidente de Cundinamarca. Tiene aliados cercanos en los movimientos de autodefensa más antiguos, Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio y Autodefensas de Puerto Boyacá, comandadas por Ramón Isaza¹⁰⁴.

Otros dos grupos paramilitares no participan en las negociaciones con el gobierno en Santa Fe de Ralito. El Bloque Elmer Cárdenas opera en la región de Urabá, entre el Pacífico y el Caribe, y a lo largo del río Atrato, una ruta clave de cocaína y tráfico de armas. En ambas regiones se han detectado nuevos cultivos de coca. Las Autodefensas del Casanare, lideradas por la familia Buitrago, son uno de los pocos grupos que operan en regiones en donde no hay coca, pero sus orígenes se remontan a su conexión con el difunto capo Gonzalo Rodríguez Gacha y sus enormes laboratorios de cocaína en el sur de Casanare. Hasta hace poco controlaban una buena parte del departamento del Meta en donde sí se cultivaba coca, pero fueron expulsadas por el Bloque Centauros, liderado por Miguel Arroyave, hoy difunto.

Las zonas de cultivo de coca que los paramilitares han tomado bajo su control desde fines de los años noventa no son tan extensas como las que dominan las FARC. A comienzos del 2003, la policía calculaba que cubrían 30.000 hectáreas¹⁰⁵. Más tarde ese mismo año, el comandante Salvatore Mancuso de las AUC ofreció ayudar a erradicar 50.000 hectáreas como contribución a las negociaciones de paz. Sin embargo, existen

pruebas de que la participación de las AUC en el negocio de la droga es mucho más profunda que la de las FARC.

Unidades paramilitares controlan rutas claves para sacar la cocaína¹⁰⁶. Algunos de sus bloques se especializan más en el transporte que en el cultivo de coca. El comandante del bloque Elmer Cárdenas, "El Alemán", y Mancuso controlan el acceso a los golfos de Urabá y Morrosquillo¹⁰⁷. "Hernán Giraldo" domina la costa a lo largo de la Sierra Nevada de Santa Marta; "Jorge 40" buscó forjar alianzas locales para obtener el control sobre los puertos de Portete y Bahía Honda en el departamento de La Guajira, y antes de su desmovilización en diciembre del 2004, El Bloque Catatumbo ejerció un firme control sobre parte de la frontera de 385 kilómetros que la región del Catatumbo comparte con Venezuela. En el sur y el este, la costa Pacífica es la principal ruta de transporte para cocaína y heroína con destino a México y Centroamérica por vía marítima. El Bloque Pacífico y también el Bloque Calima, antes de su desmovilización en diciembre del 2004, ejercen alguna influencia en la región costera cerca del departamento del Valle del Cauca. El Bloque Libertadores del Sur (comandado por "Sevillano") controla la mayor parte de la línea costera de Nariño, así como los ríos Mira y Mataje que lindan con Ecuador.

El Bloque Putumayo opera más al oriente, a lo largo de la frontera con Ecuador, y el Bloque Centauros controla las carreteras remotas y pistas aéreas en los llanos orientales del departamento del Meta. Estas últimas son rutas de tránsito ideales para los precursores químicos que se introducen de contrabando desde Venezuela y el norte de Colombia, y para la base de coca y la cocaína trasladada desde zonas controladas por las FARC para su refinamiento en otros lugares.

Además de controlar las rutas de cocaína, precursores químicos y armas, las fuerzas paramilitares han afianzado su control en las ciudades. "Don Berna" controla Medellín, el Bloque Centauros es influyente en Villavicencio y Bogotá¹⁰⁸, el Bloque Norte controla las ciudades del norte (incluida Cúcuta, en la frontera con Venezuela) y el Bloque Central Bolívar controla Barrancabermeja, por ejemplo. Los paramilitares

¹⁰⁴ Existe información controversial sobre la participación de Isaza en el narcotráfico. Según parece se ha ido involucrando cada vez más en el negocio en los últimos años. En la actualidad es miembro de la comisión de negociación de las AUC, conformada por diez personas, en Tierralta. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 8 de octubre de 2004.

¹⁰⁵ *El Tiempo*, 9 de febrero de 2003.

¹⁰⁶ Muchas de estas mismas rutas se utilizan para el contrabando de armas.

¹⁰⁷ *El Tiempo*, 19 de septiembre de 2004. Según la policía, en los primeros nueve meses del 2004 se confiscó una cantidad de cocaína bastante por encima del promedio en Córdoba.

¹⁰⁸ *El Tiempo*, 24 de febrero de 2004. Según datos de la policía, Bogotá se está convirtiendo en lugar de tránsito de la cocaína. En tres días de diciembre del 2003, hubo decomisos equivalentes al total registrado en el 2002.

también controlan el mercado negro de gasolina¹⁰⁹. Según el general Martín Orlando Carreño, ex comandante de las fuerzas armadas, las AUC son responsables del 98 por ciento del robo de gasolina, un negocio de US\$75 millones¹¹⁰. La gasolina también se introduce de contrabando de Venezuela, en donde es mucho más barata, a través de zonas paramilitares y de las FARC en La Guajira, Catatumbo, Arauca y Vichada¹¹¹. El Bloque Central Bolívar tiene el monopolio del negocio de gasolina ilícita en la zona de Barrancabermeja, en donde se encuentran las instalaciones centrales de Ecopetrol. En Cundinamarca, al comandante "Águila", hoy desmovilizado, se le considera responsable del robo de 540.000 galones de gasolina mensuales del oleoducto de Puerto Salgar-Mancilla¹¹².

Aunque la información oficial también presenta problemas, los paramilitares aparecen regularmente vinculados con laboratorios de refinamiento o con decomisos de cocaína. Desde el 2001, la DEA afirmó: "La organización de Carlos Castaño (y posiblemente otros grupos paramilitares) parece estar directamente involucrada en el procesamiento de cocaína"¹¹³. Se informa que en octubre del 2004, los policías y militares que participaron en la Operación Olimpo destruyeron 63 instalaciones de procesamiento de pasta de coca y dos laboratorios de refinamiento de cocaína en Cundinamarca¹¹⁴. En Necoclí (región de Urabá) se decomisaron 4.448 kilos de cocaína presuntamente de propiedad del Bloque Elmer Cárdenas de las AUC, en julio del 2004¹¹⁵. En Ipiales (Nariño), Yumbo (Valle del Cauca) y Norcasia (Caldas) se decomisaron cuatro toneladas de cocaína cuya propiedad se atribuyó a miembros del cartel del norte del Valle, que utilizaban corredores dominados por los paramilitares y, en un caso, tenían nexos con un jefe paramilitar¹¹⁶.

A mediados del 2003, Ernesto Pretelt Lemaitre fue capturado en Córdoba con 1.5 toneladas de cocaína. Había estado enviando cocaína a Canadá durante cinco

años y tenía vínculos con Mancuso¹¹⁷, de quien se sospecha que tiene nexos directos con grupos de la mafia italiana. En abril del 2004, en Tumaco, Nariño, la presunta contadora del Bloque Libertadores del Sur, Risible Isabel Rodríguez ("Claudia"), fue arrestada por organizar cargamentos mensuales de quince toneladas de cocaína¹¹⁸. Un mes antes de su arresto, se decomisó un barco con once toneladas de cocaína, que supuestamente pertenecía a su jefe, "Sevillano".

También se ha informado sobre posibles vínculos entre grupos paramilitares y la Ndrangheta de Calabria, en Italia. El 28 de enero de 2004, la DEA anunció la finalización de la Operación Decollo, que condujo al desmantelamiento de una red de narcotráfico de dicho grupo mafioso en Italia, España y Colombia. El jefe de la organización, Santo Scipione, fue arrestado en Montería (Córdoba), en donde vivía desde hacía varios años¹¹⁹. No se estableció ninguna conexión directa con las AUC, pero Montería es uno de los bastiones de Mancuso. Es inconcebible que una red como esa pudiera funcionar sin que él por lo menos supiera de su existencia.

Antes de desaparecer, Carlos Castaño duró casi dos años denunciando públicamente la participación de las AUC en el negocio de la droga. Se supone que fue asesinado debido a su voluntad de hablar¹²⁰. En una famosa carta abierta publicada en la página web de las AUC el 9 de junio del 2002, acusó a dos jefes del Bloque Central Bolívar ("Javier Montañez" y "Ernesto Báez"), al comandante "Rafa" del Bloque Putumayo y al Bloque Mineros en general de "involucrarse irresponsablemente en actividades de narcotráfico", afirmando que "la penetración de varios grupos de autodefensa por el narcotráfico es insostenible y lo saben los organismos de inteligencia de Estados Unidos y Colombia"¹²¹. Báez y Montañez respondieron en una carta abierta que admitía que "los bloques más exitosos en la lucha subversiva o antsubversiva son precisamente los que están

¹⁰⁹ La gasolina es un ingrediente clave para transformar hojas de coca en pasta. Casi siempre se saca ilícitamente de los oleoductos.

¹¹⁰ *El Colombiano*, 14 de febrero de 2004, p. 12A.

¹¹¹ Posiblemente hasta 60.000 barriles diarios ingresan ilegalmente al mercado colombiano. El costo de un litro de gasolina en Venezuela es de cerca de US\$0.05, y en Colombia se revende por unos US\$0.60. *Radio Nacional de Venezuela*, 14 de noviembre de 2004, www.rmv.gov.ve.

¹¹² *El Tiempo*, 24 de noviembre de 2003.

¹¹³ Donnie Marshall, *op. cit.*

¹¹⁴ *El Tiempo*, 26 de octubre de 2004.

¹¹⁵ *El Tiempo*, 24 de julio de 2004.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ *El Tiempo*, 14 de agosto de 2003. Mancuso admitió que lo conocía, pero negó cualquier otro tipo de relación.

¹¹⁸ *El Tiempo*, 4 de abril de 2003. Nuevamente, las cifras se deben ver con reserva, pues esto equivaldría al 40 por ciento de la producción anual de cocaína en Colombia.

¹¹⁹ Comunicado de prensa de la DEA, 8 de enero de 2004, <http://www.usdoj.gov/dea/pubs/pressrel/pr012804p.html>. Sistema de Información de la Defensa Nacional (SISDEN), "Capturados 101 miembros de red internacional de narcotráfico", Ministerio de Defensa, Bogotá, 28 de enero de 2004.

¹²⁰ Entrevista de Crisis Group, Montería, 31 de julio de 2004.

¹²¹ Carlos Castaño, "La verdad de las AUC ante la comunidad internacional y los EE.UU.". Véase la transcripción en: *Las verdaderas intenciones de los paramilitares*, Corporación Observatorio para la Paz (Bogotá, 2002), pp. 343-348.

establecidos en zonas de coca o que controlan corredores y puntos estratégicos de la producción y exportación de droga"¹²².

La DNE informa¹²³ que la mayor parte de los decomisos de más de una tonelada métrica de cocaína se han realizado del lado del Pacífico, cerca de los puertos de Tumaco y Buenaventura. Ambas son zonas bajo control paramilitar. En 43 operaciones separadas realizadas en el 2003 se decomisaron más de 83 toneladas métricas, y casi la mitad de estos decomisos se efectuaron en la costa Pacífica del departamento del Valle, cuyo control comparten los bloques Pacífico y Calima. El comandante político del primero es Francisco Javier Zuluaga Lindo, "Gordo Lindo", un presunto capo del narcotráfico convertido en paramilitar.

Como se mencionó anteriormente, las estadísticas de la DNE sobre ubicación de laboratorios indican que el 53 por ciento de los hallados se encontraba en los departamentos de Arauca, Antioquia y Magdalena. Sin embargo, los datos no son lo bastante precisos como para diferenciar entre los territorios bajo control de las AUC y las FARC en esos departamentos. Esa misma falta de precisión caracteriza la información sobre destrucción de laboratorios de procesamiento (cristalizadores), sobre todo en los departamentos de Nariño, Antioquia, Valle, Cauca y Boyacá (un total de 90), en donde todos los grupos armados ejercen algún grado de influencia. La DNE también menciona vuelos sospechosos desde Córdoba y el norte de Antioquia, bastiones controlados por Mancuso y "Don Berna", en el primer caso, y "Cuco Vanoy", en el segundo¹²⁴.

A comienzos del 2004, el embajador de Estados Unidos en Colombia, William Wood, afirmó que las AUC controlaban el 40 por ciento del tráfico ilegal de drogas¹²⁵. Estados Unidos ha solicitado en extradición a cinco altos jefes de las AUC (Mancuso, Fidel Castaño, Jorge 40, Ramiro Vanoy y Juan Carlos Sierra). Doce (además de Héctor Buitrago, alias Martín Llanos, jefe de las Autodefensas del Casanare) figuran en la lista Tier-II de narcotraficantes extranjeros. En el 2002, Castaño, Mancuso y Sierra fueron vinculados al decomiso de un barco que transportaba nueve toneladas de cocaína. Antes de eso, "Hernán Giraldo" y el hermano mayor de Castaño, José Vicente ("El Profe"), fueron acusados de enviar cocaína a Estados Unidos. Se cree que habrá otras acusaciones y solicitudes de extradición, las cuales dependen, por lo menos en parte,

de las negociaciones entre las AUC y el gobierno colombiano¹²⁶.

C. NUEVOS CARTELES, NUEVAS RELACIONES

La desaparición de los grandes carteles y el nacimiento de una cuarta generación¹²⁷, los microcarteles, trajeron consigo cambios sustanciales en la manera en que se realiza el negocio de la droga en Colombia¹²⁸. Lo más importante es que estas organizaciones pequeñas, discretas y comercialmente sofisticadas --puede haber hasta unas 400¹²⁹-- tienen un enfoque estrictamente empresarial. "Actúan como proveedores de un producto; no les interesa controlar la cadena entera", le informaron a Crisis Group¹³⁰. Son "proveedores de servicios ilegales", que buscan subcontratar porciones enteras de la cadena a entidades especializadas¹³¹.

Aunque no existen pruebas sobre con cuál microcartel negocia cada grupo armado, se puede suponer con cierta certeza que diferentes frentes o bloques dentro de cada grupo armado tratan con diferentes carteles a nivel regional y local. Estos carteles no son tan fuertes como sus predecesores, ni ejercen su influencia a escala nacional. Sin embargo, localmente tienen bastante poder. La relación entre los grupos armados y los carteles es multifacética. Los paramilitares protegen a los capos, sus laboratorios y sus rutas. "Rasguño" (un miembro del cartel de la droga del norte del Valle), por ejemplo, pidió específicamente seguridad personal a las Autodefensas del Casanare¹³².

¹²⁶ La solicitud de extradición de "Jorge 40", seguida del secuestro de Jorge Luis Gnecco, un ex senador y figura política de carácter dudoso del norte de Colombia, puso en riesgo las negociaciones hasta que fue liberado.

¹²⁷ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 4 de noviembre de 2004. Los especialistas mencionan cuatro generaciones de narcotraficantes: los contrabandistas de marihuana, el cartel de Medellín, el cartel de Cali y ahora los microcarteles.

¹²⁸ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 4 de noviembre de 2004.

¹²⁹ Véase entrevista con el coronel Óscar Naranjo, director de la Dirección de Policía Judicial e Investigación (DIJIN), *El Tiempo*, 19 de septiembre de 2004.

¹³⁰ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 4 de noviembre de 2004.

¹³¹ Es el caso de las FARC en lo que respecta al cultivo de coca y la producción de base de coca, y de los paramilitares en lo concerniente al refinamiento de cocaína, y también de las organizaciones que se especializan en transporte como la de Víctor Patiño Fόμεque (hoy recluso en una cárcel de Estados Unidos), que llegó a controlar las rutas costeras del departamento del Valle.

¹³² Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 30 de noviembre de 2004.

¹²² *Ibid.*, p. 355.

¹²³ "Observatorio de Drogas de Colombia", *op. cit.*

¹²⁴ *Ibid.*, p. 105.

¹²⁵ *El Tiempo*, 8 de febrero de 2004.

Los carteles de la droga utilizan tanto a las FARC como a las AUC como fuente de suministro de base de coca. Se ha señalado que la propagación del cultivo de coca en pequeñas cantidades hacia nuevas regiones se puede atribuir no sólo a la fumigación, sino también a las necesidades locales de algunos de los microcarteles, que no manejan cargamentos de cocaína tan grandes como los de sus antecesores.

El cartel del norte del Valle, con el cual las AUC de Carlos Castaño tenían una relación muy especial, es quizás el caso más notorio. "Fueron los primeros en darse cuenta de la utilidad de montarse en el coche de las AUC", le informaron a Crisis Group. En marzo del 2003, Carlos Castaño organizó una reunión entre los narcotraficantes del norte del Valle y sus fuerzas, con el fin de discutir una propuesta para negociar con Estados Unidos el abandono del negocio a cambio de la no extradición. Según Castaño, varios narcotraficantes del norte del Valle ya habían firmado una carta aceptando, pero no pudo convencer a narcos de Antioquia como "Don Berna" o a su propio hermano, Vicente¹³³. Diego León Montoya Henao, "Don Diego", se opuso fuertemente, y argumentó que Castaño y otros narcos del norte del Valle querían "deshacerse de él" entregándolo a las autoridades de Estados Unidos.

Castaño nunca obtuvo apoyo local o de Estados Unidos a su propuesta. Después, en octubre del 2003, estalló una violenta lucha en el seno del cartel del norte del Valle cuando Wilmer Varela, "Jabón", ordenó el asesinato de algunos de los hombres de "Don Diego" en una discoteca de Cali. Eso marcó el inicio de una guerra de territorios entre narcotraficantes que aún persiste¹³⁴.

Una propuesta que, según se dice, circula entre los paramilitares y los capos del narcotráfico sugiere que estos últimos podrían pagar para volverse miembros de los primeros con el fin de beneficiarse de las conversaciones con el gobierno y blanquear su pasado. Se cree, aunque aún no está confirmado, que "Gordo Lindo", "Mejía", "Sierra", "Arroyave", "Macaco", "Don Berna", "Vanoy" y otros de los participantes en las conversaciones con el gobierno son narcotraficantes que se convirtieron en paramilitares pagando grandes sumas a las AUC por esta "licencia"¹³⁵. Antes de la división

inicial en las AUC en el 2001, cuando Castaño dejó su alto cargo por primera vez, pocos habían escuchado hablar de "Don Berna" como un jefe paramilitar. Sin embargo, surgió como inspector general de las AUC tras una reunión que reestructuró a las Autodefensas en el 2002. Cuando se iniciaron las negociaciones con el gobierno, él y sus colegas se sentaron a la mesa como autodefensas de tiempo completo.

Las marcadas diferencias entre las autodefensas clásicas y los recién llegados, los intereses en conflicto de los pequeños carteles (algunos se inclinan más hacia las FARC, otros se sienten más cerca de la ideología de derecha) y el cartel del norte del Valle podrían explicar las recientes luchas internas de las AUC. Como se mencionó anteriormente, a diferencia de las FARC, las AUC tienden a solucionar sus disputas de una manera más típica de los capos del narcotráfico: mediante ejecuciones. Desde el 2000, ha habido por lo menos seis grandes luchas internas. La primera, entre "Adán Rojas" y "Hernán Giraldo", ambos miembros del Bloque Norte de las AUC, resultó en la muerte de Rojas. Luego hubo una disputa pública cuando Castaño acusó (por internet) al comandante "Iván Roberto Duque" del Bloque Central Bolívar, a "Macaco" y al comandante de Putumayo, "Rafa", de estar al servicio de narcotraficantes. Eso produjo una división en las AUC y la salida de Castaño como su principal jefe en junio del 2001. Una larga y sangrienta guerra entre "Don Berna" y "Rodrigo Doble Cero" terminó en la muerte de este último y, en abril del 2004, en la desaparición y presunta muerte de Castaño¹³⁶. Durante la mayor parte del 2003 y el 2004, continuó una disputa entre el Bloque Centauros y las autodefensas más tradicionales del Casanare en torno a cultivos de coca en el oriente y el sur del Meta, que resultó en la muerte de Miguel Arroyave a manos de sus propios hombres en septiembre del 2004.

D. EL PAPEL MARGINAL DEL ELN

Sobre todo por razones de ideología, el segundo grupo insurgente de izquierda más grande de Colombia, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), es un actor menor en el negocio de la droga¹³⁷.

¹³³ Ambos eran desconocidos en ese momento; la propuesta significaba que tendrían que salir a la luz pública.

¹³⁴ Un violento enfrentamiento entre sicarios de las bandas de Diego Montoya (alias Don Diego) y Wilber Varela (alias Jabón) en el cañón de Garrapatas (Valle del Cauca) los días 28-29 de diciembre de 2004 dejó por lo menos 12 muertos; *Semana*, 10-17 de enero de 2005, pp. 36-37.

¹³⁵ Estados Unidos ha solicitado la extradición de los tres primeros. Los otros cuatro figuran en su lista Tier-II, que se

basa en la Ley de Designación de Narcotraficantes Extranjeros. Esta ley prohíbe que los estadounidenses realicen negocios con las personas incluidas en la lista y congela sus activos en Estados Unidos.

¹³⁶ Entrevistas de Crisis Group, Montería y Bogotá, 31 de julio y 30 de noviembre de 2004.

¹³⁷ Véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N°2, *Perspectivas de paz con el ELN*, 4 de octubre de 2002.

La actividad del ELN en zonas cocaleras es mucho menor que la de las FARC o las AUC, pero algunos de sus frentes tienen presencia en casi todas las regiones en donde se cultiva amapola adormidera. Según el Ministerio de Defensa¹³⁸, en el año 2000 sólo siete frentes del ELN estaban firmemente establecidos en zonas de cultivo de drogas ilícitas. En la actualidad, el ELN opera en unas diez regiones con cultivos ilícitos, cinco de las cuales tienen coca: la Sierra Nevada de Santa Marta, el Catatumbo (Norte de Santander), el sur de Bolívar, el occidente del Cauca y el centro de Nariño. Sin embargo, en todas estas regiones se ha visto debilitado por la expansión paramilitar y, en algunas, también por la presión ejercida por las FARC. Otras cinco regiones con presencia del ELN tienen cultivos de amapola adormidera: el norte de Nariño, el sur del Cauca, Huila, Tolima y Cesar¹³⁹.

En el norte del país, el ELN tiene cuatro frentes en las proximidades del Nudo de Paramillo, región entre los departamentos de Antioquia y Córdoba justo encima de la región cocalera del sur de Córdoba. Otros cuatro frentes operan en el norte de Antioquia, cerca de las zonas del Bloque Mineros de las AUC en Caucasia y Taraza, algunos lindando con la Serranía de San Lucas, en donde hay otros cuatro frentes. También hacia el norte, un frente del ELN opera en la Sierra Nevada de Santa Marta y otros dos en la Serranía de Perijá, en la frontera con Venezuela, donde hay algunos cultivos de amapola.

En la región del Catatumbo, también en la frontera con Venezuela, los frentes Carlos Armando Cagua Guerrero y José Manuel Martínez Quiroz han salido mal librados de la competencia con los paramilitares y el Frente 33 de las FARC. El Domingo Laín, uno de los frentes más fuertes del ELN, opera en el centro y oriente de Arauca, en donde se cultiva coca y, según se afirma, también se procesa. En Arauca, en donde existe una larga tradición de extorsión monetaria a las empresas petroleras por parte del ELN, los vínculos de la organización guerrillera con el negocio de la droga (que está sobre todo controlada por el Frente 10 de las FARC) no son evidentes.

En el sur, la presencia del ELN es mucho más débil y sólo opera en la bota caucana y las regiones montañosas de Nariño (a lo largo de la carretera panamericana y en las proximidades de San Sebastián y Santa Rosa, Cauca), en donde se cultiva amapola. También tiene un frente cerca del cañón de Las Herosas, en donde el Frente 21 de las FARC

controla la mayor parte del comercio de látex de opio. En la céntrica zona cafetera, en donde hay algunos cultivos de coca, el ELN tiene un frente urbano y otro rural. El Frente Marta Elena Barón se encuentra en el área de cultivos de amapola de la zona cafetera¹⁴⁰.

La relación del ELN con la economía de la droga es compleja. Oficialmente, el grupo condena cualquier vínculo con el narcotráfico, en un enfoque más ortodoxo que el de las FARC. De hecho, entre 18 y 20 de sus 60 frentes operan en regiones de cultivos ilícitos, pero su participación en el negocio varía. A mediados del 2001, cuando el ELN todavía controlaba el municipio de San Sebastián, en el sur de Cauca, parece que el Frente Manuel Vásquez Castaño y la columna móvil Camilo Cienfuegos no cobraban impuestos a los campesinos indígenas que cultivaban amapola adormidera, pero permitían el ingreso selectivo de algunos narcotraficantes los sábados, para que compraran el látex¹⁴¹.

Por otro lado, a mediados del 2003, después de haberse visto expulsados por las AUC en 1999-2000 de sus bastiones tradicionales a lo largo del río Magdalena en el sur de Bolívar, hacia las zonas altas de la Serranía de San Lucas, varios frentes del ELN estaban cobrando activamente impuestos a los cultivadores de coca¹⁴². En esa misma región, en 1996, frentes del ELN se opusieron a las FARC y en algunos casos incluso combatieron con éstas porque estaban en contra del cultivo de coca y ordenaron a los campesinos destruir las plantaciones que estaban promoviendo las FARC¹⁴³.

La actividad del ELN en éstas y otras regiones parece estar limitada por dos factores. El primero es la creciente presión paramilitar. El segundo es que el ELN ha tenido que compartir estas zonas con las FARC, con quienes mantiene una relación ambigua. Los dos grupos a veces combaten juntos contra el ejército y los paramilitares, y a veces combaten entre ellos. En tales circunstancias, es difícil para el ELN, más pequeño, desempeñar un papel importante en el negocio de la droga. La mayor parte de los estudios coinciden en afirmar que el ELN recibe mucho menos ingresos por

¹³⁸ Ministerio de Defensa, *op. cit.*

¹³⁹ Éstas son áreas en las que con frecuencia compiten con las FARC.

¹⁴⁰ *El gran cartel, op. cit.*, pp. 68-70.

¹⁴¹ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 30 de noviembre de 2004. Desde entonces, el ELN ha perdido algo de terreno en favor de las FARC y también del ejército.

¹⁴² Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 30 de noviembre de 2004. Los campesinos tenían que pagarles a tres grupos insurgentes: el ELN, las FARC y el más pequeño ERP.

¹⁴³ Sergio Uribe, "Los cultivos ilícitos en Colombia", en *Drogas ilícitas en Colombia: su impacto económico, político y social*, PNUD-DNE, 1997.

concepto de droga que las FARC y las AUC. Algunos calculan que estos representan cerca del 8 por ciento del total de ingresos¹⁴⁴. Le va mucho mejor con el secuestro y la extorsión.

No obstante, el ELN ha pasado de la negación categórica de cualquier tipo de participación en el negocio de las drogas a aceptar que puede beneficiarse de éste. Es posible que se sienta cada vez más tentado a medida que vea que pierde terreno frente a sus enemigos y que necesita armas y municiones.

E. INGRESOS POR DROGA DE LAS FARC Y LAS AUC

Existe hoy en día un amplio consenso en el sentido de aceptar que durante años el impacto de las drogas ilícitas en la economía colombiana y en las finanzas de las FARC y las AUC se ha exagerado un poco. Se han hecho varios estudios sobre el ingreso de los grupos armados por concepto del negocio de la droga¹⁴⁵. Casi todos se sustentan en datos provenientes en su mayor parte de fuentes militares, por lo cual se deben utilizar con cuidado¹⁴⁶. Los ingresos de las FARC, según se calculan mediante diversas metodologías, fluctúan entre US\$260 millones en 1994 y US\$381 millones en 1997¹⁴⁷. En comparación, los cálculos conservadores del total de ingresos anuales por droga en Colombia oscilan entre US\$1.500 millones y US\$2.500 millones¹⁴⁸. Con base en varios estudios, el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003 del PNUD atribuye a las FARC un ingreso anual promedio de US\$342 millones en los últimos años, de los cuales US\$204 millones provienen del negocio de la droga. Según datos oficiales el ingreso total de las AUC es de cerca de US\$286

millones anuales, de los cuales el 70 por ciento (unos US\$190 millones) provienen del narcotráfico¹⁴⁹.

Al calcular los ingresos relacionados con droga es importante tener en cuenta exactamente qué eslabón en la cadena del narcotráfico ocupa cada grupo armado. Una cosa es vender cocaína para exportación a unos US\$1.500/kg., y otra muy distinta vender pasta de coca a la mitad de ese precio¹⁵⁰. Según cálculos de UNODC, la producción de base de coca en Colombia fue de cerca de 440 toneladas en el 2003, a un precio promedio de US\$793/kg. El valor total a nivel de explotación agrícola del cultivo de coca sería de unos US\$350 millones, y aproximadamente otros US\$19 millones derivados de la amapola. Incluso suponiendo que las FARC controlan toda la cadena de producción y teniendo en cuenta otros ingresos como los impuestos sobre los cultivos, las pistas aéreas, los laboratorios de refinamiento y las rutas, parece evidente que la mayor parte de los cálculos sobre los ingresos de las FARC son exagerados.

Los ingresos por concepto del producto final, la cocaína, son más altos, pero aún así siguen siendo exagerados. Si el potencial de producción colombiana en el 2003 era de 440 toneladas, y el precio de la cocaína procesada era en promedio de US\$1.551/kg. (aproximadamente lo mismo que en 1991), el valor total fue de poco más de US\$680 millones. Si se agregan entre US\$28 millones y US\$38 millones por heroína (las estimaciones varían), el valor total de las drogas ilícitas colombianas listas para la exportación se acercaría a los US\$700 millones¹⁵¹.

Como las AUC parecen desempeñar un papel más importante en las etapas más lucrativas del refinamiento y la exportación, este grupo debe obtener mayores ganancias. Por consiguiente, no se entiende por qué sus ingresos aparecen en la mayor parte de los estudios como bastante inferiores a los de las FARC, siendo que esta organización participa menos en el tráfico internacional y depende más de los eslabones iniciales de la cadena, que son los impuestos sobre los cultivos y la base de coca y la venta de esta última, menos lucrativos que los pasos posteriores. Además, el papel de los microcarteles no se debe minimizar; estos controlan la mayor parte de la exportación de cocaína y heroína (aunque se desconoce hasta qué punto esto se hace a través de frentes de las AUC).

¹⁴⁴ Rensselaer Lee III, "Colombia: Insurgency Inc., Prepared for Internal Conflict 1998-2025", citado en Thoumi, *El imperio de la droga*, op. cit. Un estudio realizado en 1998 estimó las ganancias del ELN por concepto del negocio de la droga el año anterior en US\$35 millones, una décima parte de las ganancias de las FARC. Thoumi, *El imperio de la droga*, op. cit. Esta cantidad es probablemente exagerada.

¹⁴⁵ Thoumi, *El imperio de la droga*, op. cit. Rocha, *La economía colombiana*, op. cit.

¹⁴⁶ Según el Comité Interinstitucional para el Estudio de las Finanzas de la Guerrilla, las ganancias de las FARC se acercan a los US\$1.500, cifra que parece demasiado alta.

¹⁴⁷ Villamarín (1996) y Lee III (1998), citados en Thoumi, *El imperio de la droga*, op. cit. Algunos datos oficiales sitúan el monto anual entre US\$300 millones y US\$600 millones.

¹⁴⁸ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 31 de agosto de 2004.

¹⁴⁹ PNUD, *El conflicto: Callejón con salida*, Informe Nacional de Desarrollo Humano (Bogotá, 2003), p. 285.

¹⁵⁰ Precios del 2003; UNODC, "Colombia Coca Cultivation Survey", op. cit.

¹⁵¹ Todos los datos para estos cálculos se toman de *ibid*.

Estas cifras de producción no tienen en cuenta los decomisos gubernamentales de base de coca o látex de opio (27 toneladas y 27 kg. respectivamente en el 2003) ni de cocaína y heroína (en el 2003 113 toneladas métricas y 629 kilos respectivamente, además de 78 kilos de morfina)¹⁵². Tampoco tienen en cuenta los decomisos en Estados Unidos y Europa. Por consiguiente, incluso si se trata de drogas listas para exportar, los cálculos de los ingresos relacionados con droga de las FARC y las AUC parecen muy exagerados. A Crisis Group le informaron que una cifra más precisa sería US\$100 millones anuales para cada uno, como máximo¹⁵³.

Este sigue siendo un monto considerable, y sí alimenta el conflicto armado. Incluso con base en un cálculo conservador de US\$100 millones anuales en promedio, las FARC y las AUC habrían ganado entre US\$1.000 millones y US\$1.500 millones cada una en los últimos diez a doce años. Algunos analistas calculan que el sostenimiento de un combatiente armado cuesta unos US\$3 diarios¹⁵⁴. Una fuerza del tamaño de la de las FARC se podría sostener con aproximadamente US\$ 20 millones anuales. Incluso doblando o triplicando esta cifra si se incluyen otros gastos y se elimina por completo el ingreso relacionado con drogas así como otras fuentes de ingresos, los ahorros de los grupos armados durante los últimos quince años bastarían para sostener la guerra durante mucho tiempo.

F. ¿DIVISIÓN DEL TRABAJO ENTRE PARAMILITARES E INSURGENTES?

La participación cada vez mayor de los dos principales grupos armados en el negocio de la droga ha creado unas asociaciones inusuales. En algunas regiones parece estarse presentando una tácita coexistencia entre las FARC y el ELN por una parte, y las AUC por la otra.

Tradicionalmente, las AUC y las FARC han sido enemigos acérrimos e irreconciliables. Una importante diferencia entre ellos es que las AUC comparten muchos rasgos con los narcotraficantes, mientras que la relación de las FARC es más ambivalente y estratégica, colaborando con ellos para mantener en funcionamiento el negocio. El enfoque pragmático que ha surgido en el último decenio sienta las bases para una nueva situación que comienza a presentarse en algunas regiones en donde los insurgentes y los paramilitares son vecinos. Mientras en algunos lugares (el departamento de Putumayo y la región del Catatumbo son buenos

ejemplos) continúan las disputas territoriales por el control de los cultivos y el negocio de la droga, en otros los grupos armados parecen ser menos hostiles.

El ejemplo más claro fue el de la Serranía de San Lucas, en el sur de Bolívar, a mediados del 2003¹⁵⁵. Las principales poblaciones a lo largo del río Magdalena están controladas por el Bloque Central Bolívar de las AUC, que llegó a la región en 1999 y obligó a la guerrilla a replegarse a las montañas de la Serranía de San Lucas. La región cuenta con cerca de 5.000 hectáreas de cultivos de coca. Los tres grupos guerrilleros que allí operan --FARC, ELN y ERP-- controlan buena parte de la zona de plantaciones. A mediados del 2003, se había implantado un curioso sistema en el municipio de Arenal: en lo alto de la Serranía se cultivaba coca y se transformaba en pasta básica, que luego se bajaba hasta el río. Las sustancias químicas necesarias para procesar las hojas de coca y convertirlas en pasta eran transportadas desde el río hasta las montañas. Como los paramilitares controlaban el río y la guerrilla la Serranía, esto sólo era posible mediante por lo menos un acuerdo tácito.

Esto se podría repetir en otras partes. Ha habido informes sistemáticos sobre acuerdos similares entre "John 40", comandante del Frente 46 de las FARC en Puerto Rico y Vista Hermosa (Meta), y los paramilitares del Bloque Centauros justo al norte, del otro lado del río Ariari. Al difunto Miguel Arroyave se lo consideraba un gran contrabandista de productos químicos, y sus hombres controlaban el acceso al río Guaviare, que a su vez es el único paso desde el oriente al territorio controlado por las FARC. La única manera en que las FARC podían obtener los químicos y sacar la pasta de coca básica era a través de territorio paramilitar. Sin embargo, Arroyave y sus hombres decían combatir a las FARC en sus bastiones un poco más al sur¹⁵⁶.

Antes de morir, Arroyave acusó a su enemigo, Martín Llanos, jefe de las Autodefensas del Casanare, de compartir semanalmente una pista aérea con el "Negro Acacio", comandante del Frente 16 de las FARC, cerca de Mapiripán, en la frontera entre los departamentos de Meta y Guaviare. Esto puede haber sido pura propaganda, aunque Castaño también criticó en repetidas ocasiones a algunos grupos de autodefensa y narcotraficantes por pactar acuerdos con la guerrilla.

En Nariño, los paramilitares controlan la mayor parte de la costa Pacífica y los ríos que desembocan en el mar, mientras que las FARC y el ELN controlan las regiones

¹⁵² "Observatorio de Drogas Colombia", *op. cit.*

¹⁵³ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 31 de agosto de 2004.

¹⁵⁴ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 26 de agosto de 2004.

¹⁵⁵ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 30 de noviembre de 2004.

¹⁵⁶ *El Tiempo*, junio de 2004.

rio arriba. En esta zona se desarrolla desde hace bastante tiempo una disputa en torno al negocio de la droga. Nariño es ahora un departamento cocalero, además de un punto de embarque importante de cocaína hacia México y Centroamérica por vía marítima. A mediados del 2003 las FARC controlaban la mayor parte de la producción de pasta de coca, que siguió llegando a los puntos de embarque costeros pese a las disputas con los paramilitares en las áreas en donde se localiza la mayor parte de los laboratorios de cocaína.

El equilibrio en las zonas de cultivo de coca en donde operan grupos armados rivales es muy frágil. No existe información que sugiera que esa aparente cooperación, o por lo menos coexistencia, sea producto de acuerdos formales. En enero del 2004 en la Serranía de San Lucas, por ejemplo, los paramilitares atacaron de repente Santo Domingo con el fin de obtener el control sobre zonas de cultivo de coca. En Nariño, con frecuencia se rompe el *statu quo*.

El factor más importante es el control territorial. El grupo que controle el área en cuestión define cómo ingresan los precursores químicos y cuáles rutas se utilizan para sacar la cocaína. Como la guerrilla casi siempre está en los márgenes de las zonas agrícolas y los paramilitares muchas veces se han establecido en lugares más modernos y desarrollados, cuando son vecinos puede parecer casi natural una cierta división del trabajo. Sin embargo, la situación se deteriora fácilmente cuando una de las partes sospecha que puede obtener control sobre el territorio de la otra. En todo caso, aunque tanto las FARC como los paramilitares insisten en que nunca colaborarían unos con otros, el hecho es que a veces eso sí sucede.

IV. POLÍTICA ANTINARCÓTICOS Y POLÍTICA DE SEGURIDAD

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington proporcionaron a los gobiernos de Estados Unidos y de Colombia nuevos argumentos para intensificar la guerra contra la droga y, por primera vez, extenderla formal y explícitamente a los grupos armados involucrados en el comercio ilícito, aduciendo la lucha contra el terrorismo¹⁵⁷. Desde 1997 las FARC y el ELN figuran en la lista de organizaciones terroristas internacionales del Departamento de Estado de los Estados Unidos; el 10 de septiembre de 2001, las AUC fueron incorporadas a dicha lista. Los tres grupos también figuran hoy en la lista correspondiente de la Unión Europea (UE). En agosto del 2002, un proyecto de ley de gastos suplementarios¹⁵⁸ autorizó a Washington a emplear su ayuda y los equipos del Plan Colombia no sólo para combatir la droga sino también para operaciones antiterroristas o contrainsurgentes¹⁵⁹.

Esta estrategia se basa en dos supuestos básicos. El primero se refleja en el Informe sobre Estrategia Internacional para el Control de Narcóticos de Estados Unidos del 2003:

Cuanto más cerca podamos atacar la fuente, más probabilidades habrá de frenar del todo el flujo de drogas. El control de los cultivos es, de lejos, el medio más efectivo en relación con el costo de

¹⁵⁷ Durante muchos años, las políticas antinarcóticos y contrainsurgencia de Estados Unidos fueron bastante distintas. Eso no quiere decir que a Washington no le importara la evolución del conflicto colombiano. Los oficiales colombianos han sido desde hace mucho tiempo los más numerosos de América Latina en las instalaciones de capacitación militar de Estados Unidos, por ejemplo. Washington Office on Latin America (WOLA), "Trends in US Military Programs in Latin America", Washington, 2004.

¹⁵⁸ Cámara de Representantes de los Estados Unidos, "Making Supplemental Appropriations for further Recovery from and Response to Terrorist Attacks on the U.S. for the Fiscal Year Ending September 30, 2002, and for other purposes", HR 4775, 2 de agosto de 2002.

¹⁵⁹ Crisis Group había recomendado ese derrotero porque consideraba que la autoridad estatal de Colombia estaba en riesgo, y ciudadanos particulares estaban siendo asesinados, secuestrados u obligados a huir de sus hogares. Por consiguiente, y sobre la base de que se respetarían los derechos humanos y de que los militares colombianos cortarían cualquier vínculo con los paramilitares, Crisis Group convino en que la ayuda de Estados Unidos debía emplearse tanto contra los insurgentes como contra las aún más brutales AUC, sin necesidad de demostrar una conexión de éstos con el narcotráfico. Informe de Crisis Group, *La esquiwa búsqueda de la paz en Colombia*, op. cit.

acabar con la oferta. Si destruimos los cultivos o impedimos que se cosechen, no ingresarán drogas al sistema... En teoría, si no hay cultivos de droga para cosechar, no podrían ingresar ni cocaína ni heroína a la cadena de distribución; tampoco habría necesidad de efectuar costosas operaciones de fuerza e interdicción¹⁶⁰.

El segundo supuesto es que, como los grupos armados colombianos dependen fuertemente del negocio de la droga, si se lucha contra éste y finalmente se elimina, las finanzas de estos grupos se verían seriamente menguadas, lo cual facilitaría su derrota militar o los llevaría a la mesa de negociaciones en posición de debilidad.

La firme estrategia del gobierno de Uribe de combinar la política de seguridad y la política antinarcóticos es una prolongación más acentuada del enfoque del presidente Andrés Pastrana (1998-2002), quien utilizó el Plan Colombia para fortalecer las fuerzas armadas y la policía y lanzar un ambicioso programa de fumigación aérea de las plantaciones de coca. Cuando fracasaron las negociaciones de paz con las FARC, el gobierno de Pastrana también propugnó fuertemente la categorización de los insurgentes como narcoterroristas, sobre todo en Estados Unidos y Europa¹⁶¹.

El presidente Uribe ha buscado firmemente el fortalecimiento de las fuerzas armadas y la erradicación de los cultivos de coca. Según su gobierno, en Colombia no existe un "conflicto". Más bien, la visión oficial es que narcoterroristas intentan derrocar un Estado democrático. "Si Colombia no tuviera droga, no tendría terroristas", dijo Uribe en marzo del 2004¹⁶². Los componentes militar y antinarcóticos del Plan Colombia --en la práctica siempre los elementos centrales-- se han reforzado.

Aunque el gobierno de Uribe ha mantenido abierta la posibilidad de negociar la desmovilización con los grupos armados sobre la base de un cese de fuego y la terminación de cualquier vínculo con el narcotráfico, el secuestro y otras actividades delictivas, el punto focal es una ofensiva a gran escala contra las FARC: el Plan Patriota¹⁶³.

El gobierno colombiano ha estado conversando con las AUC sobre su desmovilización desde mediados del 2003¹⁶⁴. A fines del 2004, cerca de 3.000 miembros de grupos paramilitares se habían desmovilizado, pero no existen pruebas de que la participación de las AUC en el negocio de la droga haya disminuido¹⁶⁵. En una conversación privada en Tierralta, la comisión de negociación de las AUC le dijo a Crisis Group que los paramilitares no pensaban renunciar al narcotráfico sino cuando el gobierno implementara un programa de desarrollo rural de amplio alcance en las regiones bajo su control¹⁶⁶.

Durante los primeros dos años y medio del gobierno de Uribe, se fumigaron más hectáreas de coca que en cualquier otra época. En el 2000 y en el 2001, cuando se inició el Plan Colombia, se fumigaron casi 154.000 hectáreas; en el 2002 y el 2003, la cifra subió a 270.000. Según los datos más recientes del ejército, en el 2003 y el 2004 se fumigaron 242.000 hectáreas¹⁶⁷.

Para mayo del 2001, se habían entrenado tres batallones antinarcóticos --aproximadamente 2.250 soldados-- y ya operaban en el sur de Colombia¹⁶⁸. A fines del 2002 el ejército ya había reorganizado las brigadas y expandido su campo de operación a todo el país¹⁶⁹.

Los batallones apoyaron activamente la fumigación aérea, atacando a las FARC y actuando como fuerza de reacción rápida. Desde que salieron del departamento de Nariño en junio del 2003, los batallones antinarcóticos han prestado apoyo a la fumigación aérea en el sur de Bolívar, Norte de Santander, Arauca, Meta y Huila, han decomisado siete toneladas de cocaína y dos toneladas de base de coca, y han destruido dieciséis sofisticados laboratorios para el refinamiento de cocaína y 948 instalaciones para el procesamiento de base de

Las fronteras de Colombia: El eslabón débil de la política de seguridad de Uribe, 23 de septiembre de 2004.

¹⁶⁴ Véase el informe de Crisis Group, *Colombia: Negociar con los paramilitares*, op. cit., y el informe también de Crisis Group, *Desmovilizar a los paramilitares en Colombia*, op. cit.

¹⁶⁵ Otros problemas serios relacionados con las negociaciones incluyen violaciones del cese de fuego y amenazas de las AUC.

¹⁶⁶ Visita de Crisis Group a Tierralta, 31 de julio de 2004.

¹⁶⁷ Informe preparado por la Brigada Especial contra el Narcotráfico, citado en *El Espectador*, 9-15 de enero de 2005, p. 4A.

¹⁶⁸ Embajada de los Estados Unidos en Colombia, "U.S. Training to the Colombian Counter Narcotics Brigade", 24 de mayo de 2001.

¹⁶⁹ U.S. General Accounting Office, "Drug control: specific performance measures and long-term costs for U.S. programs in Colombia have not been developed", junio de 2003.

¹⁶⁰ "International Narcotics Control Strategy Report 2003", op. cit.

¹⁶¹ Sobre el Plan Colombia y las negociaciones de paz con las FARC durante el gobierno del presidente Pastrana, véase el informe de Crisis Group, *La esquivada búsqueda de la paz en Colombia*, op. cit.

¹⁶² De un discurso ante el Consejo Permanente de la OEA en Washington, 25 de marzo de 2004, citado en *El gran cartel*, op. cit.

¹⁶³ Véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N°9,

coca¹⁷⁰. Sin embargo, la fragmentación de los cultivos de coca y el incremento de plantaciones pequeñas en cada vez más regiones puede estar dificultando la labor de las brigadas, ya de por sí presionadas, para mantener este desempeño.

Por consiguiente, persisten dudas sobre si los grupos armados, en especial las FARC pero también los paramilitares, están en una posición más desfavorable que hace dos o tres años debido a la mengua en sus ingresos provenientes del negocio de la cocaína. Pese a la considerable disminución en los cultivos de coca en el Putumayo, las FARC parecen haber mantenido su presencia militar en ese departamento, así sea alejados del principal centro de transporte urbano. Casi todo el negocio de la coca se ha trasladado al departamento de Nariño, que está principalmente bajo el control de las FARC. También es dudoso que los microcarteles hayan sido seriamente afectados.

Si bien el gobierno y los militares insisten en que las FARC van camino a una derrota estratégica, varios destacados analistas colombianos prefieren hablar de un "repliegue estratégico"¹⁷¹. Otros mencionan la considerable acumulación de dinero durante la última década (proveniente del negocio de la droga pero también de otras fuentes delictivas como el secuestro y la extorsión) que les da a los grupos armados, en especial a las FARC, un amplio margen de seguridad a mediano plazo.

Sin duda la situación de seguridad ha mejorado, sobre todo en Bogotá y en los principales centros urbanos. La policía y el ejército tienen hoy en día presencia en la totalidad de los 1.098 municipios. No obstante, esta presencia se limita a las áreas urbanas, pese al despliegue de los soldados campesinos, y las FARC siguen desplazándose más o menos libremente en grandes porciones del área rural¹⁷². Como indica el análisis de la sección precedente, los insurgentes mantienen una fuerte presencia en todas las regiones cocaleras importantes, en tanto que los paramilitares han protegido sus intereses en el narcotráfico y el contrabando de precursores químicos expandiendo su presencia en zonas fronterizas estratégicas¹⁷³.

Por otra parte, la campaña de erradicación de los cultivos de coca no parece haber estado a la altura de los retos planteados por la nueva estructura de pequeños carteles modernos y altamente tecnificados. Mientras los campesinos y colonos pobres sufren el grueso de la ofensiva, no hay pruebas claras de que los pequeños carteles y sus socios en los niveles de producción, refinamiento y transporte se hayan visto seriamente lesionados. Las autoridades colombianas y estadounidenses han realizado algunas operaciones exitosas y las incautaciones de cocaína han aumentado, pero el flujo de gasolina y cemento a las zonas cocaleras prosigue, y el precio de la cocaína en las calles de Estados Unidos es más bajo que antes de lanzarse el Plan Colombia¹⁷⁴.

Como resultado de la intensiva fumigación aérea en Colombia, el cultivo global de coca en la región andina registra los niveles más bajos desde 1989. Sin embargo, con 154.100 hectáreas, los cultivos de coca de la región están lejos de haberse reducido a niveles capaces de afectar seriamente la oferta de cocaína en Estados Unidos y Europa. Se ha detectado un aumento en el área de cultivos en Bolivia (de 14.600 hectáreas en el 2000 a aproximadamente 25.000 a fines del 2004)¹⁷⁵. La meta última --reducir la cantidad de cocaína que ingresa a Estados Unidos-- está lejos de cumplirse: los precios han seguido disminuyendo, la pureza ha aumentado y el consumo sigue siendo por lo menos estable, si es que no ha crecido¹⁷⁶. Tampoco parece que los eslabones clave del negocio se hayan debilitado.

A. FUMIGACIÓN AÉREA

Colombia es el único país andino que erradica cultivos ilícitos mediante la fumigación aérea. El debate en torno a los efectos que este método tiene en la salud y el medio ambiente ha sido tenso y altamente politizado. Aunque las pruebas reunidas por Crisis Group no son contundentes, escuchamos numerosos relatos en regiones que han soportado mucha fumigación, como Caquetá y Guaviare, que sugieren daños colaterales, entre ellos infecciones y brotes en la piel de los habitantes de estas zonas, contaminación de aguas y

¹⁷⁰ "International Narcotics Control Strategy Report", *op. cit.*

¹⁷¹ Véase Fundación Seguridad y Democracia, "El repliegue de las FARC: derrota o estrategia", Bogotá, octubre de 2004; entrevista de Crisis Group, Bogotá, julio de 2004.

¹⁷² Véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N°6, *Colombia: la política de seguridad democrática del presidente Uribe*, 6 de noviembre de 2003.

¹⁷³ Véase el informe de Crisis Group, *Las fronteras de Colombia*, *op. cit.*

¹⁷⁴ Véase, por ejemplo, un informe reciente de la Oficina sobre América Latina de Washington (WOLA), "Are We There Yet?", *op. cit.* Con base en datos del gobierno de Estados Unidos, muestra que el precio al detal de la cocaína (por compras de dos gramos o menos) se redujo de US\$145.73 por gramo puro en 1997 a US\$106.54 a mediados del 2003 (una quinta parte de los precios de 1982).

¹⁷⁵ Esto se examinará en un próximo informe de Crisis Group sobre las dimensiones regionales del narcotráfico.

¹⁷⁶ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 31 de agosto de 2004.

enfermedades en el ganado¹⁷⁷. Los cultivos ilícitos en sí también tienen efectos muy perjudiciales en la biodiversidad y el medio ambiente de Colombia. La destrucción de bosques primarios se ha generalizado: por cada hectárea cultivada se han destruido entre tres y cuatro bosques, en tanto que el agua y la tierra se han contaminado debido a las numerosas sustancias químicas que se utilizan en el procesamiento de la hoja de coca¹⁷⁸.

En el 2003 se redujo el cultivo de coca por tercer año consecutivo, pasando de 163.300 hectáreas en el 2000 a 86.300 en el 2003. Según se informó a Crisis Group, esto se debe principalmente a las fumigaciones aéreas¹⁷⁹, a un costo de US\$5.000 por cada hectárea fumigada¹⁸⁰. A fines del 2005, Estados Unidos habrá invertido US\$441.8 millones en fumigación aérea desde que se lanzó el Plan Colombia en el 2000¹⁸¹.

El hecho de que no se hayan afectado el precio y la pureza de la cocaína en Estados Unidos y Europa podría deberse a unas existencias voluminosas, lo cual significaría que podría transcurrir un lapso entre la reducción en la oferta actual y el efecto en las calles¹⁸². Sin embargo, la vida útil de la cocaína es de dos años. Si las existencias fueran la razón, ya se estaría sintiendo algún impacto.

También es posible que la reducción en el área de cultivos de coca no haya disminuido la oferta real de cocaína debido a cambios en la técnica y a fallas en la estrategia de fumigación aérea. De hecho, los campesinos coccaleros han reaccionado rápidamente frente a la fumigación protegiendo sus cultivos mediante métodos como rociar las hojas con agua de panela o podar los arbustos fumigados para que vuelvan a crecer. Algunas de las medidas desarrolladas para mejorar la productividad son el aumento en la densidad de los arbustos y los nuevos sistemas fertilizantes y de recolección de hojas¹⁸³.

Otra tendencia ha sido la reducción en el tamaño de las parcelas desde el 2000. En el 2003, las plantaciones pequeñas (de menos de tres hectáreas) constituían el 69 por ciento de los estimativos nacionales¹⁸⁴, el tamaño promedio de las parcelas --2.05 hectáreas en el 2000-- era de 1.24 hectáreas¹⁸⁵, y la policía antinarcóticos (DIRAN) fumigaba ocho hectáreas para destruir una¹⁸⁶. La fumigación de parcelas muy pequeñas es casi imposible, le dijo un experto a Crisis Group: "Es como tratar de atinarle a un mosquito con una bala"¹⁸⁷. Todo esto genera preocupación acerca de la sostenibilidad a largo plazo de la fumigación como principal herramienta de erradicación.

Una consecuencia directa y perjudicial de la fumigación en Colombia ha sido la atomización de los cultivos ilícitos por todo el país, un fenómeno que se ha descrito como "efecto globo". Como se detectó mediante la observación satelital de UNODC-SIMCI, la cantidad de departamentos afectados por cultivos ilícitos aumentó de 21 en el 2002 a 23 en el 2003. Las plantaciones ilícitas parecen haber disminuido en ciertas áreas, pero haber aumentado en otras. Departamentos como Nariño y Meta experimentaron un incremento importante en los cultivos en el 2003, pese a la fumigación aérea extensiva. Algunas regiones que no se estimaban coccaleras en el 2002 ahora se consideran nuevas zonas potenciales de cultivos, como el Chocó, el departamento más pobre, que también ha visto crecer la violencia ejercida por los grupos armados¹⁸⁸.

B. DESARROLLO ALTERNATIVO

Los programas de desarrollo alternativo son una parte integral aunque sin suficiente apoyo de la política antinarcóticos de Estados Unidos en Colombia¹⁸⁹. Sólo

¹⁷⁷ Entrevistas de Crisis Group, Florencia y San José del Guaviare, 7 y 17 de octubre de 2004.

¹⁷⁸ Thoumi, *El imperio de la droga*, op. cit., p. 205.

¹⁷⁹ UNODC, "Colombia Coca Cultivation Survey", op. cit.

¹⁸⁰ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 10 de septiembre de 2004.

¹⁸¹ U.S. Government Accounting Office, "Aviation Program Safety Concerns in Colombia are Being Addressed, but State's Planning and Budgeting Process Can Be Improved", julio de 2004.

¹⁸² Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 31 de agosto de 2004. Otra posible explicación es el resultado de la competencia creciente que plantean las drogas sintéticas.

¹⁸³ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 25 de agosto de 2004.

¹⁸⁴ UNODC, "Colombia Coca Cultivation Survey", op. cit.

¹⁸⁵ Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), "Presentación al Consejo Nacional de Estupefacientes", 2004, www.unodc.org.co/simci.htm.

¹⁸⁶ En el 2003 se fumigaron 132.817 hectáreas, de las cuales se destruyeron efectivamente 15.731; *ibid*.

¹⁸⁷ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 25 de agosto de 2004.

¹⁸⁸ Los cultivos de coca se fumigaron por primera vez a comienzos de enero del 2005. Las asociaciones cívicas locales y el director de la oficina departamental de Desarrollo Sostenible en el Chocó criticaron la decisión del gobierno central y dijeron que no habían sido consultados. Temen que la fumigación destruya los cultivos de alimentos. *El Colombiano*, 27 de noviembre de 2004, p. 10A, *El Tiempo*, 8 de enero de 2005, p. 1/3.

¹⁸⁹ Se afirma que la política consta de cuatro pilares: interdicción, aplicación de la ley, erradicación y desarrollo alternativo, así como reducción de la demanda en Estados Unidos. Entrevista de Crisis Group con funcionarios de USAID, Bogotá, 6 de diciembre de 2004.

US\$639 millones de los US\$3.300 millones para ayuda entre el 2000 y el 2004 se han asignado a desarrollo económico, gobernabilidad y apoyo social, más que todo a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). De esta cifra, unos US\$206 millones se han asignado específicamente al desarrollo alternativo¹⁹⁰. Estas cifras reflejan la visión compartida de los gobiernos de Uribe y de Bush en el sentido de que la erradicación y la interdicción son las principales herramientas de la política antinarcoóticos.

La estrategia de erradicación de cultivos mediante la fumigación aérea y medidas de desarrollo alternativo complementarias se basa en la presunción de que las plantaciones de coca y amapola son ilegales y deben ser destruidas. Según esta lógica, la fumigación aérea tiene un carácter punitivo. Funcionarios de USAID en Bogotá señalan la "exitosa" experiencia de reducción drástica de plantaciones en el departamento de Putumayo, que en un momento fue el centro de los cultivos de coca. Según se aduce, la reducción experimentada desde julio del 2002, cuando se reanudaron las fumigaciones aéreas masivas, de unas 60.000 a 7.500 hectáreas, produjo un importante incremento en el desarrollo alternativo porque los campesinos sabían que si volvían a sembrar cultivos ilícitos, estos iban a ser nuevamente destruidos¹⁹¹. El empleo de la fumigación como método principal de erradicación se defiende argumentando el gran tamaño de las plantaciones de coca (tres hectáreas o más), así como el fracaso de los programas de erradicación voluntaria en los años noventa, en parte debido a la intimidación por parte de las FARC y las AUC¹⁹².

Los funcionarios de UNODC han advertido en repetidas ocasiones que la erradicación forzada sin programas de desarrollo alternativo y sustitución de cultivos no tendrá como efecto la destrucción sostenible

de los cultivos de coca y amapola¹⁹³. La experiencia ha enseñado que la simple sustitución por cultivos legales pero menos rentables es insuficiente, y que el desarrollo alternativo sólo tiene posibilidades de éxito si se pone énfasis en la generación de ingresos alternativos. Es preciso mejorar la infraestructura comunitaria, con base en necesidades localmente definidas y con mano de obra local. Se debe ayudar a los campesinos que cultivan coca y amapola a que establezcan redes de comercialización y siembren cultivos de seguridad alimentaria como yuca o banano en áreas fuertemente fumigadas, al tiempo que se les presiona para que renuncien a las plantaciones ilícitas.

Además del desarrollo alternativo, se han instituido programas para fortalecer la democracia y el Estado de derecho (US\$210 millones en 2000-2004) y ayudar a los desplazados y otros grupos vulnerables (US\$140 millones durante el mismo período)¹⁹⁴. Sin embargo, Colombia tiene una de las relaciones de dólares invertidos en desarrollo alternativo por hectárea plantada de coca más bajas del mundo, si es que no la más baja. El esfuerzo militar sin precedentes del gobierno de Uribe se ha producido a costa de la inversión social, incluidos recortes presupuestales en muchos programas internos. Ninguno de los gobiernos está abordando seriamente una de las causas que desde hace mucho tiempo subyacen el conflicto, que es la distribución desigual de la tierra. Como el presidente Uribe asegura que no existe "conflicto" sino sólo una lucha contra delincuentes y criminales, esa política parece innecesaria.

Pese a los esfuerzos de las autoridades estadounidenses -y en bastante menor grado de las colombianas-, los actuales programas de desarrollo alternativo son insuficientes¹⁹⁵. En vista de la financiación limitada, el carácter punitivo de la erradicación de cultivos y la gran movilidad de los cultivos ilícitos en el país, el desarrollo alternativo no puede marcar una diferencia a menos que cuente con el apoyo de una estrategia nacional de desarrollo rural a gran escala.

¹⁹⁰ U.S. Government Accounting Office, "Non-military Assistance to Colombia Is Beginning to Show Intended Results, but Programs Are Not Readily Sustainable", julio de 2004. www.ciponline.org/colombia/aidtable.htm. Así mismo, en noviembre de 2004, Estados Unidos comprometió US\$116,7 millones adicionales en ayuda para el año fiscal 2005, a través de programas para fortalecimiento democrático, desarrollo alternativo y asistencia a desplazados. "Estados Unidos apoya programas de democracia, desarrollo alternativo y atención a desplazados", en <http://bogota.usembassy.gov/wwwspc74.shtml>.

¹⁹¹ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 6 de diciembre de 2004.

¹⁹² Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 6 de diciembre de 2004; véase también Coletta Youngers y Eilin Rosin, *Drugs and Democracy in Latin America* (Boulder, 2005).

¹⁹³ Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, noviembre de 2002 y octubre de 2004.

¹⁹⁴ U.S. Government Accounting Office, "U.S. Nonmilitary Assistance to Colombia", *op. cit.*

¹⁹⁵ Al 30 de septiembre de 2004, el informe trimestral de USAID indicaba que 44.015 familias se habían beneficiado con sus programas de desarrollo alternativo desde el 2000, sembrando cerca de 55.071 hectáreas de cultivos lícitos y erradicando manualmente 22.803 hectáreas de plantaciones ilícitas (20.659 hectáreas de coca, 2.144 hectáreas de amapola adormidera); "USAID/Colombia Progress Report for 4th Quarter of FY2004", p. 4, y USAID, "FY2005 Budget Justification Colombia, Alternative Development", en www.usaid.gov/policy/budget/cbj2005/lac/pdf/514-008.pdf.

Los expertos coinciden en afirmar que los programas de desarrollo alternativo no pueden ni deben simplemente seguir los cultivos ilícitos a medida que se van propagando por Colombia. Algunas regiones sencillamente no se prestan para el desarrollo alternativo porque no existen las condiciones necesarias: infraestructura básica, una economía de mercado privada local y un mínimo de seguridad¹⁹⁶. Si producen cultivos ilícitos, sólo se les considera aptas para fumigación aérea y reasentamiento de población¹⁹⁷.

Por consiguiente, el desarrollo alternativo de USAID se concentra en regiones en donde existe un mínimo de condiciones para generar ingresos alternativos y "polos de desarrollo rural". Sin embargo, incluso en estas regiones hay limitaciones. Los cultivos alternativos tienen que armonizar con la ecología local, la inversión del sector privado se tiene que estimular en condiciones difíciles porque se obtienen utilidades más fácilmente en otros lugares, y los cultivos lícitos con posibilidades de comercialización, como la palma africana, el caucho o la pimienta, requieren seis años antes de generar utilidades. La comercialización eficiente constituye un gran reto¹⁹⁸.

Además, existe un problema de prioridades en materia de políticas. Mientras Estados Unidos ha asignado algo de ayuda, así sea poca, al desarrollo alternativo, el gobierno de Uribe ha limitado su actividad al programa "familias guardabosques", que insta a las familias campesinas a erradicar los cultivos de coca a cambio de un pago por parte del gobierno central para cuidar de los bosques naturales primarios.

Según funcionarios del gobierno colombiano, a septiembre del 2004 el programa se había implementado en siete departamentos y con 40.000 familias¹⁹⁹. Con el apoyo financiero de USAID, el gobierno ha encomendado a UNODC la tarea de monitorearlo. Al revisar aleatoriamente el cumplimiento, UNODC ha observado que algunos campesinos siguen cultivando coca en áreas contiguas. Algunos también son presionados por los

grupos armados, que tratan de aprovechar para sí los fondos aportados por el gobierno²⁰⁰. En la mayor parte de los casos, el programa no está siendo implementado en zonas de bosques primarios, y a los campesinos no se les da el apoyo técnico que requieren para hacer el cambio²⁰¹.

C. CONTRABANDO DE SUSTANCIAS QUÍMICAS

El procesamiento de las hojas de coca para transformarlas en base de coca y luego su refinación para producir cocaína exigen grandes cantidades de numerosas sustancias químicas. Las cantidades requeridas necesitan cientos de camiones y barcos²⁰².

La mayor parte de estos químicos se producen en los países industrializados²⁰³. Los 167 estados que han ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 tienen la obligación de tomar medidas "que se consideren apropiadas" para impedir el "desvío" de 23 sustancias químicas controladas²⁰⁴. A los países que producen sustancias químicas controladas les compete la responsabilidad de notificar a la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) sobre sus exportaciones e investigar la legitimidad de las transacciones.

Colombia controla 30 sustancias químicas²⁰⁵. La DNE estima que sólo un 2 ó 3 por ciento de los químicos legalmente importados se desvía hacia el procesamiento

²⁰⁰ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 27 de agosto de 2004.

²⁰¹ Crisis Group observó una comunidad rural en Guaviare, en donde UNODC patrocina un programa de desarrollo alternativo para campesinos dedicados a la ganadería lechera. Uno de los 25 campesinos seguía sembrando coca, lo que imposibilitaba que los demás tuvieran acceso al programa del gobierno. Sus cultivos ilícitos habían sido fumigados varias veces. Visita de Crisis Group a San José del Guaviare, 18 de octubre de 2004.

²⁰² Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 25 de agosto de 2004. Colombia es líder mundial en decomisos de sustancias químicas ilegales. "Observatorio de Drogas de Colombia", *op. cit.*, p. 126.

²⁰³ El 60 por ciento de las importaciones legales de químicos controlados proviene de Estados Unidos, seguido por Trinidad y Tobago (18 por ciento) y Bulgaria (15 por ciento). *Ibid.*, p. 138.

²⁰⁴ "Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas", 19 de diciembre de 1988, artículo 12.

²⁰⁵ La Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) informa que en el 2003 se incautaron 2.5 toneladas y 1.74 millones de galones de estas sustancias químicas controladas. "Observatorio de Drogas de Colombia", *op. cit.*, p. 132.

¹⁹⁶ En San José del Guaviare, un sacerdote que había establecido un proyecto de ganadería lechera para ayudarles a los campesinos de la región a dejar el cultivo de coca y reemplazarlo por una actividad económica lícita le dijo a Crisis Group que las FARC se habían robado la mayor parte del ganado. Entrevista de Crisis Group, San José del Guaviare, 19 de octubre de 2004.

¹⁹⁷ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 6 de diciembre de 2004.

¹⁹⁸ Visita de Crisis Group a San José de Guaviare, 17 de octubre de 2004.

¹⁹⁹ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 3 de septiembre de 2004. Los departamentos son Antioquia, Bolívar, Guaviare, Magdalena (Sierra Nevada), Nariño, Putumayo y Tolima.

de drogas²⁰⁶. Según parece la mayor parte de los químicos ingresa de contrabando al país desde Venezuela y Ecuador, en donde hay menos químicos prohibidos o controlados²⁰⁷. Sólo la corrupción a nivel local explica cómo estos químicos siguen llegando libremente hasta los grupos armados y carteles que procesan la hoja de coca para transformarla en cocaína²⁰⁸.

En algunas regiones específicas²⁰⁹, varios productos, como el cemento y la gasolina, son controlados por el ejército y la policía. En las selvas del sur son usuales los controles en los ríos, pero según parece la población local es la que resulta más afectada, pues su acceso a medicamentos, alimentos y gasolina está severamente restringido, en tanto que los laboratorios siguen recibiendo un flujo constante de químicos²¹⁰.

D. LAVADO DE DINERO

Desde la promulgación de la Ley 333 sobre extinción de dominio en diciembre de 1996, las autoridades colombianas se han esforzado por detener el lavado de dinero e incautar su producto. En diciembre del 2002 esta ley fue reemplazada por la Ley 793, que simplificó el proceso, redujo el tiempo para procedimientos, estableció penas más severas por ausencia en el juicio, esclareció las responsabilidades de la Fiscalía General, y determinó que las personas que denunciaran bienes de procedencia ilícita recibirían el 5 por ciento de las utilidades producidas por la liquidación de la propiedad.

Hasta hace poco, los narcotraficantes y los miembros de los grupos armados preferían lavar dinero invirtiendo en finca raíz. Por lo general era poco lo que se lograba en confiscación de propiedades y en sentencias. La Fiscalía General calcula que entre 1997 y fines del 2004 se lavaron US\$10.000 millones, de los cuales sólo una fracción fue incautada por las autoridades²¹¹.

Según datos de la Fiscalía General (que cubren desde comienzos del 2001 hasta comienzos del 2004), el número de personas sentenciadas por lavado de dinero -casi todo relacionado con narcotráfico-- sigue más o menos estable (en promedio 26 por semestre). La

cantidad de personas acusadas disminuyó, por lo menos durante los primeros semestres del 2002 y el 2004 (de 74 a 40). Esos mismos datos revelan que el número de propiedades incautadas aumentó considerablemente durante el segundo semestre del 2002 y el 2003, de 511 a 2.363, aunque se redujo a 849 en el primer semestre del 2004. De nuevo, la gran mayoría de los casos tenía que ver con narcotráfico.

Si bien estas cifras reflejan una acción judicial más rigurosa y efectiva, las cantidades siguen siendo pequeñas. Esto lo admiten funcionarios de la Fiscalía General, quienes le dijeron a Crisis Group que el proceso sigue siendo lento y tedioso²¹², en parte debido a las nuevas técnicas utilizadas para el lavado de dinero. Ahora, los grupos armados y los narcotraficantes prefieren invertir en acciones a corto plazo, automóviles, instalaciones de transporte público, arte y joyería, todos los cuales son más difíciles de rastrear porque pueden cambiar de manos más rápidamente. Se calcula que un 25 por ciento de los dineros ilícitos ingresa al ciclo económico colombiano, y el 75 por ciento se blanquea en el exterior (parte de esto tal vez se repatrie en algún momento).

Como casi todos los dineros ilícitos se lavan en el exterior, si se quiere afectar seriamente las finanzas de los grupos armados y los narcotraficantes es preciso reforzar considerablemente las medidas tomadas fuera de Colombia. También se sabe que las FARC, por lo menos, mantienen una considerable cantidad de dinero oculto en distintas regiones de Colombia, como los US\$14 millones que encontró una unidad del ejército en abril del 2003 en el departamento de Caquetá²¹³.

E. INTERDICCIÓN AÉREA Y MARÍTIMA

El Programa de Interrupción del Puente Aéreo es una iniciativa liderada por Estados Unidos en la región andina, cuyo fin es interceptar vuelos no autorizados sospechosos de transportar drogas ilícitas. Comenzó en Perú para controlar el flujo de base de coca a Colombia, pero se suspendió en el 2001 cuando la fuerza aérea peruana derribó un avión por error, causando la muerte de un misionero estadounidense y su hija. Desde que el programa se restableció en Colombia en agosto del 2003, ha tenido un éxito limitado. Según la DNE, en el

²⁰⁶ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 13 de octubre de 2004.

²⁰⁷ *Observatorio de Drogas de Colombia, op. cit.*, p. 132.

²⁰⁸ Entrevistas de Crisis Group, Florencia (Caquetá) y San José del Guaviare, septiembre y octubre de 2004.

²⁰⁹ Amazonas, Arauca, Caquetá, Meta, Guaviare, Putumayo, Vaupés, Vichada, sur de Bolívar, Norte de Santander, Nariño, Huila y Casanare, p. 129

²¹⁰ Entrevistas de Crisis Group, Caquetá, septiembre de 2004.

²¹¹ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 17 de noviembre de 2004.

²¹² Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 17 de noviembre de 2004.

²¹³ "¿Quién quiere ser millonario?", *Semana*, 26 de mayo - 2 de junio de 2003, p. 22.

2003 se efectuaron 271 operaciones, se interceptaron 34 aeronaves y se inmovilizaron 20²¹⁴.

En el 2002, la fuerza aérea de Colombia sólo tenía la mitad de los aviones de combate táctico (25) que tenía en 1991²¹⁵. Sólo se podían utilizar catorce unidades al mismo tiempo. Mediante el Plan Colombia, ahora tiene sobre todo helicópteros nuevos que no se pueden utilizar para interceptaciones. Las fuerzas armadas no tienen la capacidad para transportar tropas por aire, combatir a los insurgentes y los paramilitares e interceptar aviones que transporten droga simultáneamente.

En el 2004 Brasil dio luz verde para implementar una ley de 1998 que permite a su fuerza aérea derribar aviones no autorizados en el espacio aéreo brasileño; este es un elemento clave del Programa de Interrupción del Puente Aéreo, pues cada vez más la cocaína sale de Colombia por la cuenca amazónica en pequeñas aeronaves que tienen su base en Brasil. Un mes después de entrar en vigor la ley, la fuerza aérea anunció que no había derribado ningún avión, pero que los vuelos ilegales se habían reducido en un 32 por ciento²¹⁶. Perú firmó un acuerdo de interdicción aérea con Colombia el 11 de octubre de 2002. Ecuador y Venezuela no han firmado acuerdos con Estados Unidos o con Colombia, pero procuran interceptar a los narcotraficantes con sus propios medios²¹⁷.

El mayor volumen de cocaína se incautó en el 2003 mediante interdicción marítima: 37 toneladas en aguas internacionales, doce toneladas en aguas nacionales y seis toneladas en puertos colombianos²¹⁸. Colombia tiene un acuerdo de interdicción marítima bilateral con Estados Unidos desde 1997, y un acuerdo de cooperación fluvial con Perú desde el 2002. La sección de estupefacientes de la embajada de Estados Unidos brinda apoyo a la policía antinarcóticos y a la Fiscalía General en un programa de seguridad portuaria en los principales puertos de Colombia.

V. LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL: RESPONSABILIDAD COMPARTIDA²¹⁹

En la región andina existe la percepción generalizada de que los países productores de droga soportan lo más duro de la "guerra contra la droga". A esto se une la preocupación de que la demanda de droga en Estados Unidos y Europa, y también cada vez más en Brasil, no se está abordando con suficiente rigor, y que el compromiso con el desarrollo alternativo como complemento de la erradicación de cultivos en la región no es lo bastante sustancial²²⁰. En los grandes centros de consumo, a los formuladores de política, los organismos de seguridad y la opinión pública en general les preocupa el daño que causan en sus sociedades las mafias internacionales del narcotráfico y el consumo de drogas ilícitas²²¹.

El descontento frente a la falta de cohesión en la política internacional contra la droga se ha generalizado. En especial, Estados Unidos y las Naciones Unidas están inconformes con el enfoque más indulgente frente a la reducción de daños que algunos países europeos han adoptado en la última

²¹⁹ En su calidad de organización para la prevención de conflictos, Crisis Group no asume ninguna posición con respecto a los méritos de las distintas aproximaciones al problema global de la droga, en lo que respecta a temas de jurisprudencia, moralidad o salud. Nuestra preocupación se concentra en el impacto de la economía de la droga en el conflicto armado, como se pone dramáticamente de manifiesto en Colombia, y el interés que nos mueve es encontrar medios más efectivos para reducir tanto la oferta como la demanda y, con esto, reducir lo más posible el flujo de recursos relacionados con droga a los conflictos armados. Es en este contexto de reducción de la demanda que urgimos que se preste mayor atención a la posible eficacia de estrategias centradas en la reducción de daños.

²²⁰ Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, septiembre de 2004, y La Paz, noviembre de 2004. En esta sección el término "droga" se refiere a sustancias narcóticas ilícitas según se las define en las convenciones de las Naciones Unidas: la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. Además, en esta sección se emplean los términos "uso de drogas" o "consumo de drogas" de una manera neutral, sin asumir una posición en la disputa semántica e ideológica entre "abuso de drogas" y "uso de drogas".

²²¹ Entrevista de Crisis Group, Amsterdam, 6 de octubre de 2004. También hay cierta preocupación en Estados Unidos y Europa sobre el lavado de dinero a gran escala y la resultante competencia económica injusta con sectores empresariales nacionales.

²¹⁴ "Observatorio de Drogas de Colombia", *op. cit.*, p. 107.

²¹⁵ "¿Aviones para qué?", *Semana*, 18 de noviembre de 2002.

²¹⁶ *El Tiempo*, 21 de noviembre de 2004, p. 8.

²¹⁷ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 24 de noviembre de 2004.

²¹⁸ "Observatorio de Drogas de Colombia", *op. cit.*, p. 102.

década, que contraviene las estrictas normas sobre política de drogas consagradas en las convenciones de las Naciones Unidas. También en los estados europeos que aplican una política antinarcóticos más estricta, como Italia y Suecia, hay descontento frente al enfoque más tolerante de, por ejemplo, los Países Bajos y España, dos importantes puntos de ingreso de cocaína colombiana, que luego es despachada a otros países europeos²²².

Aunque los países consumidores contemplan cada vez una cooperación bilateral y multilateral tendiente a reducir la producción de droga mediante políticas de desarrollo alternativo²²³, esto aún no se basa en un consenso de política internacional sólido. Pese a las declaraciones bien intencionadas de la ONU sobre reducción de la demanda, se sigue otorgando prioridad a la represión desde el lado de la oferta. Con frecuencia, las políticas de desarrollo alternativo son insuficientes, y están desincronizadas con los programas de erradicación de cultivos, que se efectúan primero y se les concede prioridad y muchos más recursos²²⁴.

Además, la dinámica global de la producción y el consumo de droga está experimentando un cambio rápido, lo que se refleja, por ejemplo, en los niveles cada vez más altos de consumo en los países productores, el surgimiento de grandes mercados nuevos como Brasil, la rápida propagación de las drogas sintéticas (por ejemplo el XTC) en Europa y Estados Unidos, y la exportación creciente de éstas a lugares como América Latina.

De hecho, la clasificación entre países consumidores y productores de droga ya no es tan clara. Norteamérica se ha convertido en el mayor productor de metanfetaminas, junto con el sureste asiático; el éxtasis se produce en los Países Bajos, Bélgica, el Reino Unido y Alemania, y estos estimulantes de tipo anfetamina se están consumiendo cada vez más en los países en desarrollo²²⁵. En Colombia, el consumo de heroína y éxtasis viene aumentando desde la década de los noventa²²⁶.

Pese a los esfuerzos constantes que se realizan desde por lo menos comienzos de los años sesenta por establecer un marco internacional más efectivo para el control de la

droga y para reducir sustancialmente la producción, el tráfico y el consumo en el mundo, ha ocurrido todo lo contrario. En cuestión de volumen, diversidad y disponibilidad de drogas prohibidas, el mundo está hoy en un estado mucho peor que hace cuatro decenios. Las utilidades generadas por el negocio de la droga también alimentan algunos de los conflictos armados más mortíferos en los países productores (como Colombia y Afganistán), y se considera que el narcotráfico está cada vez más vinculado con organizaciones terroristas.

En la discusión internacional en torno a la política de drogas se observan tendencias contradictorias, hacia un dogmatismo más fuerte por una parte, y hacia un mayor pragmatismo por otra. La primera tendencia se observa sobre todo en las Naciones Unidas y el gobierno de Estados Unidos, y la segunda en algunos países europeos, en especial los Países Bajos y Suiza, pero también en Alemania, España y el Reino Unido²²⁷. Básicamente, el punto de desacuerdo es el tema crucial de si se debe continuar y reforzar una política de prohibición total, teniendo como meta eliminar la oferta y demanda de droga mediante métodos principalmente coercitivos complementados, en menor escala, con tratamientos médicos y desarrollo alternativo; o aceptar el consumo de estupefacientes como un hecho real de la actualidad y concentrar los esfuerzos en minimizar los daños a los individuos y la sociedad al tiempo que se busca reducir la demanda mediante diversos métodos educacionales y médicos a más largo plazo. Ambas posiciones se defienden con diversos grados de radicalismo.

La meta de crear un "mundo libre de drogas" ha sido la base de la política antinarcóticos nacional e internacional durante los últimos 40 años²²⁸. De lado y lado se acepta la premisa de que el cultivo y la producción de drogas es un negocio lucrativo --y por ende peligroso-- e ilegal sólo si existe suficiente demanda. Si no hay una reducción sustancial en la demanda, es improbable que la producción y el tráfico --y los serios problemas relacionados de criminalidad y violencia tanto en los países productores como en los consumidores-- disminuya de manera significativa. La razón principal es el surgimiento de nuevas drogas (sintéticas) y el alto

²²² "Die Strasse der Koks-Kulis", *Der Spiegel*, 30 de noviembre de 2004.

²²³ Véanse los informes sobre la política de drogas de los gobiernos de Holanda y Alemania para el 2003 y el 2004.

²²⁴ Véase la sección V C más adelante.

²²⁵ UNODC, "World Drug Report 2004".

²²⁶ "Programa Presidencial para Afrontar el Consumo de Drogas, Informe. Sistema Basado en Centros de Tratamiento del año 2001", Bogotá, 2001.

²²⁷ Véase Martin Jelsma y Pien Metaal, "Cracks in the Vienna Consensus: The UN Drug Control Debate", WOLA Drug Monitors series, Washington, enero de 2004.

²²⁸ Este informe no es el lugar indicado para hacer un análisis profundo de la política internacional contra la droga, ni plantear propuestas de gran alcance para cambiarla. Su objetivo es complementar la discusión detallada del caso colombiano mediante una visión sucinta de la actual discusión internacional.

grado de movilidad de la producción de drogas extraídas de plantas²²⁹.

El principio de la "responsabilidad compartida", que está consagrado en las convenciones de las Naciones Unidas y fue ganando terreno en las discusiones entre mediados y fines de los años noventa, debe seguir siendo el centro de los esfuerzos por controlar la droga. Sin embargo, dado el fracaso de la prohibición total para frenar la propagación del consumo de drogas en el mundo y los daños colaterales que producen las medidas de represión, sobre todo en los países productores, es posible que ese principio se tenga que reformular desde la perspectiva de la reducción de daños, tanto del lado de la producción como del lado del consumo.

Así mismo, la tendencia a vincular las estrategias antinarcóticos y las estrategias antiterrorismo o de seguridad, como hace la política de Estados Unidos en la región andina, se debe examinar con atención. Las medidas de desarrollo alternativo, por lo menos como se suelen aplicar, no han producido resultados satisfactorios y también es preciso revisarlas²³⁰.

A. LA AGENDA INTERNACIONAL

Los esfuerzos internacionales tendientes a reducir la producción y el consumo de drogas se han concentrado en restringir el uso de la droga a fines médicos y científicos, y en reprimir el uso de "sustancias estupefacientes [que] constituyen un grave mal para el individuo y entrañan un peligro social y económico para la humanidad"²³¹. Esta

²²⁹ Un claro ejemplo de esta movilidad es la migración de los cultivos de coca en gran escala de Bolivia y Perú a Colombia en la década de 1990, como consecuencia de las campañas de erradicación efectuadas en dichos países y de la propagación de una plaga de la planta en Perú.

²³⁰ Un funcionario del UNODC manifestó al Crisis Group su preocupación por la falta de claridad conceptual en los proyectos de desarrollo alternativo en Colombia. En una reunión con líderes de asociaciones campesinas en el departamento del Guaviare, fue claro que las solicitudes de los campesinos eran bastante amplias, e incluían temas de desarrollo básico como obras de infraestructura, comercialización de productos agrícolas y establecimiento de plantas de procesamiento para yuca. En Bolivia, un funcionario del gobierno le dijo a Crisis Group que su país no necesitaba la "sustitución de cultivos ilícitos sólo en aras de la sustitución". Más bien, necesitaba ayuda exterior para "desarrollo integral". Misión de campo de Crisis Group a San José del Guaviare, 16-19 de octubre de 2004; entrevista de Crisis Group, La Paz, 9 de noviembre de 2004.

²³¹ Naciones Unidas, Convención Única sobre Estupefacientes, 1961, enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de

tolerancia cero, con énfasis en la supresión de la oferta y con consideración únicamente secundaria a la reducción de la demanda y la reducción de daños a través de medidas médicas, se refleja en la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, y de manera aún más pronunciada en las convenciones de 1971 y 1988 y en el Protocolo de 1972 que enmienda la Convención de 1961²³².

En contraste parcial, la Convención de 1988 se refiere explícitamente tanto a las acciones del lado de la oferta como a las del lado de la demanda, incluyendo básicamente "erradicación del cultivo ilícito de plantas que contengan sustancias estupefacientes y sicotrópicas"; "apoyo a un desarrollo rural integral que genere alternativas económicamente viables a los cultivos ilícitos"; y "medidas tendientes a eliminar o reducir la demanda ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas", entre ellas procesamiento judicial, prevención, tratamiento y rehabilitación de personas adictas a la droga²³³.

La reducción desde el lado de la oferta por parte de estados individuales se ha concentrado en dos series de medidas. Una de ellas es la coerción, que incluye la erradicación de cultivos ilícitos ya sea manualmente o por fumigación aérea, la interdicción de cargamentos y "mulas", y otras medidas judiciales como desmantelamiento de las organizaciones delictivas, extradición de narcotraficantes a Estados Unidos y rastreo de precursores químicos desviados hacia usos ilícitos. La otra se concentra en generar condiciones que faciliten la sustitución de cultivos ilícitos y, en un enfoque más amplio, propiciar el desarrollo alternativo, incluyendo la sustitución subsidiada de los cultivos ilícitos y otras actividades económicas, mejoramiento de la infraestructura local, ampliación de los servicios sociales y mejor acceso al mercado, además de acuerdos comerciales preferenciales. La reducción desde el lado de la demanda, fiel a la tolerancia cero, se ha concebido sobre todo como la supresión del consumo de droga mediante su penalización, y sólo de manera secundaria como la oferta de tratamiento médico para adictos, y la prevención, sobre todo en las escuelas de educación secundaria.

la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, Preámbulo.

²³² Convención Única sobre Estupefacientes, 1961; Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961; Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971; Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

²³³ ONU, Convención de 1988, artículo 14.

La Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) celebrada en junio de 1998 reafirmó la implementación plena de las tres convenciones sobre control de drogas, y la reducción de "tanto la oferta ilícita como la demanda de droga". Además, subrayó la meta de "eliminar o reducir significativamente el cultivo ilícito del arbusto de coca, la planta de cannabis y la amapola adormidera para el año 2008", cuando se hará una revisión formal, patrocinada por la ONU, de la política internacional contra la droga durante esos diez años²³⁴. Sin embargo, también reconoció la necesidad de una reducción más efectiva de la demanda, una proposición que luego se expresó en la Declaración de la Asamblea General sobre los Principios Rectores de la Reducción de la Demanda de Droga²³⁵.

La revisión de mitad de período que efectuó en abril del 2003 UNGASS "reafirmó la política actual al renovar el compromiso de los estados miembros con la Declaración Política adoptada en 1998"²³⁶. Los gobiernos andinos apoyaron esta reafirmación y cuestionaron las tendencias hacia la reducción de daños y la despenalización, pidiendo por el contrario más recursos para la erradicación de cultivos ilícitos.

La denominada "guerra contra la droga", tanto del lado de la oferta como del lado de la demanda, ha tenido algunos logros con respecto a Colombia: por ejemplo, la reducción en las plantaciones de coca, como ya se mencionó. Sin embargo, en los últimos años no se ha observado una reducción notoria en el consumo de cocaína en Estados Unidos, y más bien se ha registrado un aumento en Europa; tampoco se ha visto ninguna disminución en la pureza de la cocaína en el mercado negro internacional.

El Informe Mundial sobre las Drogas de UNODC señala que el cultivo de arbustos de coca en el mundo ha disminuido desde el 2000. Por otra parte, el volumen de decomisos de cocaína se incrementó drásticamente (con fluctuaciones) durante las décadas de 1980 y 1990, y se ha estabilizado alrededor de las 360 toneladas anuales desde el 2000²³⁷. El informe sobre Tendencias

Mundiales de las Drogas Ilícitas del 2003 identifica un fuerte incremento en los decomisos de cocaína en Europa desde 1998 (en el 2001 un poco más de 50 toneladas), una tendencia que no alcanza a ser contrarrestada por la reducción de los decomisos en Norteamérica (ligeramente menores de 140 toneladas).

El consumo de cocaína en Estados Unidos en 2001/2002 fue el doble del promedio europeo, 2 por ciento y 1 por ciento de la población respectivamente²³⁸. En las escuelas estadounidenses, el consumo en los últimos años de secundaria era de casi el 5 por ciento. El consumo fue estable o disminuyó en Austria, la República Checa, Alemania²³⁹, Hungría y Suiza, pero aumentó en muchos otros países europeos, entre ellos Bulgaria, Polonia, Serbia y Montenegro, Eslovaquia, Suecia, Noruega, Dinamarca y Portugal²⁴⁰.

hectárea y la productividad de las diferentes plantas de coca en diferentes regiones. Hay diferencias considerables en las cifras suministradas por el Programa de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de la ONU (ICMP), el Departamento de Estado de los Estados Unidos y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la OEA. "World Drug Report 2004", *op. cit.*, pp. 17-18; Transnational Institute, "Measuring Progress: Global Supply of Illicit Drugs", abril de 2003.

²³⁸ Mientras en 2001/2002 la proporción en el Reino Unido fue igual a la de Estados Unidos, en España fue del 2.6 por ciento y en los Países Bajos del 1.1 por ciento. UNODC, "Global Illicit Drug Trends 2003". El "World Drug Report 2004" de UNODC, *op. cit.*, señala que en el 2002 en Estados Unidos el grado de difusión anual de la cocaína fue del 2.5 por ciento. Estas mismas cifras fueron presentadas para el 2003 por la Administración de Abuso de Sustancias y Servicios de Salud Mental, "Results from the 2003 National Survey on Drug Use and Health: National Findings", septiembre del 2004, citado por la Oficina Nacional de Política para el Control de la Droga, de la Casa Blanca, "Drug Facts". www.whitehousedrugpolicy.gov/drugfact/.

²³⁹ Los datos de Alemania se confirman en Drogenbeauftragte der Bundesregierung, "Drogen- und Suchtbericht 2004".

²⁴⁰ Estos registros coinciden en gran parte con los que aparecen en el "Report of the International Narcotics Control Board for 2003". El INCB dedica más espacio a describir problemas relacionados con la reducción de la oferta en los países productores (sobre todo del Sur) y con la lucha contra el narcotráfico internacional, que a las medidas para reducir la demanda tomadas por los países consumidores (la mayor parte del Norte). En la sección sobre Norteamérica, por ejemplo, señala que "los últimos indicadores sobre abuso de cocaína y heroína en los Estados Unidos no indican ninguna tendencia clara", y agrega que "mientras el abuso de algunas drogas ilícitas parece estar disminuyendo entre los adolescentes en Estados Unidos, en México está aumentando". Como Estados Unidos es el mercado individual más grande de cocaína, sería útil incluir en el informe datos precisos sobre tendencias en el consumo de droga y los

²³⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, "Political Declaration", S-20/2, 10 de junio de 1998.

²³⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas, "Declaration on the Guiding Principles of Drug Reduction", S-20/3, 8 de septiembre de 1998.

²³⁶ "Cracks in the Vienna Consensus", *op. cit.*

²³⁷ El informe también señala que en el 2003 "la producción potencial de cocaína en el mundo fue de 655 toneladas, en comparación con 800 toneladas en el 2002". Es preciso hacer una advertencia. Es difícil medir con precisión la producción potencial mundial, pues existen variables que dependen de las hectáreas de cultivo de arbustos de coca, la producción por

La cannabis se cultiva en grandes cantidades en las regiones productoras tradicionales, como América Latina, el Caribe, partes del norte de África y también en Estados Unidos y algunas naciones europeas, como los Países Bajos y Suiza. Es la droga que más se utiliza, con cerca de 163 millones de consumidores en el mundo. En un número cada vez mayor de países, el consumo y el decomiso de estimulantes de tipo anfetaminas (AST, incluidas anfetaminas, metanfetaminas y XTC) han aumentado continuamente desde 1997/1998. Por ejemplo, el consumo de XTC y anfetaminas se calcula en 7.74 y 34.28 millones de personas respectivamente en más de 35 países²⁴¹.

B. PROHIBICIÓN, REDUCCIÓN DE DAÑOS, DESPENALIZACIÓN Y REGLAMENTACIÓN LEGAL

El hecho de no haber podido avanzar en el control del problema de la droga ni del lado de la oferta ni del lado de la demanda ha instado a algunos gobiernos europeos, a Canadá y a Australia a experimentar con un enfoque diferente²⁴². Pese a la desaprobación de la JIFE y del gobierno de Estados Unidos, que, según un analista europeo, lo consideran como un caballo de Troya para llegar a la legalización²⁴³, algunos países europeos, como los Países Bajos, Suiza y Alemania y, desde septiembre del 2003, varias provincias canadienses, han

resultados de los esfuerzos para reducir la demanda que se han hecho en ese país. La sección sobre Suramérica dice: "Lo que originalmente se conoció como el Plan Colombia, patrocinado por Estados Unidos y con el objetivo de reducir la oferta de drogas ilícitas de Colombia y otros países suramericanos, se ha convertido en un programa mucho más amplio denominado Iniciativa Andina contra la Droga ... Colombia sigue siendo el principal receptor de la asistencia otorgada bajo la Iniciativa Andina, y el Plan Colombia ahora sólo se refiere al componente social de la estrategia de Colombia y ... incluye el desarrollo de cultivos y fuentes de ingresos alternativos, el fortalecimiento de instituciones y la creación de infraestructura social". Esto tergiversa la política antinarcóticos liderada por Estados Unidos en Colombia y la región andina, pues no reconoce el enfoque continuado en la supresión del lado de la oferta y la estrecha relación entre las medidas contra la droga y contra el terrorismo.

²⁴¹ En 2000-2001, el XTC se consumía sobre todo en Norteamérica (3.46 millones de personas) y Europa occidental (2.91 millones de personas). El grueso de las anfetaminas se consume en Asia. "Global Illicit Drug Trends 2003", *op. cit.*

²⁴² Para una discusión más amplia, véase Lorenz Boellinger, "Recent Developments Regarding Drug Law and Policy in Germany and the European Community", *Journal of Drug Issues*, febrero de 2002.

²⁴³ Entrevista de Crisis Group, Amsterdam, 6 de octubre de 2004.

introducido una serie de medidas de "reducción de daños". Dichas medidas complementan las de reducción en la demanda de drogas duras basadas en la prohibición, que se concentran en la prevención, el procesamiento judicial y la represión. Su fin es proveer asistencia médica y consejería social a grupos vulnerables y drogadictos, con la meta última de reducir la demanda de droga y golpear el mercado negro delictivo²⁴⁴.

La reducción de daños se basa en la premisa pragmática de que la oferta y la demanda de drogas ilícitas es un hecho real de la actualidad, de modo que los gobiernos tienen la obligación de reducir los daños que esto produce en los individuos y en la sociedad. La idea rectora es que, mientras no sea viable el control efectivo del consumo de drogas, la salud pública se debe salvaguardar mediante medidas de reducción de daños. El Ministerio de Salud holandés dice:

La política holandesa presume que no es posible acabar por completo el consumo de drogas mediante una política gubernamental firme. En parte como resultado de esto, el gobierno ha formulado objetivos realistas. Para comenzar, la política gubernamental desalienta el consumo. Para aquellos que aún así consumen drogas, hay una amplia gama de disposiciones diseñadas para manejar los potenciales problemas sociales y de salud relacionados con el uso de drogas. El departamento de Justicia y la policía se concentran en atacar el problema por el lado de la oferta²⁴⁵.

El tratamiento de los adictos como pacientes médicos en vez de delincuentes incluye el uso de combinaciones de sustitutos o una disminución cuidadosamente monitoreada de la droga original, de modo que por lo menos se reduzca la demanda. Por lo general, las medidas de reducción de daños forman parte de un sistema más amplio de atención social para personas con problemas de adicción que incluye cuidados médicos, consejería psicosocial y vivienda, que tiene como meta última llevar a los drogadictos a la abstinencia.

²⁴⁴ Los adictos, en oposición a los consumidores ocasionales o "recreacionales", representan, según los informes, una abrumadora proporción de la demanda de cocaína en Estados Unidos: "Aproximadamente entre una quinta y una cuarta parte del total de consumidores de cocaína actuales (mes pasado) responde por cerca de cuatro quintas partes de la cocaína vendida en Estados Unidos". Mark A. R. Kleiman, "Controlling Drug Use and Crime with Testing, Sanctions and Treatment", en Philip B. Heymann y William N. Brownsberger (eds.), *Drug Addiction and Drug Policy: The Struggle to Control Addiction*. (Cambridge, MA, 2001).

²⁴⁵ Ministerio de Salud de Holanda, "Drug Policy in the Netherlands", La Haya, septiembre del 2003.

Mientras tanto, los programas de suministro gratuito de agujas hipodérmicas y, más recientemente, de lugares en donde se administra la droga bajo supervisión tienen como fin proteger la salud de los adictos, quienes corren el riesgo de infectarse con VIH y hepatitis²⁴⁶. El gobierno federal suizo apoya varios proyectos, incluida la distribución de materiales de inyección en las cárceles. Los gobiernos holandés y alemán han establecido un sistema que incluye la amplia participación de médicos, enfermeras y trabajadores sociales en los servicios de reducción de daños.

Un grupo de países (European Cities on Drug Policy) lanzó una iniciativa en 1990 que decía que "la idea de que la sola represión puede solucionar los problemas relacionados con la droga desde hace mucho tiempo demostró ser falsa"; dicha iniciativa busca mejorar de manera pragmática la colaboración entre la justicia, los sectores social y de salud y la policía, con miras a reducir los daños relacionados con droga a nivel municipal²⁴⁷. Aunque en el 2001 35 ciudades europeas habían firmado la "Resolución de Fráncfort" de 1991, la iniciativa se marchitó debido a la ausencia de interés y apoyo continuado por parte de los círculos de política oficiales²⁴⁸.

Suiza ha sido líder en terapia de suministro de heroína asistido. Entre 1994 y 1996, 800 adictos a la heroína (que ingresaron voluntariamente al programa, tenían más de veinte años y dependían de la droga desde hacía más de dos años) recibieron la droga mediante formulación médica en dieciséis centros en el país. La meta era establecer si es posible mejorar la salud de drogadictos marginados, que ya habían intentado tratamiento, y llevarlos a la rehabilitación social y la abstinencia. La evaluación científica del programa realizada en 1999 arrojó resultados alentadores:

... una mejora sustancial en la calidad de vida, gracias al mejoramiento de la salud, las condiciones de vida y el retorno al empleo. Lo más impresionante fue la disminución en los niveles de delincuencia. Al iniciarse el tratamiento, cerca del 70 por ciento de los pacientes realizaba actividades ilegales como medio para obtener ingresos. Esta cifra se redujo al 10 por ciento luego de dieciocho meses de terapia. Con el tiempo, aproximadamente el 60

por ciento de los pacientes que habían abandonado el tratamiento optó ya sea por un tratamiento orientado a la abstinencia, o un tratamiento de mantenimiento con metadona²⁴⁹.

En 1998, el gobierno holandés aprobó la realización de ensayos de formulación de heroína a 750 adictos de larga data, una medida que se venía discutiendo desde los años setenta. En el 2003, el Ministerio de Salud indicó que, en términos generales, los investigadores estaban satisfechos con el experimento, señalando que el tratamiento controlado con heroína combinada con metadona era mucho más efectivo que el tratamiento sólo con metadona; se observaron efectos físicos y psicológicos favorables, así como una reducción en los niveles de delincuencia y criminalidad, y un mejoramiento en el funcionamiento social²⁵⁰. Desde el 2002, el gobierno federal alemán y varios estados alemanes han venido implementando un programa similar con más de 1.000 pacientes. Se espera la divulgación de la evaluación científica a fines del 2005²⁵¹. El gobierno de Estados Unidos inició hace poco un tratamiento de sustitución a base de buprenorfina para personas dependientes de los opiáceos²⁵².

Una conocida medida de reducción de daños, que ha tenido éxito en Holanda, es el denominado "coffee-shop", que el Ministerio de Salud describe como "un establecimiento de abasto que vende cannabis bajo condiciones estrictas". Los dueños están exentos de medidas judiciales en su contra siempre y cuando cumplan con los criterios especificados, que incluyen no vender más de cinco gramos por persona por visita; no vender drogas duras; no hacerle publicidad a la droga; no molestar a los residentes y establecimientos comerciales cercanos; y no vender drogas blandas a menores de edad (menos de dieciocho años) ni admitir su ingreso al local²⁵³. La venta de cannabis sigue siendo un delito punible, pero se lo tolera bajo condiciones estrictas²⁵⁴.

El razonamiento que respalda esta medida es el intento de separar el mercado de drogas blandas (incluidos la cannabis y el hachís) del mercado de drogas duras (cocaína, heroína y drogas sintéticas como el XTC), con lo cual se busca proteger, sobre todo a los jóvenes, de quedar expuestos y ser

²⁴⁶ En septiembre del 2003 se abrió en Vancouver un lugar para inyección de drogas, el primero en Norteamérica. JIFE, *op. cit.*, p. 49.

²⁴⁷ "Declaration of the European Cities on Drug Policy", 1998.

²⁴⁸ Comunicación de Crisis Group por correo electrónico, 16 de enero de 2005.

²⁴⁹ Martin Buechi y Ueli Minder, *Swiss Drug Policy: Harm Reduction and Heroin-Supported Therapy* (Vancouver, 2001).

²⁵⁰ "Drug Policy in the Netherlands", *op. cit.*

²⁵¹ "Drogen- und Suchtbericht", *op. cit.*

²⁵² JIFE, *op. cit.*

²⁵³ "Drug Policy in the Netherlands", *op. cit.*, p. 19.

²⁵⁴ Entrevista de Crisis Group, Amsterdam, 6 de octubre de 2004.

absorbidos por el medio delictivo y criminal de las drogas duras. Hace poco, también se inició en una ciudad holandesa un programa de distribución controlada de cocaína. Quienes posean una licencia especial expedida por las autoridades locales pueden comprar y vender cocaína bajo condiciones estrictas sin correr el riesgo de que los arresten. A semejanza de los "coffee shops", esta medida busca restarle fuerza al mercado de cocaína delictivo.

En esta misma línea se ubica la legislación holandesa que estipula que la posesión de menos de 0.5 gramos de drogas duras sigue siendo delito, pero con baja prelación en materia de investigación penal. La posesión de menos de 30 gramos de una droga blanda como la cannabis para consumo personal es una infracción con baja prelación investigativa. De hecho, la mayor parte de los países miembros de la UE ha reducido las penas por compra y posesión de pequeñas cantidades de droga. En 1994, la Corte Constitucional de Alemania falló que los consumidores con pequeñas cantidades en su posesión no tienen que ser procesados judicialmente²⁵⁵.

Esta "actitud más relajada frente a las drogas", como le dijo un funcionario de un organismo de seguridad holandés a Crisis Group, es aún más marcada en los partidarios de la denominada legalización o regulación legal de las drogas, quienes proponen aceptar el consumo y asumen una actitud crítica con respecto a la medicalización, como el tratamiento asistido con heroína²⁵⁶. Son una pequeña minoría, y su propuesta cuenta con muy poco apoyo en los círculos oficiales de política europeos.

C. AUSENCIA DE CONSENSO POLÍTICO

Aunque algunos países europeos, Australia y varias provincias de Canadá han adoptado o están experimentando con un cambio de paradigma del cero tolerancia a la adopción de medidas de reducción de daños más amplias, todavía falta probar científicamente las consecuencias. Sin embargo, la evidencia preliminar, anteriormente mencionada, hace pensar que la reducción de daños sí produce algunos resultados positivos tanto a los individuos como a las sociedades. El gobierno de Estados Unidos se opone firmemente a este enfoque, que contraviene las convenciones de las Naciones Unidas. Con todo, incluso en Estados Unidos, en varios estados se utilizan algunos métodos de reducción de daños, como los programas de suministro

de agujas para los heroinómanos con el fin de prevenir el contagio de VIH/sida y hepatitis. Los defensores de este método estiman que hay 178 programas locales en 36 estados. A noviembre del 2004, once estados habían promulgado leyes que permitían el uso de marihuana con fórmula médica para ciertas condiciones médicas extremas. Varias de estas leyes han sido impugnadas en tribunales, y hay un caso pendiente de fallo ante la Corte Suprema²⁵⁷.

De hecho, las medidas de reducción de daños adoptadas por varios países europeos se encuentran en una zona gris frente a la Convención de las Naciones Unidas de 1988, que no obliga a las partes a penalizar "la posesión, la compra o el cultivo de estupefacientes para consumo personal"²⁵⁸. Sin embargo, las políticas sobre droga de la UE y las políticas nacionales europeas todavía están sujetas al marco de control internacional, por lo cual siguen teniendo como meta última la eliminación de la droga y del consumo de drogas²⁵⁹.

Por consiguiente, la reglamentación legal y la aceptación del uso controlado de drogas no es, en la actualidad, tema de debate. Todas las medidas de control de drogas y reducción de daños que no se ajustan a la norma prohibicionista se implementan a título individual, no con base en un consenso de política "alternativa" coherente y coordinado que cubra toda la UE. Esto lo señaló un funcionario de un organismo de seguridad holandés, quien le dijo a Crisis Group que los Países Bajos no iban a "transitar solos" el camino hacia una mayor despenalización y posiblemente regulación legal del uso de drogas. Tendrían que ser secundados por varios estados europeos grandes, como Francia, el

²⁵⁷ Citado en Human Rights Watch, "Human Rights and HIV Prevention in Injection Drug Users", septiembre de 2003, vol. 15, no.2(G), www.hrw.org/reports/2003/usa0903/5.htm#Toc49918374. Estos programas no pueden recibir financiación federal. CNN, "Supreme Court weighs marijuana as medicine", www.cnn.com/2004/LAW/11/29/scotus.medical.marijuana.ap/.

²⁵⁸ Convención de las Naciones Unidas 1988, *op. cit.*, artículo 3, para. 2.

²⁵⁹ Véase "EU Action Plan on Drugs, 2000-2004". Durante una conferencia de alto nivel sobre política de drogas organizada por la presidencia griega de la Unión Europea en Atenas en el 2003, conjuntamente con el Transnational Institute, se sugirió la conveniencia de incluir en las convenciones de las Naciones Unidas disposiciones sobre reducción de daños y alternativas distintas a la prisión y la despenalización. Los participantes de los estados miembros de la UE, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea pusieron énfasis en la necesidad de darle un enfoque científico a la política sobre drogas, así como en la necesidad de contar con una política sobre drogas coherente y coordinada en la UE. "EU Presidency Joins NGOs in Calling for Harm Reduction, Reform of UN Drug Conventions", en: www.eu20003.gr/en/articles/2003/3/26/2351/.

²⁵⁵ Boellinger, *op. cit.*

²⁵⁶ Entrevista de Crisis Group, Amsterdam, 6 de octubre de 2004.

Reino Unido y Gran Bretaña²⁶⁰. Dado el actual ambiente internacional, eso es muy poco probable. Cada vez más existen también sectores en la sociedad holandesa que se oponen al enfoque del gobierno, así como expresiones de seria preocupación por parte de los estados vecinos sobre el tráfico de cocaína a través de las fronteras de Holanda²⁶¹.

Cualquier cambio sustancial en la política de drogas tendría que basarse en enmiendas al marco legal internacional existente. La ONU, sin embargo, no se muestra de acuerdo con la reducción de daños y, según estudios recientes, la financiación de UNODC y la orientación de sus programas se han concentrado en manos de estados que buscan proseguir con la política de línea dura²⁶².

No existen respuestas fáciles para el dilema de la política de drogas, y los pequeños resultados iniciales en unos pocos países europeos todavía se tienen que consolidar mediante investigaciones más amplias y profundas. Sin embargo, en vista de los resultados insatisfactorios y los costos humanos y financieros desproporcionados de la "guerra contra la droga", no parece alentador seguir con más de lo mismo. Los mecanismos, las consecuencias y los beneficios potenciales de medidas existentes y nuevas de reducción de daños se deben explorar de manera franca y científica, a fin de determinar si pueden agregar algo al paradigma actual, y sobre todo si, por lo menos en el largo plazo, sirven para reducir la demanda.

VI. CONCLUSIÓN

Si bien el cultivo de coca en Colombia ha disminuido desde el 2002²⁶³ debido a la campaña de fumigación aérea financiada por Estados Unidos, y si bien los cálculos sobre las ganancias de los grupos armados por concepto de droga pueden ser exagerados, no cabe duda de que el negocio de la droga se ha convertido en la fuente de ingresos más importante de dichos grupos. Las AUC siempre han estado vinculadas al narcotráfico, pero en lo que respecta a las FARC se trata de un cambio importante con relación a su posición inicial.

Esto plantea dos consideraciones importantes. La primera se refiere al cambio en las actitudes, los objetivos y la actividad de los grupos armados y sus miembros. Incluso a punto de obtener algún tipo de legitimidad política, las AUC se han visto perjudicadas por peleas internas típicas de narcotraficantes. Las FARC parecen no estar contaminadas por estos problemas. Sin embargo, es difícil saber hasta cuándo van a poder mantener su disciplina y su cadena de mando centralizada, un tema que podría salir a la superficie si entran en negociaciones con el gobierno.

La segunda es un asunto de política. Como el dinero relacionado con la droga sigue siendo la fuente de ingresos más importante de las AUC y las FARC, no cabe duda de que si se reducen al mínimo el cultivo y la producción se estaría debilitando su capacidad. Sin embargo, aún no existen pruebas contundentes de que las políticas actuales les estén recortando el ingreso de dinero de la droga. Estrategias como internarse más profundamente en la selva, mezclar la coca con cultivos de café, mejorar la calidad de la producción y concentrarse en variedades de hoja de coca más resistentes a los pesticidas, probablemente les permitirán contar con suficiente producto, así disminuya un poco, para asegurar sus ingresos durante bastante tiempo. Por otra parte, los grupos armados tienen la capacidad de reemplazar por lo menos una parte del dinero que podrían perder en el negocio de la droga por otro tipo de actividades delictivas, y cuentan además con ahorros considerables. Por consiguiente, podrían mantener una guerra de baja intensidad durante un tiempo, dado el costo relativamente "bajo" de sostener a sus tropas.

Tanto en el caso de las FARC como en el del ELN, el dinero obtenido por droga todavía parece ser más un medio para conseguir un fin, y no un fin en sí mismo. La ideología política, si bien más débil y ambigua que

²⁶⁰ Entrevista de Crisis Group, Amsterdam, 6 de octubre de 2004.

²⁶¹ Entrevista de Crisis Group, Amsterdam, 6 de octubre de 2004; *Der Spiegel*, *op. cit.*

²⁶² Ernestien Jensema y Francisco Thoumi, "Drug Policies and the Funding of the United Nations Office on Drugs and Crime", conferencia, octubre de 2003, en http://www.drug-policy.org/documents/Thoumi_Jensema_paper.

²⁶³ Véase UNODC, "Colombia: Coca Cultivation Survey", *op. cit.*

antes, define las metas estratégicas del ELN y probablemente también de las FARC. Por consiguiente, incluso si se les cortan los altos ingresos por droga del pasado, todo parece indicar que el conflicto puede seguir.

La estrategia de Bogotá y Washington de combatir a los grupos armados como "narcoterroristas", por útil que sea para fines propagandísticos, simplifica en exceso la situación y propicia un enfoque tan autolimitante que se vuelve contraproducente. Se requiere una estrategia de seguridad efectiva que debilite las opciones militares de los grupos armados, pero también se necesita un programa de desarrollo social y económico de amplio alcance que menoscabe su argumentación ideológica y, por ende, ayude a generar un contexto en el que se pueda poner fin al conflicto.

Irónicamente, las organizaciones paramilitares, que en comparación con la insurgencia de izquierda han sido mucho más impulsadas por la codicia, lo cual se refleja en el deseo de conseguir y mantener redes de narcotráfico, parecen haber logrado en buena medida eliminar el tema de la droga de la agenda en sus conversaciones de desmovilización con el gobierno colombiano.

Bogotá/Bruselas, 27 de enero de 2005

