

LA DROGA EN AMÉRICA LATINA II: OPTIMIZAR LAS POLÍTICAS Y REDUCIR LOS DAÑOS

Informe sobre América Latina N° 26 – 14 de marzo de 2008

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES.....	i
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. POLITICAS ANTINARCOTICOS.....	2
A. ESTADOS UNIDOS	2
1. Reducción de la oferta	3
2. Reducción de la demanda	8
B. EUROPA	9
1. Reducción de la oferta	11
2. Reducción de la demanda	16
C. LA REGIÓN ANDINA.....	18
1. Colombia	18
2. Bolivia	22
3. Perú.....	24
4. Venezuela	27
5. Ecuador.....	30
D. MÉXICO, CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE	32
1. México y Centroamérica.....	32
2. Haití y la República Dominicana.....	35
E. BRASIL Y EL CONO SUR	36
1. Brasil.....	36
2. Argentina	37
3. Chile.....	39
III. DAÑOS POLÍTICOS Y SOCIALES	40
A. DEBILITAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES Y LA DEMOCRACIA	40
B. FOMENTO DEL CONFLICTO ARMADO Y CIVIL	43
C. DEBILITAMIENTO DE LOS GOBIERNOS Y EL DESARROLLO LOCALES.....	44
D. OBSTRUCCIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	45
IV. CONCLUSIÓN.....	46
ANEXOS	
A. TASAS DE PREVALENCIA DE CONSUMO DE COCAÍNA EN ESTADOS UNIDOS, EUROPA Y AMÉRICA LATINA	47

LA DROGA EN AMÉRICA LATINA II: OPTIMIZAR LAS POLÍTICAS Y REDUCIR LOS DAÑOS

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES

Las políticas adoptadas desde hace un decenio o incluso más para detener el flujo de cocaína desde los países productores andinos –Colombia, Perú y Bolivia– hasta los dos principales mercados de consumidores –Estados Unidos y Europa– han sido insuficientes e ineficaces. La disponibilidad y demanda de cocaína han permanecido esencialmente estables en Estados Unidos y tienden a aumentar en Europa. El consumo en los países de tránsito en América Latina –en particular Argentina, Brasil y Chile– se ha incrementado. Las políticas antinarcoóticos fallidas también están causando daños colaterales considerables en América Latina, pues han debilitado el apoyo a gobiernos democráticos en algunos países, afectado la gobernanza y distorsionado las prioridades sociales en otros, provocado frecuentes violaciones de los derechos humanos y alimentado conflictos armados y/o sociales en Colombia, Bolivia y Perú. Se requieren urgentemente una reevaluación exhaustiva de las políticas compartidas y un nuevo consenso sobre el equilibrio entre los enfoques que enfatizan la aplicación coercitiva de la ley y los enfoques que hacen hincapié en el desarrollo alternativo y la reducción de daños.

Las políticas antinarcoóticos como el Plan Colombia de Estados Unidos y Colombia y la Estrategia contra la Droga de la Unión Europea (UE) no han encontrado una combinación efectiva de medidas tendiente a reducir la oferta y la demanda. Aunque en ambos lados del Atlántico el grueso del dinero destinado a combatir el narcotráfico se invierte en controlar el problema interno de la droga, ni la orientación de Washington, que se concentra en la aplicación coercitiva de la ley, ni la orientación de Bruselas, que se concentra en la salud pública (algo que no se comparte homogéneamente en toda la UE) han reducido notoriamente el consumo de cocaína. La coordinación de políticas entre Estados Unidos, Europa y América Latina se ve seriamente obstaculizada por las marcadas diferencias con respecto a cómo afrontar óptimamente el problema general de la droga en el mundo y cómo reducir la oferta de cocaína, así como por disputas políticas no relacionadas.

Mientras Estados Unidos tiene grandes programas de reducción de la oferta en los países productores andinos, que buscan en especial erradicar los cultivos de coca mediante la fumigación aérea en Colombia pero también invertir sumas considerables en desarrollo alternativo, los europeos contribuyen en menor escala al establecimiento de modos de vida alternativos y al fortalecimiento de las instituciones. La interdicción de cargamentos de droga y la aplicación coercitiva de la ley en muchos de los países de tránsito son elementos relativamente importantes de la política estadounidense, mientras que Europa intenta proteger sus fronteras más cerca de su territorio y adolece de una cooperación inadecuada entre los organismos de seguridad en la UE.

Ante la carencia de una mejor coordinación entre las autoridades antinarcoóticos de los tres continentes, las organizaciones transnacionales de narcotráfico, altamente eficientes y sofisticadas, se adaptan con rapidez y siguen buscando formas de atender los mercados más lucrativos del mundo. El daño que causan se multiplica debido a sus relaciones simbióticas con grupos armados ilegales, y más espectacularmente con insurgentes y con los nuevos grupos que han surgido después del desarme de los paramilitares en Colombia.

El estudio pormenorizado de Crisis Group se divide en dos informes complementarios que se publican simultáneamente. El primero, *La droga en América Latina I: Perdiendo la lucha*, examina principalmente los alcances del problema e incluye un examen detallado del cultivo y el tráfico. Este informe analiza las políticas y sus ramificaciones tanto políticas como sociales, y presenta recomendaciones en materia de políticas.

RECOMENDACIONES

Al gobierno de los Estados Unidos:

1. Vigorizar los esfuerzos de reducción de daños mediante:

- (a) ampliar la educación pública en materia de drogas y los programas de prevención en los colegios de secundaria y desarrollar programas de alto impacto que abarquen a otros consumidores de cocaína y de crack;
 - (b) aumentar el número de tribunales de droga y mejorar la remisión para tratamiento y los programas de tratamiento para consumidores crónicos;
 - (c) ofrecer un mayor número de programas más efectivos en las cárceles, de transición y de seguimiento;
 - (d) fortalecer el intercambio sistemático de información sobre prevención de uso de drogas, tratamiento, rehabilitación y aplicación coercitiva de la ley con autoridades europeas y otras autoridades en materia de droga; y
 - (e) desarrollar métodos de comunicación modernos para estigmatizar a los consumidores recreacionales de cocaína.
2. Reenfocar los esfuerzos de reducción de la oferta mediante:
- (a) incrementar masivamente los componentes de desarrollo alternativo y rural, fortalecimiento institucional y gobernanza local del Plan Colombia y la Iniciativa Andina contra la Droga (IAD);
 - (b) cambiar el programa de erradicación de coca en Colombia de la fumigación aérea a menudo indiscriminada a la erradicación manual, vinculada con incentivos económicos inmediatamente disponibles para los campesinos, y restringir la erradicación forzada a último recurso tanto allí como en Bolivia y Perú;
 - (c) fortalecer el intercambio de información sobre reducción de la oferta con la UE y con los países productores de América Latina;
 - (d) restablecer las operaciones de interdicción con helicópteros de la Oficina Antinarcóticos (DEA) en Haití, con base en la exitosa operación de pilotos de 2007;
 - (e) concentrar mayores esfuerzos de interdicción más cerca de, y en, las fronteras de Estados Unidos, en especial la mexicana, en donde la pérdida de cocaína es más costosa y no tan fácil de reemplazar por los traficantes como en los países productores;
- (f) establecer una cooperación más fuerte con los organismos de seguridad y antinarcóticos de la UE y América Latina para mejorar la interdicción más cerca de las fronteras estadounidenses y europeas y lograr una mayor efectividad en el desmantelamiento de las organizaciones de traficantes;
 - (g) combatir más efectivamente a los intermediarios y mayoristas de la cocaína en Estados Unidos e incrementar los esfuerzos para controlar y disolver las bandas callejeras y reintegrar a sus miembros a la vida civil; y
 - (h) reforzar el enfoque de la Iniciativa Mérida en el fortalecimiento institucional y el incremento de la capacidad de aplicación coercitiva de la ley en México y Centroamérica, asignando prioridad a la lucha contra la corrupción.
- A la Unión Europea y sus estados miembros:**
3. Vigorizar los esfuerzos de reducción de la demanda mediante:
- (a) ampliar los programas de educación pública sobre drogas y los programas de prevención en los estados miembros, sobre todo en España, Italia y el Reino Unido, dirigiendo programas específicos en particular a los estudiantes de secundaria y a los grupos de ingresos medios/altos y altos;
 - (b) expandir los programas de tratamiento dirigidos específicamente a los consumidores de cocaína y de crack, en particular en España, Italia y el Reino Unido;
 - (c) evaluar rigurosamente el impacto de las medidas de reducción de daños y de aplicación coercitiva de la ley en la disminución de la demanda de cocaína y emprender acciones apropiadas para mejorar su desempeño; y
 - (d) reforzar el intercambio sistemático de información sobre prevención de consumo de drogas, tratamiento, rehabilitación y aplicación coercitiva de la ley con las autoridades de Estados Unidos y otras autoridades en materia de droga.
4. Vigorizar los esfuerzos de reducción de la oferta mediante:
- (a) expandir considerablemente el apoyo al desarrollo alternativo y rural, los programas de fortalecimiento institucional y de

- gobernanza local en los países productores y de tránsito y mejorar la coordinación y armonización de programas entre la UE y los estados miembros;
- (b) establecer un intercambio sistemático de información con Estados Unidos sobre las medidas de reducción en los países productores y de tránsito latinoamericanos;
 - (c) mejorar la coordinación europea en materia de organismos de seguridad para lograr una mayor interdicción de los cargamentos de cocaína más cerca de las fronteras europeas y dentro de la UE y para dismantelar más eficazmente a las organizaciones de traficantes;
 - (d) establecer una cooperación más sólida con los organismos de seguridad y antinarcóticos de Estados Unidos, América Latina y África occidental con el fin de aumentar la efectividad de la interdicción y el control de los precursores químicos; y
 - (e) combatir más efectivamente a los intermediarios y mayoristas de la cocaína en la UE.

A los gobiernos de la región andina:

- 5. Vigorizar los esfuerzos de reducción de la oferta mediante:
 - (a) expandir masivamente los programas de desarrollo alternativo y rural, fortalecimiento institucional y gobernanza local con miras a solucionar la ausencia histórica de la presencia estatal, la exclusión de los indígenas y la pobreza rural e incluir estos temas de manera destacada en las agendas de cooperación internacional;
 - (b) cambiar el enfoque de la erradicación de cultivos de coca a los métodos manuales y, en donde las condiciones de seguridad lo permitan, la erradicación voluntaria, al tiempo que se van suspendiendo progresivamente la fumigación aérea y la erradicación manual forzada;
 - (c) establecer una cooperación más sólida con los organismos de seguridad de América Latina, Europa y Estados Unidos;
 - (d) fortalecer el control sobre los precursores químicos; y
 - (e) eliminar las lagunas en el sistema de control de la hoja de coca legal en Bolivia y Perú.

- 6. Vigorizar los esfuerzos de reducción de la demanda mediante:
 - (a) diseñar e implementar programas de educación pública y prevención y ofrecer tratamiento a los consumidores de droga; y
 - (b) establecer un intercambio sistemático de información sobre reducción de la demanda con otros países latinoamericanos, con Europa y con Estados Unidos.

A los gobiernos de Brasil y del Cono Sur:

- 7. Vigorizar los esfuerzos de reducción de la demanda mediante:
 - (a) actuar prontamente contra el consumo creciente de cocaína y “paco”/“merla” en Argentina, Brasil y Chile;
 - (b) mejorar y expandir notoriamente los programas de educación pública, prevención y tratamiento dirigidos a los consumidores de cocaína y “paco”/“merla” y concentrarse en los estudiantes de secundaria y los grupos de ingresos bajos, medios y medios-altos; y
 - (c) establecer un intercambio sistemático de información sobre reducción de la demanda con otros países latinoamericanos, con Europa y con Estados Unidos.
- 8. Vigorizar los esfuerzos de reducción de la oferta mediante:
 - (a) mejorar el control en los aeropuertos internacionales y en las fronteras con Bolivia, Paraguay, Perú y entre Brasil, Argentina y Chile;
 - (b) reforzar la capacidad de inteligencia de los organismos de seguridad en lo concerniente al crimen organizado y transnacional y ampliar la cooperación con organismos de seguridad en América Latina, Estados Unidos y Europa;
 - (c) fortalecer la aplicación coercitiva de la ley a las organizaciones de traficantes nacionales y transnacionales, enfocándose en sus estructuras organizacionales, sus activos financieros y de otro tipo y en las instalaciones para producción de droga;
 - (d) reforzar la lucha contra la corrupción en los organismos de seguridad y mejorar notoriamente las condiciones y el desempeño de los sistemas carcelarios;

- (e) mejorar el control sobre los precursores químicos; y
- (f) incrementar los esfuerzos para controlar y disolver a las bandas delictivas en las barriadas pobres de las grandes ciudades y reintegrar a sus miembros a la vida civil.

A los gobiernos de México, Centroamérica y del Caribe:

9. Vigorizar los esfuerzos de reducción de la oferta mediante:
 - (a) fortalecer la lucha contra la corrupción en los organismos de seguridad y en el estamento militar, lo cual incluye proceder rápidamente a crear nuevas fuerzas policiales o reformar las existentes;
 - (b) reemplazar progresivamente a las entidades militares por organismos de seguridad policiales y civiles en la lucha contra el narcotráfico y emprender una pronta acción para mejorar el desempeño en materia de derechos humanos de los militares y los organismos de seguridad;
 - (c) combatir más eficazmente las estructuras de nivel superior y medio de las organizaciones mexicanas de traficantes y mejorar los esfuerzos por controlar y disolver a las bandas delictivas en las barriadas pobres de las grandes ciudades y reintegrar a sus miembros a la vida civil; y
 - (d) reforzar el enfoque de la Iniciativa Mérida en el fortalecimiento institucional y el aumento de la capacidad de aplicación coercitiva de la ley en México y Centroamérica.

10. Vigorizar los esfuerzos de reducción de la demanda mediante:
 - (a) mejorar y expandir los programas de educación pública, prevención y tratamiento dirigidos a los consumidores de cocaína y de crack y concentrarse en los estudiantes de secundaria de los grupos de ingresos bajos, medios y medios-altos; y
 - (b) establecer un intercambio sistemático de información sobre reducción de la demanda con otros países latinoamericanos, de Europa y con Estados Unidos.

A las Naciones Unidas:

11. Realizar una evaluación rigurosa y transparente, con participación de la sociedad civil, del progreso alcanzado en la reducción de la oferta y la demanda de drogas en el mundo desde la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre el problema mundial de la droga de 1998.
12. Promover el establecimiento de un nuevo consenso en torno a políticas, capaz de superar las actuales divisiones políticas, y fortalecer la cooperación y la coordinación de políticas entre Estados Unidos, Europa y los países productores, de tránsito y consumidores de América Latina, y buscar un equilibrio efectivo entre las medidas de reducción de la oferta y de la demanda.

A la Organización de los Estados Americanos:

13. Seguir evaluando el progreso en la reducción de la oferta y la demanda de drogas en los estados miembros de la OEA y promover una cooperación más sólida entre América Latina, Estados Unidos y Europa.

Bogotá/Bruselas, 14 de marzo de 2008

LA DROGA EN AMÉRICA LATINA II: OPTIMIZAR LAS POLÍTICAS Y REDUCIR LOS DAÑOS

I. INTRODUCCIÓN

En el último decenio, se han dedicado ingentes esfuerzos y recursos a reducir la producción y el flujo de cocaína desde los países andinos productores (Bolivia, Colombia y Perú) hacia los dos principales mercados de cocaína: Estados Unidos y Europa. Las políticas antinarcoóticos, como el Plan Colombia de Estados Unidos y Colombia y la Estrategia Europea sobre Drogas de la Unión Europea (UE), han intentado (con prioridades diferentes) reducir la oferta mediante erradicación de cultivos, interdicción, desarrollo alternativo, fortalecimiento institucional y aplicación coercitiva de la ley, y disminuir la demanda mediante programas de prevención, tratamiento, rehabilitación y reducción de daños.

Los resultados han sido deficientes. La demanda de cocaína en Estados Unidos ha permanecido bastante estable, pese a un incremento en los precios y a la disminución de la pureza en 2007. Es probable que en un futuro previsible el precio vuelva a bajar, o que por lo menos permanezca estable, pues la demanda creciente en varios países europeos (en especial España, Italia y el Reino Unido), abastecidos cada vez más por la cocaína colombiana que pasa por Venezuela es, por lo menos, tan responsable de la variación en 2007 como los pequeños éxitos obtenidos en la reducción de la oferta¹.

Una tendencia preocupante es el creciente consumo de cocaína y de derivados de la cocaína, como el “paco” y la “merla” (producidos a partir de la pasta de coca en Argentina y Brasil), en los países de tránsito latinoamericanos. El estable mercado estadounidense y el consumo creciente en Europa, Argentina, Brasil, Chile y México indican que la oferta global de cocaína no ha disminuido. Además, los traficantes hacen gala de una gran habilidad cuando experimentan dificultades para abastecer un determinado

mercado, como sucedió en Estados Unidos en 2007, para trasladar las operaciones a otros lugares, incluidos los países de tránsito. Las debilidades en materia de cooperación y coordinación entre las autoridades antinarcoóticos de Estados Unidos, Europa y la mayor parte de América Latina se explotan rápidamente.

La expansión del consumo transnacional de drogas y de las redes delictivas y criminales que se benefician de dicha expansión en América Latina corre paralela con los resultados consistentemente débiles de las políticas contra la droga, que están afectando seriamente a las instituciones democráticas, los sistemas políticos y las sociedades en general en varios países latinoamericanos. Las instituciones estatales están siendo menoscabadas por la corrupción y los intereses criminales, se alimentan los conflictos armados y/o sociales en Colombia, Bolivia y Perú, y las respuestas policiales y militares en las grandes ciudades de América Latina se caracterizan con frecuencia por un uso excesivo de la fuerza, violaciones de los derechos humanos e insuficiente cumplimiento del debido proceso².

¹ Jonathan M. Katz, “U.S. Drug Czar: Cocaine Trafficking Broadens on Venezuelan-Caribbean Route”, servicio noticioso de MSNBC, 26 de febrero de 2008. Los éxitos en la reducción de la oferta en 2007 –sobre todo en materia de fortalecimiento de la interdicción de cocaína– se han visto contrarrestados por una mayor producción de cocaína en la región andina.

² Para un examen amplio de la relación general entre la protección de los derechos humanos y las políticas antinarcoóticos nacionales e internacionales, sobre todo en el sistema de las Naciones Unidas, véase Damon Barrett, Rick Lines, Rebecca Schleifer, Richard Elliott, Dave Bewley-Taylor, “Recalibrating the Regime: The Need for a Human Rights-Based Approach to International Drug Policy”, The Beckley Foundation Drug Policy Program, Informe 13, 10 de marzo de 2008, en <http://hrw.org/pub/2008/hivaid/beckley0308.pdf>

II. POLÍTICAS ANTINARCÓTICOS

A. ESTADOS UNIDOS

Desde que el presidente Richard Nixon declaró la “guerra contra la droga” en 1971, la política antinarcóticos en Estados Unidos se ha enfocado en intervenciones internas y en el exterior para reducir el consumo, el tráfico y la producción de drogas ilícitas. Pese a la retórica de un enfoque equilibrado que se concentra equitativamente en reducir la oferta y la demanda, siempre se le ha dado prioridad a las medidas del lado de la oferta, entre ellas la aplicación coercitiva de la ley contra los traficantes y la erradicación de cultivos de coca y amapola³.

Internamente, hay dos políticas y paquetes de programas distintivos que, combinados, son mucho más amplios que los implementados en el exterior. En primer lugar, la imposición coercitiva de la ley penal, independiente de la interdicción, y el encarcelamiento de quienes venden o consumen drogas exigen grandes esfuerzos por parte de las autoridades locales, estatales y federales. Los costos estimados, sobre todo si se incluyen los costos de la violencia incitada por la competencia entre traficantes, son mucho más altos que los de cualquier otro aspecto de la política⁴. El solo encarcelamiento federal, estatal y local de consumidores y traficantes se ha calculado en US\$14.000 millones anuales⁵. En el año fiscal 2007, la aplicación coercitiva interna de la ley sumó otros US\$3.700 millones. La segunda parte de la respuesta interna –reducción de la demanda mediante programas de educación, prevención y tratamiento– se estimó en US\$4.800 millones⁶. A los programas implementados en el exterior, incluida la interdicción en países productores y de tránsito y en la frontera de Estados Unidos, se les asignó un presupuesto de US\$3.400 millones; los programas antinarcóticos internacionales, incluidos la erradicación, el desarrollo alternativo y el apoyo a los organismos de

seguridad en los países productores, se presupuestaron en US\$1.400 millones⁷.

La política en los países productores y de tránsito se concentra en detener la producción, el tráfico y el transporte de cocaína en su mayor parte colombiana pero también peruana y boliviana hacia Estados Unidos. Estas políticas de reducción desde el lado de la oferta, que incluyen erradicación de cultivos, interdicción y educación pública, dominan gran parte del involucramiento de Estados Unidos en la región andina y en la actualidad se están expandiendo parcialmente a través de la Iniciativa Mérida para conformar un elemento importante en las relaciones con México y Centroamérica⁸. El Plan Colombia, que se lanzó durante el gobierno del presidente Bill Clinton en 2000, y el plan sucesor en el gobierno de Bush, la Iniciativa Andina contra la Droga (Andean Counter-Drug Initiative, ACI), son las principales intervenciones en los Andes. La reducción del lado de la oferta en América Latina cuesta bastante más de US\$1.000 millones anuales⁹.

Pese a estos notables esfuerzos, prácticamente no ha habido ningún cambio en la cantidad de cocaína que ingresa al país. Estados Unidos sigue siendo el principal consumidor de drogas ilícitas en el hemisferio occidental, y el más grande mercado para la cocaína andina en el mundo. Más de seis millones de individuos mayores de doce años consumieron cocaína en 2005, en comparación con 5,5 millones en 2004¹⁰.

Aunque John Walters, director de la Oficina Antinarcóticos de la Casa Blanca (ONDCP), se refirió al aumento en los

³ Entrevista de Crisis Group, funcionarios de la Oficina de Fiscalización del Gobierno (Government Accountability Office, GAO), Washington, D.C., 14 de enero de 2008.

⁴ Los costos de los organismos de seguridad internos para el año fiscal (FY) 2007 se estimaron en US\$3.600 millones. “National Drug Control Strategy FY 2008 Budget Summary”, ONDCP, febrero de 2007, p. 21.

⁵ “The Economic Costs of Drug Abuse in the United States: 1992-2002”, ONDCP, cuadro C-5, en www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/economic_costs/economic_costs.pdf.

⁶ “Budget Summary”, *op. cit.*, p. 21; y entrevistas de Crisis Group, funcionarios de la GAO, Washington, D.C., 14 de enero de 2008. “In Dubious Battle: Fumigation and the U.S. War on Drugs in Colombia,” Oficina sobre América Latina en Washington, 1° de junio de 2006, en www.wola.org.

⁷ “Budget Summary”, *op. cit.*, p. 21.

⁸ “International Narcotics Control Strategy Report” (INCSR), Departamento de Estado de los Estados Unidos, Washington, D.C., marzo de 2007. También Joy Olson, “Addicted to Failure”, Oficina sobre América Latina de Washington, 30 de marzo de 2006; Jonathan P. Caulkins, Peter Reuter, “Reorienting U.S. Drug Policy”, *Issues on Line in Science and Technology*; “Drug Control: U.S. Assistance has helped Mexican Counternarcotics Efforts, but the Flow of Illicit Drugs into the United States Remains High” (“Control de droga: la ayuda de Estados Unidos ha contribuido a los programas antinarcóticos mexicanos, pero el flujo de drogas ilícitas hacia Estados Unidos sigue siendo alto”), GAO, testimonio ante la Subcomisión para el Hemisferio Occidental, Comisión de Relaciones Exteriores, Cámara de Representantes, 25 de octubre de 2007.

⁹ “National Drug Control Strategy-FY 2008 Budget Summary”, ONDCP, febrero de 2007, p. 12; Historical Drug Control Funding by Function FY 2001-FY 2008, cuadro 4, en www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/policy/08budget/08budget.pdf. Entrevistas de Crisis Group, funcionarios de la GAO, Washington, D.C., 14 de enero de 2008.

¹⁰ “2006 National Survey on Drug Use and Health”, Oficina de Abuso de Sustancias y Servicios de Salud Mental (Substance Abuse and Mental Health Services Administration, SAMHSA), Washington, D.C., septiembre de 2007.

precios de la cocaína y a la disminución de su pureza en muchos de los 38 principales mercados de droga de Estados Unidos entre enero y septiembre de 2007 como prueba de que las políticas de reducción del lado de la oferta en los Andes finalmente estaban teniendo resultado¹¹, los críticos, entre ellos funcionarios de la Oficina de Fiscalización del Gobierno (GAO), expertos independientes y, según se afirma, algunos agentes de organismos de seguridad locales, advirtieron que esta tendencia podría ser temporal¹² y que no había evidencia de que la disponibilidad general de cocaína se hubiera reducido¹³. En diciembre de 2007, altos funcionarios de la Oficina Antinarcóticos (DEA) dijeron que era probable que estuviera saliendo más cocaína de la región andina de la que el gobierno admitía¹⁴. El propio Walters reconoció en febrero de 2008 que el flujo de droga desde Suramérica había llegado a 1.421 toneladas, un incremento del 40 por ciento en comparación con la cifra de 1.021 toneladas que su oficina estimó para 2006¹⁵. Los precios callejeros de la cocaína han sido más altos y la pureza más baja que en la actualidad en varias ocasiones en el pasado, sin que ello haya ejercido mayor impacto en la demanda¹⁶.

Con miles de millones de dólares invertidos sin resultados convincentes, el Congreso, controlado por el Partido Demócrata, ha inclinado el balance entre las medidas “duras” y “blandas” del Plan Colombia un poco a favor de las últimas¹⁷. Pese al optimismo de Walters en lo que respecta al precio y la pureza, el gobierno de Bush manifiesta, en su último año, cierta fatiga en la política antinarcóticos frente a América Latina. Incluso partidarios otrora muy firmes del Plan Colombia admiten en privado que dicho plan no ha servido para disminuir notoriamente

el ingreso de cocaína a Estados Unidos¹⁸. Un alto funcionario del Departamento de Estado le dijo a Crisis Group que durante veinte años la política contra la droga ha consistido en medidas de “emergencia” que responden básicamente a las amenazas de seguridad que plantean los narcotraficantes y los grupos armados ilegales para los gobiernos elegidos de la región, en especial los de Colombia¹⁹. Los formuladores de políticas estadounidenses creen que el Plan Colombia ha ayudado a estabilizar a Colombia y que el presidente Álvaro Uribe ha logrado un progreso importante en el fortalecimiento del Estado y el mejoramiento de la seguridad. Se tiende a percibir que este éxito compensa el fracaso de no haber alcanzado las metas establecidas de reducir los cultivos de coca en un 50 por ciento y disminuir sustancialmente el flujo de cocaína hacia Estados Unidos, así como la demanda en dicho país.

Los funcionarios siguen poniendo énfasis en la reducción desde el lado de la oferta, y dicen poco acerca de la reducción de la demanda salvo que menos drogas significa menos demanda, y que Estados Unidos tiene una obligación moral de reducir la producción porque “uno no puede decir que esté bien tener veinte millones de estadounidenses que consumen droga”²⁰. Se va a dejar que el próximo gobierno evalúe la política y movilice apoyo para cualquier cambio. En contraste con la determinación de firmar un tratado de libre comercio (TLC) con Colombia, la política antinarcóticos con respecto a América Latina está en “piloto automático”²¹. La excepción es la Iniciativa Mérida, que se inclina fuertemente hacia la interdicción. Tiene una solicitud pendiente ante el Congreso de US\$550 millones para 2007 (US\$50 millones para Centroamérica) y una petición pendiente de US\$578 millones (US\$100 millones para Centroamérica) en el presupuesto estimado para el año fiscal 2009²².

1. Reducción de la oferta

Desde mediados de la década de 1990, el gobierno de Estados Unidos se ha referido a la lucha contra el narcotráfico, sobre todo en la región andina y en México, como un objetivo primordial de su política exterior. La prioridad que han asignado tanto el Ejecutivo como el Congreso a combatir la droga en el hemisferio queda

¹¹ “National Drug Threat Assessment 2008”, National Drug Intelligence Center, Washington, D. C., octubre de 2007, p. 4.

¹² Según una encuesta informal realizada por la Radio Nacional Pública en diciembre de 2007. Esta evaluación es compartida por el Centro Nacional de Inteligencia sobre Droga, que señaló en su informe de octubre de 2007, *op. cit.*: “La reducción en la disponibilidad de cocaína continuó hasta el segundo semestre de 2007, pero informaciones recientes indican que los niveles de disponibilidad de cocaína podrían estar recuperando sus niveles normales en algunos mercados”.

¹³ Entrevistas de Crisis Group, expertos en droga y funcionarios de la GAO, Washington, D.C., 10 y 14 de enero de 2008.

¹⁴ Entrevistas de Crisis Group, altos funcionarios de la DEA, Washington, D.C., 9 de enero de 2008.

¹⁵ Jonathan M. Katz, “U.S. Drug Czar”, *op. cit.* Las cifras de Walters fueron confirmadas por funcionarios de Estados Unidos en entrevistas telefónicas con Crisis Group. Washington, D.C., 28-29 de febrero de 2008.

¹⁶ “Déjà Vu All Over Again? Precedents to an ‘Unprecedented’ Cocaine Price Spike”, Oficina para América Latina de Washington, comunicado de prensa, 12 de noviembre de 2007.

¹⁷ Ley Pública 110-161, Ley de Gastos Consolidados de 2007 (H.R. 2764), firmada por el presidente Bush, 29 de diciembre de 2007.

¹⁸ Entrevista de Crisis Group, experto en política de Estados Unidos con respecto a América Latina, Washington, D.C., 10 de enero de 2008.

¹⁹ Entrevista de Crisis Group, alto funcionario del Departamento de Estado, Washington, D.C., 11 de enero de 2008.

²⁰ Entrevista de Crisis Group, alto funcionario del Consejo Nacional de Seguridad, Washington, D.C., 9 de enero de 2008.

²¹ Entrevistas de Crisis Group, altos funcionarios del Departamento de Estado, Washington, D.C., 10-11 de enero de 2008.

²² FY 2009 State Department and Foreign Operations Budget, p. 78, en www.state.gov/f/releases/iab/fy2009/pdf/index.htm

subrayada por el hecho de que en los últimos años hasta el 50 por ciento del total de la ayuda extranjera estadounidense se ha destinado a frenar el tráfico de estupefacientes hacia Estados Unidos.

Para acabar con el flujo de drogas ilícitas, Washington se concentra principalmente en las primeras tres etapas de la oferta: cultivo, procesamiento y tránsito²³. En los países productores andinos, busca desalentar la siembra de coca y obtener la cooperación de los gobiernos para convencer a las comunidades locales y en especial a los campesinos pobres de que erradiquen los cultivos. A través de dichos gobiernos ha ofrecido a veces dinero, cultivos alternativos y, recientemente, proyectos de infraestructura comunitaria y una serie más amplia de actividades generadoras de ingresos. La falta de cooperación lleva a la erradicación forzada: en Bolivia y Perú arrancando manualmente los arbustos o quitándolos de la tierra mediante el arado; en Colombia, sobre todo mediante la fumigación aérea. El Buró Internacional de Narcóticos y Ejecución de la Ley (Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, INL) del Departamento de Estado sigue argumentando, en contra de la mayor parte de los análisis históricos, que “el control de los cultivos es la manera más efectiva con relación al costo de reducir la demanda”²⁴.

Estados Unidos también trabaja con los gobiernos anfitriones en el fortalecimiento de la capacidad de los

organismos de seguridad para arrestar y judicializar localmente a los principales narcotraficantes, o extraditarlos para que sean llevados a juicio en Estados Unidos. Realiza grandes esfuerzos en la interdicción del tráfico, tanto en los países productores como en altamar, en el espacio aéreo internacional y en los países de tránsito²⁵.

En 2007, no obstante la objeción del Ejecutivo, el Congreso incluyó en la legislación el requerimiento de que América Latina recibiera por lo menos la misma cantidad de dinero para actividades distintas de las antinarcóticas que en 2006, con el fin de evitar el recorte propuesto²⁶. La ley, firmada por el presidente George W. Bush como parte de un proyecto de ley ómnibus de gastos, estipula un incremento de casi el 50 por ciento en financiación para desarrollo alternativo en Colombia por encima de la petición del gobierno, así como una reducción proporcional en la financiación destinada a ayuda militar y una serie de condiciones adicionales para el uso de la erradicación aérea²⁷. Al mismo tiempo, cada vez se escuchan más críticas en el sentido de que Colombia tiene asignaciones presupuestales demasiado bajas en el rubro de reducción de la pobreza rural, incluidos la inversión en infraestructura y el desarrollo comunitario, sobre todo en las zonas de subsistencia en donde se encuentran muchos de los cultivos de coca²⁸.

Los programas de desarrollo alternativo financiados por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) ofrecen oportunidades a los campesinos para que siembren cultivos legales y generen distintas formas de ingresos lícitos²⁹. También ponen mucho énfasis en infraestructura comunitaria, educación y salud, al tiempo que incluyen acuerdos voluntarios de

²³ Los principales factores del gobierno de Estados Unidos en la guerra contra la droga desde el lado de la oferta son lo militar, mediante el entrenamiento y el apoyo dados a los militares colombianos, peruanos y bolivianos y el apoyo activo a la interdicción, que incluye rastreos por radar; la Oficina Antinarcóticos (DEA), que participa activamente en la erradicación, interdicción y aplicación coercitiva de la ley; el Buró Internacional de Narcóticos y Ejecución de la Ley (INL) del Departamento de Estado, que tiene a cargo los programas de erradicación; el Departamento de Justicia, que trabaja con organismos de seguridad y de justicia, y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), responsable de los programas de desarrollo alternativo y reducción de la pobreza rural y de los gobiernos locales, y también de apoyo a las instituciones de justicia.

²⁴ INCSR, *op. cit.* Esta estrategia no se limita a los Andes. En Afganistán, Estados Unidos apoya la erradicación de la amapola para privar a la insurgencia talibán de financiación. Sin embargo, de acuerdo con un informe del Centro de Cooperación Internacional, “la erradicación de amapola no reduce la cantidad de dinero de droga disponible para financiar la insurgencia, el terrorismo y la corrupción. Por el contrario, la erradicación eleva el precio del opio, con lo cual hay más dinero disponible para la insurgencia, y se insta a los cultivos a migrar hacia áreas más remotas”. Barnett R. Rubin y Jake Sherman, “Counter-Narcotics to Stabilise Afghanistan: The False Promise of Crop Eradication”, febrero de 2008, p. 5, en www.cic.nyu.edu/afghanistan/docs/coun-ternarcoticsfinal.pdf.

²⁵ Para un examen pormenorizado de las rutas de tráfico, véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N°25, *La droga en América Latina I: Perdiendo la lucha*, 14 de marzo de 2008.

²⁶ U.S. Foreign Operations Budget Justification, FY 2008, en www.state.gov/documents/organization/80701.pdf.

²⁷ Ley Pública 110-161, *op. cit.* “Foreign Operations and Related Programs FY 2008”, informe presentado al Congreso por el Servicio de Investigaciones del Congreso, 10 de septiembre de 2007, en www.fas.org/sgp/crs/row/RL34023.pdf; also CIPonline, www.cipcol.org/?cat=39.

²⁸ “Beyond the City: the Rural Contribution to Development”, World Bank, 2005, <http://web.worldbank.org>; véanse también los informes de Crisis Group sobre América Latina N°8, *Desmovilizar a los paramilitares en Colombia: ¿Una meta viable?*, 5 de agosto de 2004; N°9, *Las fronteras de Colombia: el eslabón débil de la política de seguridad de Uribe*, 23 de septiembre de 2004; N°11, *Guerra y droga en Colombia*, 27 de enero de 2005; N°14, *Colombia: Política presidencial y perspectivas de paz*, 16 de junio de 2005; N°17, *La reelección de Uribe: ¿Puede la UE ayudarle a Colombia a desarrollar una estrategia de paz más equilibrada?*, 8 de junio de 2006; y N°20, *Los nuevos grupos armados de Colombia*, 10 de mayo de 2007.

²⁹ INCSR, *op. cit.*, p. 16.

no sembrar coca y de erradicar los cultivos existentes. En el curso de los últimos siete años, se han invertido más de US\$500 millones y se han logrado incrementos sustanciales en cultivos lícitos, infraestructura comunitaria y Estado de derecho³⁰. Sin embargo, en términos de prioridad y compromiso financiero, el auspicio al desarrollo alternativo se ha tratado como el aspecto menos importante de la estrategia, por lo menos hasta la intervención del Congreso a fines de 2007³¹. Varios funcionarios admiten en privado que la política de desalentar a los campesinos bolivianos, colombianos y peruanos para que no cultiven coca no ha sido exitosa y no ha impedido que los narcotraficantes sostengan el flujo de cocaína hacia Estados Unidos³².

³⁰ "Andean Regional Alternative and Institutional Development Results for the Fourth Quarter of FY 2007, cumulative amounts by country and in the Andean Region" ("Resultados del desarrollo alternativo e institucional regional andino para el cuarto trimestre del año fiscal 2007, cantidades acumuladas por país y en la región andina"), informe de USAID al Congreso. Al divulgar el informe, un funcionario de USAID dijo que los programas de desarrollo alternativo han apoyado el desarrollo o la expansión de casi 500.000 hectáreas de cultivos lícitos y han suministrado importante asistencia institucional, económica, técnica o social a más de 500 municipios. Las ventas de productos legales sumaron casi US\$95 millones en el año fiscal 2007. Los proyectos crearon más de 126.000 empleos en la región andina en 2007, reduciendo con ello presiones que podrían haber instado a la gente a involucrarse en el tráfico de droga. También ayudan a gobiernos nacionales y locales a mejorar el acceso a la justicia y le han ayudado al sector judicial a manejar más de seis millones de casos. El resultado ha sido el mejoramiento gradual de las oportunidades legales para los habitantes de regiones que producen cultivos de droga y el incremento gradual de la calidad de vida, que insta a las personas a trabajar con los gobiernos locales y nacionales y a apoyar los programas de erradicación de droga. También "Testimony before the House Foreign Affairs Committee Subcommittee on the Western Hemisphere", embajadora Anne W. Patterson, subsecretaria (INL), Washington, D.C., 24 de abril de 2007.

³¹ La asignación presupuestal bajo el Plan Colombia para actividades de desarrollo alternativo y justicia y derechos humanos constituye cerca del 56 por ciento de los fondos aprobados por el Congreso para el año fiscal 2008. Ley Pública 110-161, Ley de Gastos Consolidados de 2007 (H.R. 2764), firmada por el presidente Bush, 29 de diciembre de 2007, en www.rules.house.gov/110/text/omni/divj.pdf

³² INCSR, *op. cit.* Véase también el Informe 110-197 de la Comisión de Gastos de la Cámara de Representantes que acompaña el H.R. 2764: "La Comisión observa que el resumen de presupuesto para el año fiscal 2008 del presidente para la Estrategia Nacional de Control de Drogas indica que la principal misión de ... (INL) es reducir el ingreso de drogas ilícitas a Estados Unidos, y sin embargo la Comisión observa con desilusión que desde el inicio del Plan Colombia en 2000 la cantidad de hectáreas de coca cultivada en Colombia ha aumentado, en vez de disminuir, y que el área relacionada con la producción de drogas ilícitas ha subido y no disminuido

Los niveles globales de cultivo de coca y la producción estimada de cocaína en los tres países productores están lejos de la meta de reducción del 50 por ciento del Plan Colombia y la ACI. En 2006, después de seis años de intensos esfuerzos de erradicación, los cultivos se habían reducido a poco menos de 80.000 hectáreas en Colombia, según estimaciones de UNODC, pero seguían aumentando en Bolivia y en Perú, por lo cual el total de cultivos combinados de los tres países sumaba 156.900 hectáreas, apenas 3.000 hectáreas por debajo de las estimaciones del año 2000 para la región andina. Las cifras de la ONDCP indican un aumento en comparación con el 2000³³. Pese a la inversión de más de US\$5.000 millones en el Plan Colombia y la ACI, no se han cumplido las metas fundamentales³⁴.

La interdicción a lo largo de los corredores de tránsito desde los Andes se ha ido convirtiendo cada vez más en un punto focal de Estados Unidos. La preocupación creciente por la permeabilidad de la frontera con México, por la que ingresa la mayor parte de la cocaína andina destinada al mercado estadounidense, y los indicios de desestabilización en Guatemala por las actividades de grupos de narcotraficantes y del crimen organizado, instaron al presidente Bush y al presidente mexicano Felipe Calderón a lanzar la Iniciativa Mérida en 2007³⁵. Es poco probable que las legislaturas de ambos países la aprueben sin modificaciones. Sin embargo, refleja las serias dificultades que afronta la política de interdicción de Estados Unidos. Según funcionarios de la GAO, una vez que los embarques llegan a México, "es como si ya estuvieran en Estados Unidos"³⁶. En 2006 sólo se incautaron 33 toneladas de cocaína en las zonas de ingreso a Estados Unidos, sobre todo a lo largo de la frontera, cifra que representa mucho menos del 10 por

y el área involucrada en producción de drogas ilícitas ha crecido en más del 42 por ciento. Además, la Comisión observa que la Evaluación Nacional de Amenaza de Droga de 2007 del Departamento de Justicia señaló que no ha habido escasez sostenida de cocaína ni indicios de ofertas estiradas en Estados Unidos. Un análisis realizado para la ... (ONDCP) por la RAND Corporation afirma que la oferta y disponibilidad de cocaína sigue siendo abundante. Este hecho se ve reforzado por estimaciones del bajo precio minorista de la cocaína y del alto nivel de pureza del producto en Estados Unidos. A la Comisión le preocupa que la sempiterna meta de reducir el cultivo, procesamiento y distribución en Colombia para limitar la oferta lo suficiente como para subir los precios y disminuir la pureza no ha funcionado y la economía de la droga sigue creciendo, y debilitando aún más el tejido social colombiano".

³³ Las estimaciones de la ONDCP pasaron de 190.000 hectáreas en 2000 a entre 177.800 y 254.800 hectáreas en 2006.

³⁴ Véase Informe de Crisis Group, *La droga en América Latina I, op. cit.*

³⁵ Véase *ibid.*

³⁶ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios de la GAO, Washington, D.C., 14 de enero de 2008.

ciento de la cocaína que entró al país. Según funcionarios estadounidenses, en 2007 los decomisos aumentaron a 48,5 toneladas pero siguen siendo una pequeña fracción del flujo total³⁷.

Por consiguiente, la escasez y la menor pureza de la cocaína reportadas en Estados Unidos en 2007 no se pueden atribuir principalmente a la erradicación de los cultivos de coca en los países productores o a las incautaciones, como tampoco a las políticas más agresivas del gobierno de Calderón. Las peleas entre las organizaciones de traficantes mexicanos en 2006-2007, la extradición de algunos de sus líderes a Estados Unidos y el desvío de la cocaína hacia Europa debido a los precios más altos y al consumo creciente en esa región, así como la consolidación de Venezuela y varios países de África occidental como importantes puntos de transbordo de la droga con destino a Europa fueron todos factores que influyeron en lo que se considera un incremento temporal de los precios en el mercado de Estados Unidos.

Los acuerdos bilaterales con países latinoamericanos le permiten a Estados Unidos apoyar a sus organismos de seguridad y obtener jurisdicción en algunos casos. En el año fiscal 2006, el gobierno solicitó US\$721 millones para la ACI, incluida Colombia³⁸. El Congreso aprobó aproximadamente ese monto para el año fiscal 2007. En el año fiscal 2008 la petición de presupuesto se redujo en US\$30 millones, y se propuso transferir US\$192 millones al Fondo de Apoyo Económico (ESF) del Departamento de Estado para Colombia. En el año fiscal 2008, el Congreso recortó la financiación general de la ACI en US\$60 millones, a US\$327 millones, y trasladó casi US\$100 millones al presupuesto del ESF para Perú, Bolivia y Ecuador para desarrollo alternativo y fortalecimiento institucional. Además, en lo que constituyó su principal cambio de política, cambió el balance de la financiación militar/no militar para Colombia de 80:20 a 56:44. También se pasaron unos US\$196 millones del presupuesto de la ACI al ESF para Colombia con destino a desarrollo alternativo y reforma de la justicia, con el requerimiento de que USAID administre el dinero.

Se asignaron US\$40 millones adicionales de los fondos de la ACI específicamente para derechos humanos, el monitoreo por parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de la desmovilización paramilitar y las investigaciones de la Fiscalía de Colombia sobre paramilitares en relación con la Ley de Justicia y Paz de

este país. Esto es ayuda directa a otro país y no incluye financiación a través del presupuesto del Departamento de Defensa, que en los últimos años ha fluctuado entre US\$133 millones y US\$155 millones para Colombia³⁹.

En su petición presupuestal para el año fiscal 2009, el gobierno busca aumentar la financiación de la ACI (en su mayor parte en interdicción) a US\$406 millones, incluidos US\$329 millones para Colombia. Sin embargo, es prácticamente seguro que el Congreso la objetará, en gran parte porque el presupuesto de Bush también propuso recortar los fondos para desarrollo alternativo y fortalecimiento de la justicia en Colombia de US\$196 millones a US\$142 millones. El gobierno pretende trasladar la mayor parte de la financiación para desarrollo alternativo a Bolivia y el Perú, a la cuenta de asistencia para el desarrollo de USAID en vez de al ESF, pero asigna a ambos, junto con Ecuador, ligeros incrementos en comparación con los niveles del año fiscal 2008⁴⁰.

Estados Unidos anuncia como parte de su política ayudar a los gobiernos a fortalecer sus instituciones de seguridad, judiciales y financieras con el fin de reducir el narcotráfico, y alentar reformas básicas en el sistema judicial, entre ellas la “transparencia, eficiencia y mejores salarios para policías y jueces”. Sin embargo, en contra de los objetivos más amplios de USAID y el Departamento de Justicia, gran parte de la ayuda del Departamento de Estado en estas áreas se concentra estrechamente en unidades de organismos colombianos directamente dedicadas a combatir la droga. Estados Unidos también busca golpear a las organizaciones de traficantes capturando a los líderes y facilitadores que colaboran en el lavado de activos o en el comercio de precursores químicos. Sin embargo, estos golpes por lo general tienen un efecto limitado, porque la disminución de la oferta de una operación es suplida por otras operaciones y porque nuevos jefes asumen el mando⁴¹.

Estados Unidos apoya, aunque con muchos menos recursos, programas de reducción de la demanda en el hemisferio similares a los que financia en su propio territorio, y que están diseñados para elevar la toma de

³⁷ Véase Informe de Crisis Group, *La droga en América Latina I*, op. cit.

³⁸ Raphael F. Perl, “International Drug Trade and U.S. Foreign Policy”, Servicio de Investigaciones del Congreso (CRS), Biblioteca del Congreso, noviembre de 2006, p. 13; también informe al Congreso, 10 de septiembre de 2007, op. cit.

³⁹ Informe de la Cámara de Representantes 110-497, en [http://thomas.loc.gov/cgi-bin/cpquery/R?cp110:FLD010:@1\(hr497\)](http://thomas.loc.gov/cgi-bin/cpquery/R?cp110:FLD010:@1(hr497);); “International Narcotics and Law Enforcement: FY 2008 Program and Budget Guide”, Departamento de Estado, septiembre de 2007, resumen de presupuesto, en www.state.gov/p/inl/rls/rpt/pbg/93290.htm; FY 2008 D.O.D., previsión de gastos para interdicción y actividades contra la droga, ley pública 110-116, at <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?c110:7:./temp/~c110qHEck2:e49128>.

⁴⁰ Departamento de Estado año fiscal 2009, presupuesto de operaciones estatal y extranjero, pp. 70-71, 73-74, 80, en www.state.gov/f/releases/iab/fy2009.

⁴¹ INCSR, pp. 23, 21; entrevista de Crisis Group, funcionario de Estados Unidos, Cartagena, 19 de noviembre de 2007.

conciencia sobre los efectos nocivos de las drogas, desalentar el consumo por parte de poblaciones vulnerables y ofrecer programas de tratamiento para adictos. El Departamento de Estado ha “financiado estudios científicos integrales de varios años sobre proyectos piloto y programas para aprender cómo estas iniciativas pueden ayudar en los programas de reducción de la demanda tanto en Estados Unidos como en el exterior”⁴². El Congreso ha exigido estudios sobre el impacto de la fumigación aérea en la salud y en el medio ambiente. Los grupos ambientales han criticado estos estudios y se han opuesto vigorosamente a la política de fumigaciones⁴³.

Estados Unidos argumenta que el proceso de convertir la coca en pasta de coca, base de cocaína y cocaína, en el cual intervienen precursores químicos, constituye ya de por sí una gran amenaza ambiental, al igual que la deforestación que producen los cultivos de coca⁴⁴. Al gobierno se le exige por ley que monitoree e impida el desvío de químicos como el permanganato de potasio, esencial para la elaboración de la cocaína. Cooperar en esto con los países europeos y los países productores, y con México, Brasil, Argentina, Canadá y la OEA.

La entidad global a cargo del control del comercio de precursores químicos es el Consejo Internacional de Control de Estupefacientes (INCB). Estados Unidos hace aportes financieros importantes, sobre todo para su banco de datos. Dos proyectos fueron punto focal de sus programas de monitoreo en 2006: Cohesion, dirigido al permanganato de potasio y el anhídrido acético (otro químico esencial para la producción de cocaína), y Prism, orientado hacia otros químicos. Sin embargo, el control es difícil debido a los grandes volúmenes de químicos que se producen legalmente y a las cantidades relativamente pequeñas que se requieren para usos ilícitos⁴⁵.

⁴² INCSR, *op. cit.*, p. 25.

⁴³ “The Politics of Glyphosate. The CICAD Study on the Impacts of Glyphosate and the Crop Figures”, The Transnational Institute, información sobre política antinarcóticos, 14 de junio de 2005, en www.tni.org/.

⁴⁴ “Drug Crop Eradication and Alternative Development in the Andes”, GAO, 18 de noviembre de 2005, p. 10.

⁴⁵ “Annual Report of the International Narcotics Control Board”, ONU, 1° de marzo de 2007, en www.incb.org; también INCSR, *op. cit.* El Consejo Internacional de Control de Estupefacientes (International Narcotics Control Board, INCB), que opera de conformidad con la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, es independiente de la ONU pero tiene un secretariado financiado por las Naciones Unidas. Se compone de trece miembros, diez nombrados por gobiernos y tres por la Organización Mundial de la Salud, que trabajan a título personal, no nacional. Monitorea y promueve el cumplimiento de los tratados sobre droga de 1961, 1971 y 1988.

En lo que respecta al lavado de dinero, Estados Unidos depende sobre todo de su Departamento del Tesoro, la DEA y el Departamento de Estado (INL) para investigación, capacitación y apoyo en equipos, y (en parte por razones antiterroristas) ha fortalecido los programas de cooperación con los bancos. Lo que en sus inicios en 1989 fue un Grupo de Trabajo de Acción Financiera contra el Lavado de Activos (FATF) del G-7, conformado por los principales países industrializados, ahora cuenta con 31 participantes. Washington aporta inteligencia, capacitación y apoyo in situ con el fin de prevenir el lavado de dinero relacionado con el negocio de la droga⁴⁶. El Congreso le exige al gobierno incluir el lavado de activos en su informe anual sobre narcotráfico, e identificar a los países en donde constituye un problema importante⁴⁷.

Aunque el entrenamiento y la cooperación han mejorado las capacidades de los organismos de seguridad en la región y han producido incautaciones de grandes volúmenes de dinero ilícito, el reto supera las capacidades bancarias y de imposición coercitiva de la ley. Su magnitud se puede medir por los US\$80 millones en dólares, euros y oro incautados por la policía colombiana en enero de 2007 en una sola operación basada en inteligencia de la DEA⁴⁸. Se realiza suficiente lavado de dinero como para que los traficantes obtengan utilidades sustanciales.

Existen diferencias sustanciales entre los programas antinarcóticos de Bolivia, Perú y Colombia, sobre todo en lo que respecta al tema de la erradicación⁴⁹. Los programas de interdicción son mucho más limitados en Perú y Bolivia, puesto que el grueso de la producción colombiana tiene como destino el mercado de Estados Unidos mientras que la producción boliviana y peruana se dirige cada vez más a los mercados europeos y latinoamericanos⁵⁰.

Con la elección del presidente Evo Morales y su adopción de una política de “cero cocaína, no cero hoja de coca”, los programas antinarcóticos de Estados Unidos en Bolivia se han dificultado. Se ha evitado una ruptura tajante porque Bolivia ha erradicado las hectáreas prometidas y ha cooperado en incautaciones y en la aplicación coercitiva

⁴⁶ INCSR, *op. cit.*, vol. II, p. 4.

⁴⁷ Ley de Ayuda Extranjera de 1961 según enmendado, en www.state.gov/documents/organization/81447.pdf.

⁴⁸ INCSR, *op. cit.*, p. 4. Entrevistas de Crisis Group, funcionarios de la DEA, Washington DC, 9 de enero de 2008.

⁴⁹ Kathryn Ledebur y Coletta A. Youngers, “Bolivian Drug Control Policy”, Oficina sobre América Latina de Washington (WOLA), agosto de 2007, en www.wola.org/bolivia/WOLA%20AIN%20Drug%20Policy%20Press%20Memo.pdf.

⁵⁰ Entrevista de Crisis Group, funcionario del Departamento de Estado de los Estados Unidos, Washington DC, 29 de noviembre de 2007.

de la ley. El área neta de cultivos ha aumentado, pero Estados Unidos tiene pocas opciones distintas de continuar con la cooperación y esperar que no se produzca un divorcio definitivo. Las relaciones con el Perú de Alan García son mucho más estrechas, aunque las cifras de cultivos en ese país son aún más preocupantes⁵¹.

2. Reducción de la demanda

La Estrategia Nacional para el Control de Drogas (NDCS) que producen anualmente los gobiernos de Estados Unidos desde 1989 han puesto repetidamente el énfasis en que una política efectiva debe equilibrar las intervenciones del lado de la demanda y de la oferta tanto en ese país como en el exterior. Sin embargo, el análisis de los presupuestos federales para la droga, actual y anteriores, pone claramente de manifiesto que el compromiso con un enfoque balanceado es más que todo retórico. La reducción de la demanda se ha visto regularmente superada por las medidas tendientes a frenar la oferta. La brecha entre la financiación asignada para la reducción de la oferta y la demanda ha aumentado sustancialmente, pues ha pasado de US\$600 millones (US\$5.000 millones contra US\$4.400 millones) en 2001, a US\$3.700 millones (US\$8.300 millones contra US\$4.600 millones) en 2008⁵².

Los programas estadounidenses de reducción de la demanda se concentran en dos áreas generales de intervención: prevenir el consumo de droga antes de que empiece, y ofrecer tratamiento a los consumidores. El presupuesto del año fiscal 2008 destina US\$1.600 millones para la realización de pruebas aleatorias de consumo de droga a los estudiantes de secundaria, la Campaña Nacional de Medios de Comunicación contra el Consumo Juvenil de Droga, el apoyo a los colegios y comunidades que han erradicado la droga y el trabajo de organismos educativos locales. El tratamiento recibe US\$3.000 millones, e incluye programas como análisis, intervención breve y remisión (SBIRT), acceso a recuperación (ATR) y tribunales de droga⁵³.

Pese al recorte de los fondos federales destinados a reducción de la demanda, funcionarios del área de la política de drogas y seguridad hablan de disminuir el tamaño del mercado de la droga en Estados Unidos y ponen énfasis en que el consumo es una enfermedad y un

reto para la salud pública. Sin embargo, la respuesta en materia de política y los recursos se siguen enfocando principalmente en la aplicación coercitiva de la ley, la interdicción y el encarcelamiento de consumidores y traficantes. No obstante, advierten que es difícil medir el éxito en prevención y tratamiento y tienden a ser demasiado optimistas con respecto a la reducción del consumo general entre los jóvenes, que se calcula en un 24 por ciento en todo tipo de drogas entre 2001 y 2007⁵⁴. Esta tendencia se ha visto impulsada sobre todo por la reducción en el consumo de cannabis, éxtasis, LSD, anfetaminas, metanfetaminas y esteroides, todos los cuales se producen en grandes cantidades en Estados Unidos, y no en el consumo de cocaína y heroína⁵⁵.

La ONDCP declaró hace poco que hay más de veinte millones de consumidores de droga en Estados Unidos, de los cuales siete millones son “consumidores problemáticos”. Según datos de la Oficina de Abuso de Sustancias y Servicios de Salud Mental (SAMHSA), un organismo federal, 2,4 millones de estadounidenses mayores de 12 años consumieron cocaína en el mes anterior de 2006; cerca de 1,7 millones de los siete millones de “consumidores problemáticos” eran adictos a ella⁵⁶. Las Encuestas Nacionales sobre Consumo de Drogas y Salud (NSDUH) y las cifras del programa Monitoreo del Futuro (MTF) no indican progreso alguno en la reducción de la demanda entre 2002 y 2006⁵⁷. Los porcentajes bastante constantes en una población creciente indican un aumento en el número total de consumidores. La ONDCP calculó que 6,1 millones de estadounidenses mayores de 12 años consumieron cocaína por lo menos una vez en 2006⁵⁸.

La falta de éxito en lo que respecta a reducir la demanda y el consumo de cocaína se debe no sólo al fracaso de los intentos de disminuir la oferta y a la insuficiencia de los fondos destinados a medidas desde el lado de la demanda, sino también a fallas en las políticas de reducción de la demanda. Aunque la cantidad de tribunales de droga, que imponen sanciones no penales a los consumidores y buscan inducir el tratamiento, ha aumentado de 500 (1999) a ligeramente menos de 2.000 (2006), estos tribunales sólo manejan una pequeña parte de los cerca de 1,6 millones de arrestos anuales relacionados con droga. Funcionarios de la ONDCP reconocen que hacen falta programas en las cárceles y programas de transición

⁵¹ *Ibid.* Véase también “ONDCP Reports No Increase in Coca Cultivation in 2006”, memorando de WOLA, 23 de mayo de 2007.

⁵² “National Drug Control Strategy – FY 2008 Budget Summary”, ONDCP, Washington DC, febrero de 2007.

⁵³ Los tribunales de droga existen desde 1989 y son parte del sistema de justicia penal. Se cuestiona si se les debe incluir como medida de reducción de la demanda, aunque buscan inducir el tratamiento de los consumidores arrestados.

⁵⁴ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios de ONDCP y del Consejo Nacional de Seguridad, Washington, D.C., 9, 11 de enero de 2008.

⁵⁵ “Current State of Drug Policy: Successes and Challenges”, ONDCP, Washington, D.C., enero de 2008, p. 1.

⁵⁶ *Ibid.*, pp. 5, 1.

⁵⁷ Para las tasas de prevalencia de consumo entre jóvenes y adultos jóvenes, véase el Anexo A.

⁵⁸ “Facts & Figures Cocaine - Drug Facts”, ONDCP, 2008, en www.ondcp.gov/drugfact/cocaine/index.html

para los detenidos por cargos de droga y que las instalaciones para remisión de jóvenes son insuficientes. Así mismo, el seguimiento de los pacientes luego de haber sido dados de alta no es lo suficientemente estricto y hace falta un componente sustentado en la comunidad⁵⁹. Los funcionarios y otras personas también señalan el uso de los medios masivos de comunicación y la publicidad social para desalentar el cigarrillo, el consumo excesivo de alcohol en las universidades y el consumo de alcohol cuando se va a conducir, y plantean que dichos métodos se podrían utilizar más efectivamente para estigmatizar el consumo recreacional de cocaína entre los consumidores de mayor poder adquisitivo⁶⁰.

No obstante, los funcionarios federales de Estados Unidos siguen oponiéndose férreamente a medidas de reducción de daños como el uso controlado y reglamentado de cannabis, recintos seguros para inyectarse y programas de intercambio de agujas. Con argumentos a menudo sustentados en la moralidad, tienden a rechazar las medidas y una reevaluación estratégica argumentando que el concepto no está funcionando en Europa, “a la que le preocupa menos la seguridad en sus calles”⁶¹, y que en Estados Unidos “se ha observado un cambio cultural positivo; la juventud está rechazando la intoxicación”⁶². Pero otros funcionarios, como los alcaldes de las grandes ciudades, dijeron en 2007 que los programas actuales habían fracasado y pidieron un enfoque de salud pública y opciones más efectivas y generalizadas para reducir el consumo de drogas y prevenir las reincidencias⁶³.

B. EUROPA

Desde que se iniciaron el Diálogo Especializado de Alto Nivel en Materia de Drogas entre la UE y la Comunidad Andina de Naciones (CAN)⁶⁴ en 1995 y la reunión

interministerial del Grupo de Río⁶⁵ y la UE en Cochabamba (Bolivia) en 1996, se ha hecho un esfuerzo por aumentar la coordinación y cooperación en materia de drogas y narcotráfico. Han sido avances importantes la adopción del Plan de Acción Integral en materia de drogas en Panamá en 1999, pocos meses después de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre el problema mundial de la droga celebrada el año anterior, y las ocho declaraciones del Mecanismo de Coordinación y Cooperación en Materia de Drogas entre América Latina y el Caribe y la UE desde 1999, la última de las cuales se suscribió en Puerto España en mayo de 2007⁶⁶. Las metas de toda esta actividad reflejan las prioridades de la política antinarcóticos de la UE en lo que respecta tanto a la reducción de la demanda de droga en Europa y América Latina/el Caribe como a la disminución de la oferta de cocaína andina en Europa.

Pese a la progresiva institucionalización de la cooperación en temas antinarcóticos en la UE y con los países productores y de tránsito en el curso del último decenio, la política europea interna y en el exterior parece menos un mosaico en el que varias iniciativas forman un cuadro coherente y se asemeja más a una colcha de retazos compuesta por muchos programas, a menudo divergentes. En privado, varios funcionarios del Consejo y de la Comisión Europea (CE) admiten tácitamente una falta de convergencia de políticas, pero subrayan que esto se debe al hecho de que a los estados miembros les compete la responsabilidad principal de tratar con las drogas ilícitas, y que la UE está trabajando para armonizar los diferentes enfoques⁶⁷. No obstante, Europa, que es el mercado de consumo de cocaína de crecimiento más rápido en el mundo⁶⁸, tiene que hacer una mayor contribución para controlar el problema global.

⁵⁹ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios de ONDCP, Washington, D.C., 11 de enero de 2008.

⁶⁰ *Ibid.* También C. Ott y C. Haertlein, “Social norms marketing: a prevention strategy to decrease high-risk drinking among college students”. *Nursing Clinics of North America*, vol. 37, no. 2, pp. 351-364, en http://profiles.nlm.nih.gov/NN/B/C/X/X/_/nnb_cxx.pdf; y Cornelia Peachmann, Ellen Thomas Reibling, “Anti-smoking advertising campaigns targeting youth: cases studies from USA and Canada”, en http://tobaccocontrol.bmj.com/cgi/content/abstract/9/suppl_2/i18.

⁶¹ Entrevista de Crisis Group, alto funcionario del Departamento de Estado, Washington, D.C., 10 de enero de 2008.

⁶² Entrevista de Crisis Group, alto funcionario de ONDCP, Washington, D.C., 11 de enero de 2008.

⁶³ “A new bottom line in reducing the harms of substance abuse”, Conferencia de Alcaldes de Estados Unidos, resolución de junio de 2007.

⁶⁴ Los miembros de la CAN son Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Venezuela anunció su retiro el 19 de abril de 2006. El diálogo de alto nivel sobre la droga ha sido parte del diálogo

político entre la UE y la Comunidad Andina desde mediados de la década de 1990.

⁶⁵ El Grupo de Río, de veinte miembros, se creó en 1986 como una “alternativa” a la Organización de los Estados Americanos (OEA), que en esa época muchos latinoamericanos percibían como dominada por Estados Unidos.

⁶⁶ Las otras declaraciones se adoptaron en Lisboa (2000), Cochabamba (2001), Madrid (2002), Cartagena de Indias (2003), Dublín (2004), Lima (2005), Viena (2006) y Puerto España (2007).

⁶⁷ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios del Consejo Europeo y la Comisión Europea, Bruselas, 21 de septiembre, 3 de octubre y 9 de noviembre de 2007.

⁶⁸ Por lo menos 4,5 millones de europeos (de estados miembros de la UE y Noruega) consumieron cocaína por lo menos una vez en 2007; por lo menos 12 millones la han consumido alguna vez en su vida. “Selected issue: Cocaine and crack cocaine: a growing public health issue”, Centro Europeo de Monitoreo de Drogas y Drogadicción (EMCDDA), noviembre de 2007.

Las premisas básicas de la política de la UE están contenidas en la Estrategia Europea sobre Drogas (2005-2012)⁶⁹ y en el plan de acción sobre drogas de la UE (2005-2008), que busca coordinar las acciones de los 27 estados miembros y facilitar el diálogo internacional⁷⁰. Si bien los miembros individuales siguen siendo responsables de sus propias políticas antinarcoóticos, la UE promueve la convergencia y el fortalecimiento de la cooperación intergubernamental, sobre todo en lo que respecta a la reducción de la oferta.

La estrategia reconoce la “parte de responsabilidad [de la UE] en el problema mundial de la droga, tanto en su condición de consumidor de estupefacientes y sustancias psicotrópicas producidos en otros países, como en su condición de productor y exportador de drogas sintéticas”⁷¹. Se concentra en dos grupos de medidas: la reducción desde el lado de la oferta en los países productores y de tránsito de cocaína, lo que incluye detener a los traficantes mediante la imposición coercitiva de la ley y la interdicción de cargamentos en países de tránsito, en las fronteras europeas y dentro de la UE, impedir el desvío de precursores químicos y combatir el aumento de los cultivos de coca mediante programas de desarrollo alternativo no condicionados a que los campesinos hayan erradicado primero los cultivos; y medidas de ejecución de la ley, prevención, tratamiento, rehabilitación y reducción de daños en sus propios países.

En Europa, las políticas antinarcoóticos que lidera Estados Unidos en América Latina a menudo se perciben como intentos de influir en la política doméstica de la región, y como tentativas contraproducentes para reducir la escala del problema de la droga concentrando los esfuerzos en combatir la oferta en los países productores y de tránsito. Algunos funcionarios de la UE subrayan que para que las estrategias sean efectivas tienen que enfocarse en reducir el impacto nocivo de las drogas en las sociedades y balancear las intervenciones en los países productores, de tránsito y consumidores⁷². Esto refleja la postura general de Europa en el sentido de que las drogas son a la

vez un problema de salud pública y un problema de orden público a escala mundial⁷³.

Sin embargo, la UE sí asigna prioridad a la reducción de la oferta mediante interdicción y aplicación coercitiva de la ley, sobre todo en sus fronteras y dentro de la Unión, y a la reducción de la demanda en sus países mediante programas de prevención, tratamiento y rehabilitación. El apoyo a la creación de medios de vida alternativos en los países productores se vincula de manera un poco ambigua al tema más amplio y de más largo plazo de contribuir al desarrollo al “introducir los temas de drogas en el diálogo común general de política exterior y seguridad, y la cooperación para el desarrollo”⁷⁴. Mejorar la cooperación en materia de drogas es sobre todo cuestión de mejorar el trabajo entre los estados miembros y en la UE misma. La cooperación con los países productores y de tránsito, así como con Estados Unidos, reviste menor prioridad⁷⁵.

Las realidades de la producción y el tráfico de droga en América Latina y el limitado progreso que se ha logrado en lo que respecta a la reducción de la demanda en Europa, sobre todo en España, Italia y el Reino Unido, ponen de relieve que la política de la UE y su vecindad inmediata no ha interrumpido sustancialmente el flujo de cocaína. Un funcionario de la Comisión Europea reconoció que, tan pronto se detectan rutas y métodos y se emprenden acciones en su contra, los traficantes se adaptan y encuentran nuevas maneras de abastecer el mercado europeo: “Los traficantes son más inteligentes que nosotros y cambian sus rutas con rapidez”⁷⁶. Los planes de aplicación coercitiva de la ley, prevención, tratamiento, rehabilitación y reducción de daños en Europa están produciendo algunos resultados en algunos países, pero no bastan para afrontar la demanda creciente.

En los países productores andinos, el énfasis de la UE en desarrollo alternativo, fortalecimiento de las comunidades y programas de generación de ingresos –como los Laboratorios de Paz en Colombia que se examinan más adelante– es importante, pero en últimas no equivale a mucho más que una gota en el océano⁷⁷. En Bolivia, los esfuerzos sustanciales realizados tanto por la Comisión

⁶⁹ “EU Drugs Strategy (2005-2012)”, Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 22 de noviembre de 2004.

⁷⁰ “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a EU Drugs Action Plan (2005-2008)”, Bruselas, 14 de febrero de 2005. Las responsabilidades de la UE (a diferencia de los estados miembros) en lo que respecta a las políticas frente a la droga incluyen salud pública (información y prevención de daños), control de precursores químicos y prevención de lavado de dinero.

⁷¹ “EU Drugs Strategy”, *op. cit.*, p. 5.

⁷² Entrevistas de Crisis Group, funcionarios del Consejo Europeo y la Comisión Europea, Bruselas, 3 de octubre y 9 de noviembre de 2007.

⁷³ Entrevista de Crisis Group, funcionario de la Comisión Europea, Bruselas, 9 de noviembre de 2007.

⁷⁴ “EU Drugs Strategy”, *op. cit.*, p. 18.

⁷⁵ El Grupo de Dublín fue establecido por Estados Unidos en 1990 como un foro informal para discutir y analizar el consumo y la producción de drogas ilícitas. Sus miembros incluyen a la UE (Comisión y estados miembros), Japón, Canadá, Australia y Noruega, y observadores de las Naciones Unidas. Se reúne cada seis meses en Bruselas.

⁷⁶ Entrevista de Crisis Group, funcionario de la Comisión Europea, Bruselas, 3 de octubre de 2007.

⁷⁷ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios del Consejo Europeo y la Comisión Europea, Bruselas, 21 de septiembre y 3 de octubre de 2007.

Europea como por algunos estados miembros para fomentar el desarrollo socioeconómico y contribuir al manejo de los cultivos de coca lícitos tradicionales se enfrentan con el gran desafío a largo plazo de inducir el desarrollo en el país más pobre de Suramérica, así como con la resistencia del gobierno de Morales y los grupos sociales vinculados con la industria de la coca. Esta resistencia política y social, que también se siente en Perú, se ve exacerbada por la adhesión de la UE a la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, que incluye la hoja de coca como sustancia ilegal y, por consiguiente, prohíbe a los países fomentar una mayor producción de coca que podría redundar en tráfico ilícito⁷⁸.

Las siguientes secciones, aunque no exhaustivas, presentan un panorama general de las medidas europeas contra las drogas, sobre todo con respecto a la cocaína andina.

1. Reducción de la oferta

Los programas europeos de reducción de la oferta de cocaína enfatizan el rastreo, el desmantelamiento y la judicialización de redes de transporte y distribución de droga en el continente. La UE ha asignado €600 millones para combatir el crimen organizado en 2007-2013⁷⁹. Europol es un cuerpo que comparte efectivamente información e inteligencia, especialmente en lo que respecta a la recolección de datos sobre cargamentos de droga incautados y organizaciones de narcotraficantes, y apoya investigaciones. En 2005, las autoridades españolas incautaron 48,4 toneladas de cocaína (45,1 por ciento del total de incautaciones europeas); Portugal decomisó 18,1 toneladas (16,8 por ciento), los Países Bajos, 14,6 toneladas (13,6 por ciento), Bélgica, 9,3 toneladas (8,6 por ciento) y Francia 5,2 toneladas (4,8 por ciento)⁸⁰.

Como en Europa la mayor parte de la cocaína ingresa por España, las autoridades españolas han diseñado un Plan Nacional de Acción sobre Drogas 2005-2008 que incluye mejoramiento en la interdicción mediante la reorganización de unidades investigativas de las fuerzas de seguridad como la Unidad de Drogas y Crimen Organizado (UDYCO) y el Equipo de Delincuencia Organizada y Antidroga (EDO). Se estableció un servicio marítimo bajo la guardia civil, y el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado, creado en 2006 como parte del

Ministerio del Interior y de Justicia, tiene ahora la responsabilidad de coordinar las políticas y acciones de todos los organismos de seguridad contra las organizaciones de narcotraficantes⁸¹.

El plan de acción de la UE identifica como objetivo clave la prevención del desvío de precursores químicos⁸², y la Comisión Europea y los estados miembros individuales han utilizado diversas medidas para controlar y hacer seguimiento a los que se emplean para producir cocaína. El comercio de precursores entre los estados miembros y con otros países está reglamentado a nivel de la UE, con pocas posibilidades de variación nacional. Todos los embarques y exportaciones de precursores de droga que figuran en el Anexo de la Convención de la ONU de 1988 se deben documentar y rotular claramente⁸³. En el mercado interno de la UE, a las autoridades nacionales se les exige vigilar la concesión de licencias, la rotulación y la documentación de precursores de droga⁸⁴. La Comisión pertenece al Sistema Internacional de Notificación Previa a la Exportación (PEN) desarrollado por UNODC, que exige el registro de todas las sustancias en la lista antes de ser embarcadas.

La Unidad Conjunta sobre Precursores en La Haya tiene la responsabilidad de mejorar la cooperación e intercambiar información sobre el control de químicos entre los Países Bajos, Austria, Bélgica, Francia, Alemania y el Reino Unido. Las actividades individuales de los estados miembros incluyen la Unidad Conjunta de Precursores Químicos de la Oficina de Investigaciones Criminales (BKA) de Alemania, que averigua el desvío de precursores, que desde la promulgación de la Ley de Control de Precursores de 1994 es una actividad penalizada⁸⁵. Otros ejemplos son el mayor control sobre precursores en Bulgaria a través del Comité Interdepartamental para el Control de Precursores y la creación de la Oficina Nacional Antinarcóticos en Rumania⁸⁶. Varios estados miembros, incluidos los que tienen grandes industrias químicas o comercian muchos químicos como Alemania y los Países Bajos, cooperan en el Proyecto Cohesion con Estados

⁷⁸ Véanse los artículos 26 (sobre la creación de organismos gubernamentales para controlar la producción de coca en países que permiten el cultivo de coca y la destrucción de los arbustos de coca ilícitos) y 27 (sobre la exportación de hoja de coca únicamente para la preparación de un agente saborizante que no contiene alcaloides) de la Convención Única sobre Estupefacientes.

⁷⁹ "The EU policy in the drugs field: present priorities", Comisión Europea, Memo/06/249, 26 de junio de 2006.

⁸⁰ "World Drug Report 2007", UNODC, junio de 2007, p. 75.

⁸¹ "Estrategia Nacional Sobre Drogas: Plan de Acción 2005-2008", Ministerio de Sanidad y Consumo, España, p. 68.

⁸² "EU Drugs Action Plan", *op. cit.*

⁸³ Reglamento (CE) no. 111/2005 del Consejo, sobre las reglas para monitorear el comercio de precursores de drogas con otros países, 22 de diciembre de 2004.

⁸⁴ Reglamento (CE) no. 273/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre precursores de drogas, 11 de febrero de 2004.

⁸⁵ "Action Plan on Drugs and Addiction", Alemania, 2003; en www.emcdda.europa.eu. La Aduana Federal también desempeña un papel importante.

⁸⁶ "National Anti-Drug Strategy of the Republic of Bulgaria 2003-2008", p. 17, en www.emcdda.europa.eu; Oficina Nacional Antinarcóticos de Rumania, en www.ana.gov.ro/eng/index.htm.

Unidos y los estados latinoamericanos para monitorear el desvío de permanganato de potasio⁸⁷.

Las relaciones con la Comunidad Andina para la prevención de desvíos de precursores implican mecanismos no obligatorios de coordinación e información compartida. Tanto el Diálogo Especializado de Alto Nivel en Materia de Drogas como el Mecanismo de Coordinación y Cooperación en Materia de Drogas tienen como fin mejorar dicha cooperación⁸⁸. La Comisión Europea ha suscrito acuerdos bilaterales sobre precursores con Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela diseñados para “fortalecer la cooperación administrativa” con el fin de limitar el desvío⁸⁹. Las reuniones del Grupo Conjunto de Seguimiento discuten los desarrollos anualmente e intercambian información sobre legislación y programas de implementación⁹⁰. La Comisión está invirtiendo €1,6 millones para mejorar el intercambio de información y la capacidad local en el Proyecto Regional para la Prevención del Desvío de Precursores Químicos Utilizados para la Producción de Drogas Ilícitas en los Países Andinos (PRECAN)⁹¹.

Para mejorar la interdicción de cargamentos de cocaína cerca de las costas europeas, Italia, España, Portugal, Francia, el Reino Unido, los Países Bajos e Irlanda

establecieron el Centro de Análisis y Operaciones contra el Narcotráfico por Vía Marítima (Maritime Analysis and Operational Centre on Narcotics, MAOC-N) en septiembre de 2007⁹². Desde Lisboa, coordina la inteligencia, los equipos navales y los aviones de los estados miembros que operan entre Suráfrica y Noruega. Su personal incluye enlaces de cada país y observadores de Europol y de la Fuerza de Tarea Conjunta Interinstitucional de Estados Unidos (U.S Joint Inter Agency Task Force, JIATF)⁹³. Se espera que todos los estados europeos, incluida Rusia, terminen participando de alguna forma⁹⁴. Sin embargo, teniendo en cuenta la debilidad de los organismos de seguridad africanos y la extensa superficie marítima que cubre el MAOC-N, queda por ver qué tan efectivo será como factor de disuasión⁹⁵.

Varios estados miembros cooperan con las autoridades latinoamericanas en materia de imposición coercitiva de la ley e interdicción de cargamentos de cocaína mediante funcionarios antinarcóticos de enlace en las embajadas y ayudan a fortalecer las capacidades de inteligencia⁹⁶. El más activo es el Reino Unido, con especial énfasis en Colombia, Venezuela y Brasil⁹⁷. En Colombia, el Ministerio de Defensa británico entrena fuerzas antinarcóticos, provee asistencia en derechos humanos y en desactivación de minas y especifica que este apoyo depende de que las fuerzas no cometan abusos⁹⁸. Los Países Bajos, aunque menos prominentes, también cooperan con los organismos de seguridad colombianos. Otros países realizan actividades y operaciones específicas. Por ejemplo, el Ministerio del Interior español ha financiado 30 seminarios sobre cooperación bilateral técnica en Colombia, Bolivia, Cuba, Ecuador, Guatemala, la República Dominicana, Costa Rica y Argentina, así como en Marruecos⁹⁹.

⁸⁷ “International Narcotics Control Strategy Report 2006”, INL, marzo de 2006.

⁸⁸ Véanse, por ejemplo, las “Conclusiones de la IX Reunión de Alto Nivel del Mecanismo de Coordinación y Cooperación en Materia de Drogas entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea” de 2007, Declaración de Puerto España, 5 de junio de 2007.

⁸⁹ “Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Colombia relativo a los precursores y sustancias químicas utilizados con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias psicotrópicas”, 30 de diciembre de 1995, en <http://eur-lex.europa.eu>. También se firmaron acuerdos similares con Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela.

⁹⁰ “Acta de la VI reunión del grupo conjunto de seguimiento sobre precursores entre los Países Andinos y la Comunidad Europea”, Lima, 30 de mayo de 2005.

⁹¹ “V Reunión entre la Comunidad Europea y la Comunidad Andina sobre el Acuerdo relativo a los precursores y sustancias químicas utilizados con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o de sustancias psicotrópicas”, Bruselas, 20 de abril de 2004, p. 4. Sólo dos de las cinco páginas web locales establecidas por el PRECAN para rastrear precursores químicos han funcionado sin interrupción: Perú y Colombia. Las de Bolivia y Ecuador se han suspendido debido a cambios de personal y a la falta generalizada de apoyo político. Venezuela ha colaborado con el programa pero ha afrontado dificultades técnicas. Los productores de químicos venezolanos han sido los más proactivos, y han creado una “red química” en un intento de establecer nuevas normas. Una comisión de la UE está estudiando la expansión del programa. Entrevista de Crisis Group, experto en precursores químicos, Bogotá, 17 de enero de 2007.

⁹² “Naval centre to combat cocaine”, BBC, 29 de septiembre de 2007.

⁹³ “European centre to tackle cocaine smuggling”, *EurActiv.com*, 1° de octubre de 2007.

⁹⁴ Entrevista de Crisis Group, investigador de EMCDDA, Lisboa, 16 de noviembre de 2007.

⁹⁵ Entrevista de Crisis Group, agente extranjero de oficina antinarcóticos, Bogotá, 14 de enero de 2008.

⁹⁶ Entrevista de Crisis Group, alto funcionario, Comisión Europea, Bruselas, 9 de noviembre de 2007.

⁹⁷ Entrevista de Crisis Group, funcionario extranjero de oficina antinarcóticos, Bogotá, 14 de enero de 2007. El Reino Unido duda en transferir tecnología de vigilancia a Venezuela. A Londres le preocupa la posibilidad de que el gobierno de Chávez la use para espiar a opositores políticos; también sabe que a Estados Unidos no le gustaría una transferencia de tecnología británica de este tipo a Venezuela. Entrevista de Crisis Group, Londres 22 de febrero de 2008.

⁹⁸ Respuestas del secretario de Estado del Reino Unido Des Browne, 23 de noviembre de 2006, en www.theyworkforyou.com.

⁹⁹ “Estrategia Nacional Sobre Drogas”, *op. cit.*, p. 73; 775 especialistas han participado en los seminarios.

El Reino Unido, Francia y los Países Bajos contribuyen con barcos, aviones y funcionarios de enlace a las operaciones del centro de la JIATF en Cayo Hueso (Florida), que monitorea una red de radares para detectar vuelos y barcos en el Caribe y en la costa suramericana¹⁰⁰. La fuerza naval del Reino Unido tiene presencia en el Caribe durante gran parte del año, y trabaja en combinación con los holandeses y los estadounidenses para patrullar las principales rutas del narcotráfico; participó en la interceptación de diecisiete toneladas de cocaína en 2006-2007. La fuerza naval de los Países Bajos mantiene una operación permanente en los alrededores de las Antillas holandesas y Aruba. La fuerza naval belga ha desempeñado un papel más limitado en la interceptación de cocaína en la región¹⁰¹.

Desde diciembre de 2003, los Países Bajos han implementado una política de “control del 100 por ciento” en algunos vuelos comerciales procedentes de las Antillas holandesas, Aruba, Suriname y Venezuela. Desde el 1° de enero de 2006, todas las “mulas” son arrestadas independientemente del tipo de droga que lleven o de la cantidad. Esto ha ocasionado una reducción en el número de “mulas” detectadas, de más de 450 en el segundo trimestre de 2004 a menos de veinte en el segundo trimestre de 2006¹⁰². De las 6.550 personas señaladas para requisa entre el 1° de enero de 2004 y el 1° de abril de 2006, dos tercios tenían en su posesión drogas ilegales, en especial cocaína¹⁰³. Según parece la República Dominicana se está utilizando cada vez más como lugar de tránsito¹⁰⁴, lo cual pone aún más en evidencia la necesidad de contar

con una política europea integral y coordinada para que los traficantes no evadan controles unilaterales.

En noviembre de 2007, el director de UNODC, Antonio Maria Costa, describió a Guinea-Bissau como “atacada” por corredores de cocaína y pidió ayuda internacional¹⁰⁵. Los países europeos están empezando a reaccionar ante la importancia cada vez mayor de la región de África occidental en general como ruta de tránsito de cocaína. En 2006 las fuerzas navales del Reino Unido y España incautaron casi diez toneladas de cocaína en barcos procedentes de África occidental¹⁰⁶, y los estados miembros de la UE están colaborando con las autoridades de dicha región para fortalecer la interdicción de drogas¹⁰⁷. Italia tiene un plan de acción para 2008, que prevé más cooperación con Marruecos, así como con los países de África occidental. Funcionarios de sus organismos de seguridad trabajan como agregados en varias capitales, entre ellas Dakar, y entrenan a policías antinarcóticos en el centro y norte de África¹⁰⁸. En el segundo semestre de 2007, la presidencia portuguesa de la UE dio prioridad al fortalecimiento de la cooperación con África occidental, sobre todo con ex colonias como Guinea-Bissau, contra los traficantes latinoamericanos en aguas internacionales¹⁰⁹. En noviembre de 2007 la UE suscribió un acuerdo de asociación con Cabo Verde, dirigido en parte a impedir el flujo de drogas ilegales¹¹⁰.

Como regla general, la Comisión Europea y los estados miembros de la UE no apoyan la erradicación forzada de cultivos de coca en los países productores, sino más bien se concentran en desarrollo alternativo¹¹¹. En 2006, el Consejo Europeo especificó los principios del enfoque europeo, que incluye concentración especial en generar estilos de vida alternativos y poner fin a la marginación de las áreas de cultivos, así como un énfasis en la erradicación

¹⁰⁰ La JIATF, creada en 1994, incluye diversos organismos estatales de Estados Unidos (Defensa, Guardia Costera, Aduana, DEA, FBI, Oficina de Inteligencia para Defensa, Servicio Naval de Investigaciones Criminales y el NSA). Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú nombran funcionarios de enlace. Entrevista de Crisis Group, alto funcionario de la Comisión Europea, Bruselas, 9 de noviembre de 2007.

¹⁰¹ Royal Navy, “North Atlantic”, 14 de diciembre de 2007; respuestas del secretario de Estado del Reino Unido, *op. cit.*; “The Royal Navy of The Netherlands”, Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda, 14 de diciembre de 2007; y “Belgium Seeks Buyer for Frigate”, *Defensenews*, 12 de septiembre de 2007.

¹⁰² “Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean”, Banco Mundial y UNODC, marzo de 2007. Correspondencia por correo electrónico de Crisis Group, funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda, Bogotá, 23 de enero de 2008.

¹⁰³ “100 per cent-controles op Schiphol, 2006/230”, De Nationale Ombudsman, 27 de junio de 2006. La política no ha carecido de controversia; en 2006 el ombudsman investigó quejas, entre ellas el comportamiento deficiente de funcionarios de seguridad y la falta de información sobre y durante el proceso de investigación.

¹⁰⁴ INCSR, *op. cit.*

¹⁰⁵ “Guinea-Bissau under ‘attack’ by drug cartels -U.N.”, Reuters, 27 de noviembre de 2007.

¹⁰⁶ “Cocaine Trafficking in West Africa: the threat to stability and development”, UNODC, octubre de 2007.

¹⁰⁷ En asocio con agentes antinarcóticos de Ghana, las autoridades aduaneras del Reino Unido lanzaron la “Operación Westbridge” en 2006; el Reino Unido aportó entrenamiento y equipos para ayudar a frenar el flujo de cocaína. En noviembre de 2007 una corte de Ghana condenó a dos muchachas británicas por intentar introducir al Reino Unido 6 kilos de cocaína. “Schoolgirls, 16, held in Ghana with cocaine worth £300,000”, *The Times*, 13 de julio de 2007.

¹⁰⁸ Italia también ha dado perros antinarcóticos a Brasil. Entrevista de Crisis Group, funcionario del Ministerio del Interior, Roma, 28 de septiembre de 2007.

¹⁰⁹ Entrevista de Crisis Group, investigador de EMCDDA, Lisboa, 16 de noviembre de 2007.

¹¹⁰ “EU-Cape Verde deal boosts anti-drug efforts”, Reuters, 20 de noviembre de 2007.

¹¹¹ Entrevista de Crisis Group, funcionario de la Comisión Europea, Bruselas, 3 de octubre de 2007.

voluntaria¹¹². La Comisión aportó a los países andinos €406 millones en 2002-2006 y destinó €113 millones para 2007-2013, incluidos €34 millones para Bolivia, €60 millones para Colombia y €32 millones para el Perú¹¹³. Se tienen previstos €50 millones adicionales para programas regionales tendientes a apoyar la cooperación andina en materia de integración económica, desarrollo social y la lucha contra las drogas ilícitas¹¹⁴.

De los €60 millones presupuestados para Colombia, el 70 por ciento se invertirá ampliamente en promover la paz y la estabilidad, lo cual incluye desarrollo alternativo y un tercer laboratorio de paz. El 30 por ciento restante se dividirá entre programas de derechos humanos, justicia y fortalecimiento del Estado de derecho (20 por ciento), y productividad, competitividad e iniciativas comerciales (10 por ciento)¹¹⁵. Los laboratorios de paz son la iniciativa más importante de la Comisión en Colombia, y se les han destinado más de €100 millones desde 2002: €8 millones financiaron los primeros dos laboratorios y se aprobaron €30,2 millones para los próximos cinco años, de los cuales Colombia contribuirá con €6 millones¹¹⁶. El primer laboratorio de paz, que se estableció en 2002, abarcó 30 municipios en la región del Magdalena Medio; el segundo, que se aprobó a fines de 2003, incluyó 62 municipios en el departamento de Norte de Santander, la región oriental del departamento de Antioquia y la región suroccidental del Macizo Colombiano-Alto Patía; el tercero, que se aprobó en marzo de 2006, debe incluir 33 municipios en el departamento del Meta, en el centro del país, y la región de Montes de María al norte¹¹⁷.

Los laboratorios de paz apoyan en términos generales el respeto local por los derechos humanos, el desarrollo económico y las iniciativas de reconciliación¹¹⁸. Buscan fomentar el desarrollo alternativo y la reducción de los cultivos de coca y fortalecer la capacidad institucional a nivel local mediante el involucramiento de las comunidades y el trabajo estrecho con entidades locales como la Iglesia católica, asociaciones gremiales y universidades¹¹⁹. Aunque algunos funcionarios europeos manifiestan preocupación por su efectividad¹²⁰, el programa ha evolucionado en la medida en que se han aprendido sus lecciones. La evolución de los esfuerzos del programa de desarrollo alternativo de la UE se refleja, por ejemplo, en el tercer laboratorio, que incluye áreas con una alta incidencia de cultivos de coca. Sin embargo, pese a esta evolución positiva, los tres laboratorios cubren tan sólo 125 de los 1.098 municipios de Colombia y no incluyen a muchos de los 23 departamentos en donde se cultiva coca en la actualidad.

Aunque la UE no ha participado directamente en los programas de erradicación de coca en Colombia, algunos estados miembros han apoyado los proyectos que promueven cultivos alternativos para garantizar la seguridad alimentaria en comunidades rurales y campesinas. España, Italia, los Países Bajos y el Reino Unido están financiando siete proyectos de desarrollo alternativo con un costo superior a los US\$8 millones en colaboración con el Programa contra los Cultivos Ilícitos del gobierno¹²¹.

Por ser el país más pobre de Suramérica, Bolivia ha recibido más ayuda para el desarrollo de la UE¹²². En

¹¹² “The EU Approach on Alternative Development”, Consejo de la Unión Europea, 18 de mayo de 2006.

¹¹³ Se han asignado €37 millones a Ecuador, que tiene pocos cultivos de coca, aunque nada de eso está destinado a programas de desarrollo alternativo específicos. El Documento de Estrategia País (Country Strategy Paper) incluye la posibilidad de financiar desarrollo alternativo, si se requiere, como parte del fomento de oportunidades económicas y medios de vida sostenibles en áreas de riesgo de cultivos de coca e incursiones desde Perú y Colombia. “Ecuador Country Strategy Paper: 2007-2013”, Comisión Europea, abril de 2007.

¹¹⁴ “La UE va a entablar negociaciones para celebrar un Acuerdo de Asociación con la Comunidad Andina. La dotación de ayuda a la región asciende a 713 millones de euros”, Delegación de la Comisión Europea en Bolivia, comunicado de prensa, 24 de abril de 2007.

¹¹⁵ “Ferrero-Waldner visits Colombia and announces €160 million aid package”, Comisión Europea, comunicado de prensa, 16 de abril de 2007.

¹¹⁶ Véase Informe de Crisis Group, *La reelección de Uribe*, op. cit., p. 20.

¹¹⁷ El tercer laboratorio de paz se aprobó hasta el 31 de diciembre de 2010. “Laboratorios de Paz”, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, en www.accionsocial.gov.co. Al programa le ha ido lo suficientemente bien como para que Colombia esté creando

otros con ayuda del Banco Mundial, “Dos laboratorios de paz tendrá el Meta para el 2009”, *Semana*, 19 de noviembre de 2007.

¹¹⁸ “Colombia Country Strategy Paper: 2007-2013”, Comisión Europea, marzo de 2007; y entrevista de Crisis Group, investigador de EMCDDA, Lisboa, 16 de noviembre de 2007.

¹¹⁹ “Colombia Country Strategy Paper”, op. cit. Para mayor información, véase Informe de Crisis Group, *La reelección de Uribe*, op. cit., p. 17.

¹²⁰ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios de estados miembros de la UE, 11, 24 de enero de 2007.

¹²¹ Esto no incluye ayuda a través de UNODC, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) o la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). España apoya un proyecto con una subvención de US\$170.000; los Países Bajos, cuatro con US\$7,3 millones; el Reino Unido, uno con US\$60.000; e Italia uno con US\$500.000. “Proyectos en Ejecución: Tema – Cooperantes”, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, en http://www.accionsocial.gov.co/acci/web_acci/nuevomapa/bienvenida.html.

¹²² La UE ha cooperado con Bolivia durante varios años en iniciativas de reducción de pobreza, modernización del Estado, desarrollo del sector privado e integración regional, y es el principal donante del país, responsable del 57 por ciento (cerca de US\$300 millones anuales) de su ayuda exterior, http://ec.europa.eu/external_relations/bolivia/

2002-2006, la cooperación para el desarrollo alternativo de la Comisión ascendió a €20 millones, de los cuales €7 millones se destinaron a una zona minera pobre en las cercanías de Oruro y Potosí, y €13 millones a un programa en la región cocalera de los Yungas. Después de ocho años de desarrollo alternativo en el Chapare, la UE empezó a trabajar en 2005 en la región de los Yungas (FONADAL), en donde han aumentado los cultivos de coca¹²³. La Comisión está financiando el programa Yungas-FONADAL durante siete años¹²⁴. De conformidad con el Documento de Estrategia País 2007-2013, ha indicado que planea expandir los programas de desarrollo alternativo dentro del Plan Nacional de Desarrollo Integral 2006-2010 de Bolivia, para lo cual destinó €4 millones, así como €10 millones iniciales para apoyar programas de control social en regiones cocaleras, y continúa financiando el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo¹²⁵.

Los programas se concentrarán en la creación de oportunidades económicas para los campesinos en regiones de cultivos de coca, así como en seguridad alimentaria en zonas de migración remotas. Sin embargo, la Comisión ha dicho, haciendo referencia a las propuestas del gobierno de industrializar la hoja de coca, que la cooperación debe ser consistente con las convenciones internacionales sobre droga. Recientemente se anunció el otorgamiento de una subvención de €1 millón para completar un estudio sobre los usos legales potenciales de productos de hoja de coca, un proyecto que había sido incluido en la anterior estrategia de países¹²⁶.

Entre 2002 y 2006, los estados miembros de la UE canalizaron aproximadamente €70 millones anuales en ayuda bilateral a Bolivia y apoyaron el desarrollo rural. Alemania y España han canalizado más de US\$650.000 a

través del programa de desarrollo alternativo desde 2003¹²⁷. Italia apoya proyectos en colaboración con el PNUD en el trópico de Cochabamba y en “zonas de transición” en los Yungas con miras a lograr un uso sostenible de los recursos naturales y ayudar a establecer microempresas.

Otro elemento importante de la estrategia de desarrollo alternativo en Bolivia es el apoyo dado a un estudio independiente sobre el uso tradicional de la hoja de coca, como base para decidir si se debe revisar el límite de 12.000 hectáreas de cultivos cocaleros lícitos¹²⁸. Sin embargo, no ha habido mucho progreso a este respecto a pesar de que la Comisión Europea ya ha destinado fondos para el estudio¹²⁹. Se han presentado dificultades políticas en la medida en que el gobierno de Morales pretende que se retire la hoja de coca de la lista de sustancias ilícitas de la Convención de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes de 1988¹³⁰, algo que la UE no apoya. También ha sido polémica la introducción de medidas que violan la Ley no. 1008 (1988) de Bolivia, que reglamenta la producción, la interdicción, la erradicación y la comercialización de la coca¹³¹, así como la implementación de un “cato” (una parcela de aproximadamente 1.600 metros cuadrados) por campesino como una forma de controlar la producción, y también el deseo del gobierno de que el estudio incluya la industrialización y el consumo tradicional de la hoja de coca en el norte de Argentina. Algunos expertos creen que vale la pena explorar estas últimas ideas, pero los funcionarios de la UE dudan abiertamente de su factibilidad.

Perú es el más grande receptor individual de dinero para desarrollo alternativo aportado por la UE. La Comisión aprobó €32 millones para el Documento de Estrategia

intro/index.htm. Para antecedentes, véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N°18, *El incierto camino de las reformas en Bolivia*, 3 de julio de 2006; y “Bolivia Country Strategy Paper 2002-2006”, Comisión Europea, 2002.

¹²³ Entre 1998 y 2006, la UE otorgó €19 millones para desarrollo rural en el Chapare. Los recursos de FONADAL no se pueden utilizar en las regiones cocaleras del Chapare, Apolo o Caranavi. Crisis Group, correspondencia por correo electrónico, 8 de junio de 2006; también “Desarrollo Alternativo, 530 millones de dólares invertidos en el Chapare”, *La Prensa*, 18 de noviembre de 2007.

¹²⁴ Hay más información disponible en la página web de la Delegación de la Comisión Europea en Bolivia, www.delbol.ec.europa.eu.

¹²⁵ “Bolivia Country Strategy Paper”, *op. cit.* Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario de la Delegación de la Comisión de la UE en Bolivia, Bogotá, 24 de enero de 2008.

¹²⁶ “Bolivia y Unión Europea impulsan estudio integral de la hoja de coca”, Agencia Boliviana de Información, 5 de diciembre de 2007.

¹²⁷ “Convenios de Desarrollo Alternativo 2002-2007”, Ministerio de Planificación del Desarrollo, documento interno, 25 de enero de 2007.

¹²⁸ Véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N°12, *Coca, droga y protesta social en Bolivia y Perú*, 3 de marzo de 2005, p. 10.

¹²⁹ El estudio, que incluye ocho encuestas de hogares, análisis económicos y estudios de caso cualitativos, costará €1.050.000 a lo largo de dieciocho meses. La Comisión Europea aporta €1.000.000 y Bolivia el resto. El acuerdo de financiación se firmó el 5 de diciembre de 2007 en La Paz. Entrevista de Crisis Group, funcionario de la Comisión Europea, Bruselas, 3 de octubre de 2007.

¹³⁰ Entrevistas de Crisis Group, alto funcionario del Consejo de la UE, Bruselas, 21 de septiembre de 2007, y funcionarios de la Comisión Europea, Bruselas, 3 de octubre de 2007.

¹³¹ Estas incluyen la apertura de un tercer mercado de hoja de coca en Caranavi; la autorización a los cocaleros para vender las hojas de coca directamente; y el aumento del área cultivada legal a 20.000 hectáreas. Crisis Group, correspondencia por correo electrónico, Bogotá/La Paz, 8 de junio de 2006. Entrevista de Crisis Group, funcionario de la Comisión Europea, Bruselas, 3 de octubre de 2007.

País 2007-2013. De los €2,6 millones asignados para desarrollo alternativo en Pozuzo y Palcazu y en las regiones de Pasco y Huanuco, aproximadamente la mitad de los programas se han ejecutado, y se está estudiando una extensión hasta finales de 2009. El punto focal del programa es la construcción de infraestructura y agroindustrias, reforestación, desarrollo institucional, protección ambiental y turismo¹³². La financiación alemana para desarrollo alternativo en Tocache-Uchiza está siendo evaluada promediando el programa; Italia financia desarrollo alternativo en los valles de Tambopata e Inambari y ofrece crédito flexible para proyectos en regiones cocaleras; Finlandia apoya un programa para el manejo integral de tierras forestales en las regiones cocaleras en el valle de Pichis; se está canalizando dinero español a proyectos en San Martín¹³³.

2. Reducción de la demanda

UNODC ha descrito el rápido incremento en el consumo europeo de cocaína en los últimos años como “la tendencia más alarmante”¹³⁴. El Centro Europeo para el Monitoreo de Drogas y Drogadicción (EMCDDA) indica que 4,5 millones de europeos consumieron la droga en 2006, en comparación con 3,5 millones en 2005. La cocaína es la segunda droga más popular en el continente, después del cannabis y muy por encima del éxtasis. Los principales países consumidores son España, el Reino Unido, Italia y Dinamarca, con tasas respectivas de consumo el año pasado de 5,2, 4,7, 3,2 y 2,9 por ciento para adultos jóvenes (edades de 15-34) en encuestas recientes. Las tasas de consumo en otros estados de la UE son comparativamente bajas, pues ocho registraron tasas de entre 1 y 2 por ciento el año anterior, y diez tuvieron tasas inferiores al 1 por ciento¹³⁵.

Europa es el mercado de consumo de cocaína de más rápido crecimiento en el mundo, y es claro que las medidas de reducción de la demanda que ha adoptado todavía adolecen de falta de coordinación y no son lo suficientemente efectivas. Aunque el enfoque de las medidas de reducción de la demanda en los estados miembros a menudo difieren, ninguno se basa exclusivamente en alguno en particular. Francia, Grecia y

Suecia aplican medidas duras –supresión del consumo de droga mediante su penalización– al tiempo que, en un renglón secundario, facilitan tratamientos médicos y campañas de prevención. Los Países Bajos, Alemania, Suiza, el Reino Unido, España, Luxemburgo y, en menor medida, los estados nórdicos han integrado programas de reducción de daños a sus estrategias nacionales de drogas¹³⁶. “Tienen como objetivo brindar asistencia médica y asesoría social a grupos vulnerables y a drogadictos con el fin de reducir la demanda de droga y desinflar el mercado negro delictivo”¹³⁷.

También constituye un gran reto el notorio incremento anual de los delitos y crímenes relacionados con narcotráfico entre 1995 y 2005 en los nuevos estados miembros, como Bulgaria (37 por ciento), Hungría (30 por ciento), Polonia (24 por ciento), Rumania (16 por ciento) y la República Checa y Letonia (15 por ciento cada uno).¹³⁸ Si bien las tasas de consumo de cocaína en los nuevos estados miembros siguen siendo bajas en comparación con las de Europa occidental, existe la preocupación de que la disponibilidad cada vez mayor aumente el consumo¹³⁹. Ocho de los doce países tienen estrategias y planes de acción contra la droga, pero pocos de ellos son tan específicos como los del Reino Unido, España y Portugal, y persisten dudas sobre su capacidad para implementar políticas; los otros simplemente han creado líneas o páginas web de ayuda¹⁴⁰.

Si bien las estrategias de reducción de daños se han generalizado en Europa, algunos estados miembros siguen poniendo énfasis en la penalización. Suecia tiene una de las políticas más estrictas. Su búsqueda de una “sociedad libre de droga” ha hecho cada vez más severa la legislación contra el consumo, que se convirtió en delito penal en

¹³² “Presidente de DEVIDA viajó a Bruselas”, Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas, comunicado de prensa, 25 de septiembre de 2006.

¹³³ Juan Francisco Castro, “Balance de la Cooperación Europea en Perú (2006)”, Delegación de la Comisión Europea en Perú, julio de 2006.

¹³⁴ “World Drug Report 2007”, UNODC, *op. cit.* p. 63.

¹³⁵ “The State of the Drug Problem. Annual Report 2007”, EMCDDA, noviembre de 2007. No había información comparable disponible para Bélgica, Luxemburgo, Malta, Rumania y Suecia. Para las tasas de prevalencia de consumo de cocaína entre adultos jóvenes (edades de 15-34), véase el Anexo A.

¹³⁶ Se entiende por políticas de reducción de daños o de riesgos el paquete de medidas orientadas no a reducir el número de adictos sino a limitar el daño de los adictos y de la sociedad. Las medidas incluyen programas de intercambio de agujas, tratamientos con metadona y otros sustitutos de la droga, información sobre consumo más seguro de la droga y ayuda por parte de los servicios sociales.

¹³⁷ Véase Informe de Crisis Group, *Guerra y droga en Colombia, op. cit.*, p. 30.

¹³⁸ Hay once años de estadísticas disponibles para todos estos países exceptuando a Bulgaria, que sólo tiene datos desde el año 2000. Los delitos de narcotráfico incluyen posesión ilegal, cultivo, transporte, importación, exportación, financiación y todas las demás actividades delictivas relacionadas no sólo con el consumo personal. Cynthia Tavares y Geoffrey Thomas, “Crime and Criminal Justice”, Eurostat, 16 de noviembre de 2007.

¹³⁹ Entrevista de Crisis Group, funcionario extranjero de oficina antinarcóticos, Bogotá, 14 de enero de 2007.

¹⁴⁰ Entrevista de Crisis Group, investigador de EMCDDA, Lisboa, 16 de noviembre de 2007.

1988 y desde 2003 se puede castigar con cárcel¹⁴¹. La política francesa sigue girando en torno a la penalización y la prohibición: el código de salud pública estipula condenas de un año de cárcel y multas fuertes para los consumidores¹⁴². Sin embargo, Suecia también es líder en los programas de intercambio de agujas, y Francia impone sanciones administrativas a los infractores, como la asistencia obligatoria a seminarios de prevención de consumo de droga¹⁴³.

En 2003, el Consejo Europeo recomendó como un objetivo de salud pública la prevención de la drogadicción y la reducción de los riesgos colaterales¹⁴⁴. Con esto se busca disminuir el número de muertes y problemas de salud asociados con la droga mediante el fomento de estrategias para prevenir y reducir los daños relacionados con droga en los estados miembros. Según un funcionario, las recomendaciones de la Comisión Europea han sido útiles para todos los estados miembros, en especial para los nuevos, porque suministran orientación para la elaboración de las estrategias nacionales de droga¹⁴⁵. La Comisión planeaba invertir por lo menos €21 millones en la implementación de las áreas de prevención e información del Plan de Acción de la UE en 2007¹⁴⁶. Todos los estados miembros tienen políticas que reflejan las recomendaciones del Consejo, aunque la implementación varía¹⁴⁷. En varios de ellos, las medidas tendientes a abordar los efectos nocivos de las drogas existen desde hace años. En otros, la política de reducción de daños como respuesta al consumo de drogas es reciente, y la inversión en ella es limitada.

¹⁴¹ "Sweden's Successful Drug Policy: A Review of the Evidence", UNODC, febrero de 2007.

¹⁴² "Illicit Drug Use in the EU: Legislative Approaches", EMCDDA, 2005.

¹⁴³ "Law no. 2007-297, 5 March 2007 on prevention of delinquency", *Official Journal, French Republic*, 5 de marzo de 2007.

¹⁴⁴ "Mientras Estados Unidos dice, reduzcamos el tamaño del problema, la UE dice, reduzcamos el daño que las drogas le causan a la sociedad. Por ejemplo, es mejor tener a una persona con heroína pero trabajando en un almacén, y que obtiene su aguja limpia en la esquina, no cuesta dinero y contribuye de alguna manera a la sociedad (esta es la forma europea), que meterlo a la cárcel. No hay nada más costoso que meter a alguien a la cárcel"; entrevista de Crisis Group, alto funcionario de la Comisión Europea, Bruselas, 9 de noviembre de 2007. "Council Recommendation on the prevention and reduction of health-related harm associated with drug dependence", 2003/488/EC, 18 de junio de 2003.

¹⁴⁵ Entrevista de Crisis Group, funcionario de la Comisión Europea, Directorate-General Health and Consumer Protection, Luxemburgo, 29 de octubre de 2007.

¹⁴⁶ "The EU policy in the drugs field", *op. cit.*

¹⁴⁷ "Implementation of the Council Recommendation of 18 de junio de 2003 on the prevention and reduction of health-related harm associated with drug dependence", informe de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo, 18 de abril de 2007.

Sin embargo, existen algunos enfoques comunes tendientes a reducir los daños, sobre todo en lo que respecta a la información pública y a medidas que buscan contener la propagación del VIH/sida por el consumo de droga por vía intravenosa. El Reino Unido está poniendo aún más énfasis en la prevención y la reducción de daños. Desde 2002, el número de profesionales de la salud que trabajan en programas locales de prevención y tratamiento –que constituyen la base práctica de los programas de reducción de daños–, ha crecido en un cincuenta por ciento¹⁴⁸. Esto ha sido apuntalado con el lanzamiento en 2003 de "Frank", una campaña nacional de información que da consejos en línea, por teléfono y en medios impresos, complementada por una campaña educativa que llega al 96 por ciento de los estudiantes de secundaria.

En julio de 2001, Portugal efectuó un cambio decisivo hacia el enfoque de reducción de daños cuando despenalizó el consumo personal de cualquier tipo de droga. Ya antes, a comienzos de los años noventa, se habían tomado medidas que incluían programas de intercambio de agujas, centros de adicción en las principales ciudades y comisiones especiales de salud encargadas de revisar las opciones de tratamiento y rehabilitación para los consumidores de drogas¹⁴⁹. España y varios estados escandinavos estuvieron entre los últimos países en integrar la reducción de daños a sus estrategias nacionales¹⁵⁰.

A nivel europeo se han adoptado ampliamente programas de sustitución para los consumidores de droga por vía intravenosa. Aunque se concentran sobre todo en heroinómanos, los consumidores de cocaína por vía intravenosa –cerca del 10 por ciento del total– han sido incluidos en los programas con el fin de reducir los costos personales y sociales de las inyecciones poco higiénicas. En todos los estados miembros se ofrece tratamiento para la adicción, y en 24 países hay programas de intercambio de agujas y jeringas¹⁵¹. En varios países a los programas de salud les han agregado instalaciones para la aplicación supervisada de inyecciones que ofrecen áreas lícitas, higiénicas y protegidas para los consumidores de drogas intravenosas con el fin de reducir el riesgo de infecciones relacionadas o sobredosis. Alemania, España, Luxemburgo y los Países Bajos (y también Suiza) cuentan con este tipo de instalaciones en sus principales ciudades. En junio de 2004 Noruega se unió a este esquema, con el establecimiento de recintos para la inyección de drogas como parte de un intento de tomar distancia del modelo punitivo de prevención del consumo. El programa de reducción de la

¹⁴⁸ "Drug Strategy", Ministerio del Interior del Reino Unido, disponible en <http://drugs.homeoffice.gov.uk/drug-strategy/>.

¹⁴⁹ "Decriminalisation of drugs in Portugal: a current overview", The Beckley Foundation Drugs Policy Program, 2004.

¹⁵⁰ "Illicit Drug Use in the EU: Legislative Approaches", EMCDDA, 2005.

¹⁵¹ "Implementation of the Council Recommendation", *op. cit.*

demanda tiene como fin “facilitar una evaluación del efecto que tiene la eliminación del castigo por la posesión y el consumo de drogas en un área específicamente delimitada”¹⁵².

Sin embargo, la adopción generalizada de políticas de reducción de daños no se ha visto equiparada por un descenso en el consumo de cocaína. Las tasas han ido aumentando en el curso del último decenio, y sólo permanecen estables en Alemania¹⁵³, aunque la demanda de consejos sobre el abuso de la cocaína también se ha incrementado en algunos países, lo que posiblemente se debe a las campañas de información pública¹⁵⁴. Al explicar los niveles de consumo, los organismos de salud han identificado el hecho de no haber adaptado los programas de reducción de daños a los riesgos específicos del consumo de cocaína¹⁵⁵. El EMCDDA menciona la ausencia de tratamientos de sustitución de droga con una efectividad probada; la diversidad social de los consumidores, lo que incluye diferencias importantes en sus condiciones de vida, niveles de salud e ingresos; la diversidad en los patrones de uso y la coincidencia de otras fuentes de vulnerabilidad, como la participación en trabajo sexual o la carencia de vivienda entre los consumidores de crack.

El Reino Unido, Irlanda y España son los únicos estados de la UE que han desarrollado estrategias directamente diseñadas para consumidores de cocaína y crack¹⁵⁶. Junto con Alemania, Italia y los Países Bajos, están en las etapas iniciales de responder a una necesidad de servicios específicos: cada uno financia investigaciones sobre tratamientos para la dependencia de la cocaína. En Estonia, Grecia, Eslovaquia, Finlandia y Noruega, países con niveles de consumo comparativamente bajos, se asigna prioridad a los servicios de tratamiento para el consumo de cocaína y de reducción de daños¹⁵⁷.

Un funcionario de EMCDDA comentó que “hemos reaccionado creando una estrategia de drogas que procura manejar la epidemia de la droga, no combatirla por completo”¹⁵⁸. Aunque la orientación hacia la reducción de la demanda mediante programas de reducción de daños ha adquirido una amplia aceptación, en todos los casos se ha utilizado paralelamente a las políticas de reducción de la oferta.

C. LA REGIÓN ANDINA

1. Colombia

La política antinarco de Colombia está ligada a la Política de Seguridad Democrática (PSD) del presidente Uribe, que tiene como objetivo recuperar la seguridad en zonas de conflicto en las que operan grupos armados ilegales que derivan ingresos del narcotráfico¹⁵⁹. El Plan Colombia, una estrategia conjunta con Estados Unidos, ha tenido como ejes principales la imposición coercitiva de la ley y los aspectos de seguridad en la lucha contra la droga. Inicialmente propuso un presupuesto de US\$7.500 millones (US\$4.000 aportados por Estados Unidos), repartidos casi equitativamente entre programas militares y no militares. Sin embargo, dichas proporciones se alteraron prácticamente desde el comienzo, pues los costos de los helicópteros y los aviones de alas fijas utilizados para la fumigación y la erradicación segura le dieron más peso al lado militar¹⁶⁰.

Aunque los objetivos antinarco, que fue el aspecto que más acogida tuvo en Estados Unidos, están lejos de haberse cumplido del todo, su papel en la lucha contra los grupos insurgentes FARC y ELN poco se cuestiona. Sin duda, el Plan Colombia fortaleció a las fuerzas de seguridad del gobierno y les permitió, desde 2002, confrontar a unas FARC cada vez más poderosas y lograr éxitos militares importantes, y también proceder con la

¹⁵² Reglamentaciones sobre Plan de Recintos para Inyecciones, , par. 1, www.regjeringen.no.

¹⁵³ “Cocaine use in Europe: implications for service delivery”, EMCDDA, 2007.

¹⁵⁴ La Fundación Europea de Líneas de Ayuda de Droga señaló que la línea de ayuda belga-flamenca DrugLijn confirmó un incremento del 10 por ciento en 2000 al 17 por ciento en 2004; REFERRALS, una cooperativa de 50 servicios europeos, confirmó un aumento en el número de llamadas referentes a consumo excesivo de cocaína.

¹⁵⁵ “Cocaine use in Europe”, *op. cit.*

¹⁵⁶ El Ministerio del Interior del Reino Unido estableció un plan nacional de crack en 2002, seguido en 2004 por la estrategia de cocaína crack para Londres de 2005-2008. España adoptó el Programa de Acción contra la Cocaína 2007-2010 debido al consumo creciente entre 1999 y 2005, a la mayor disponibilidad de cocaína y al aumento en el número de adictos admitidos en las instituciones de salud.

¹⁵⁷ “Cocaine and crack cocaine: a growing public health issue”, EMCDDA, noviembre de 2007, p. 22.

¹⁵⁸ Entrevista de Crisis Group, investigador de EMCDDA, Lisboa, 16 de noviembre de 2007.

¹⁵⁹ El gobierno de Uribe define cinco áreas principales en su política contra la droga: cultivos ilícitos; interdicción y contrabando de armas; lavado de activos y extinción de dominio; consumo interno; y responsabilidad compartida. “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”, Departamento Nacional de Planeación, 2007, en www.dnp.org.

¹⁶⁰ Entrevistas de Crisis Group, ex funcionarios de Estados Unidos involucrados en el Plan Colombia, Washington, D.C., enero de 2008; también el informe del Plan Colombia de la Comisión de Derechos Humanos de la Asociación Americana de Antropología, noviembre de 2001, MIT Western Hemisphere Project, en <http://web.mit.edu/hemisphere/pubs/planc.shtml>.

desmovilización de los principales grupos paramilitares¹⁶¹. Sin embargo, el balance claramente no es del todo positivo: el proceso de desmovilización ha sido objeto de críticas, las organizaciones no gubernamentales (ONG), la ONU y las organizaciones de derechos humanos interamericanas siguen acusando con argumentos verosímiles a las fuerzas armadas de violación de los derechos humanos, las FARC y el ELN siguen activos y todavía no se han solucionado los problemas estructurales subyacentes, sobre todo en las áreas rurales¹⁶².

Documentos del gobierno colombiano señalan que de los US\$10.700 millones invertidos por Bogotá y Washington entre 1999 y 2005, el 57,5 por ciento se destinó a la erradicación de cultivos de coca mediante fumigación aérea y medios manuales, y a la modernización de las fuerzas de seguridad; el 26,6 por ciento se destinó al fortalecimiento institucional, incluido el sector judicial¹⁶³. Algunos observadores independientes señalaron que estas cifras podrían subestimar los fondos colombianos que se invierten en la policía y el ejército para la realización de actividades antinarcóticos porque es difícil desagregar los gastos destinados a actividades de contrainsurgencia y a actividades contra la droga. La sola financiación de Estados Unidos fue de US\$5.500 millones antes del año fiscal 2008, cuando se asignaron US\$4.400 millones a una combinación de actividades antinarcóticos y contrainsurgentes. Entre los años fiscales 2000 y 2007, los montos reales disponibles para USAID sumaron tan solo US\$863 millones para desarrollo alternativo y programas de “democracia”, incluidos gobernabilidad local, apoyo a los derechos humanos, ONG y Estado de derecho, población desplazada internamente y desmovilización y reinserción¹⁶⁴.

Los esfuerzos por controlar los cultivos ilícitos, principalmente mediante fumigación aérea, arrojan resultados ambiguos. Durante su aplicación inicial, la

fumigación contribuyó a la rápida reducción del área de dichos cultivos, de 102.000 hectáreas en 2001 a 80.000 en 2004. Sin embargo, pese a una tasa sostenida de fumigación –más de 130.000 hectáreas anuales desde 2002, con un pico de 172.025 hectáreas en 2006¹⁶⁵–, el área cultivada aumentó a 86.000 hectáreas en 2005 y disminuyó apenas ligeramente a 78.000 en 2006. Según UNODC, más del 70 por ciento de los cultivos identificados en 2006 estaban en zonas nuevas. Por otra parte, la reducción de la parcela promedio y el desarrollo de técnicas para proteger los cultivos han significado que sólo el 25 por ciento de los que han sido fumigados por aire se han erradicado permanentemente; el resto vuelve a crecer rápidamente¹⁶⁶.

La dudosa efectividad de la fumigación aérea ha fomentado el incremento de la erradicación manual. Desde fines de 2004, el gobierno ha establecido más de 130 grupos de erradicación manual (GEM) de 30 hombres¹⁶⁷, y entre 2002 y 2006 la técnica se ha ampliado desde cubrir 2.762 hectáreas hasta cubrir 42.110, y ha sido más efectiva, pues sólo el 15 por ciento de las parcelas analizadas por UNODC han experimentado resiembra¹⁶⁸. Algunos funcionarios dicen que el programa pronto se ampliará aún más, aunque este método se sigue utilizando para complementar, mas no para sustituir, la fumigación aérea, porque es difícil implementarlo en zonas de conflicto¹⁶⁹.

Para complementar la erradicación, entre 2003 y 2006 el gobierno de Uribe invirtió US\$324,6 millones en desarrollo alternativo¹⁷⁰, incluido el programa Familias Guardabosques,

¹⁶¹ Véanse los informes de Crisis Group, *Las fronteras de Colombia, Guerra y droga en Colombia y Política presidencial y perspectivas de paz*, todos *op. cit.*

¹⁶² Véanse los informes de Crisis Group sobre América Latina N°16, *Colombia: ¿Hacia la paz y la justicia?*, 14 de marzo de 2006; y N°17, *La reelección de Uribe* y N°20, *Los nuevos grupos armados de Colombia*, ambos *op. cit.*

¹⁶³ El 16 por ciento restante se asignó a “reactivación económica y social”, incluyendo desarrollo alternativo, apoyo a población interna desplazada (PID) y el programa de desarme, desmovilización y reintegro (DDR), entre otros. “Balance Plan Colombia 1999-2005”, Departamento Nacional de Planeación, septiembre de 2006, p. 11.

¹⁶⁴ Entrevista de Crisis Group, funcionario de USAID, Washington, D.C., 8 de febrero de 2008; también “US Aid to Colombia since 1997”, Center for International Policy Colombia Program, en <http://ciponline.org/colombia/aidtable.htm> Entre 2000 y 2007, el Departamento de Estado otorgó financiación no militar/policial más modesta directamente a la OACDH, la OEA, el Departamento de Justicia y organismos de ayuda.

¹⁶⁵ A 25 de noviembre, se habían fumigado desde el aire 144.972 hectáreas en 2007. “Balance de Erradicación de Cultivos de Coca en Colombia, 1994-2006”, Observatorio de Drogas de Colombia – Dirección Nacional de Estupeficientes, 30 de julio de 2007.

¹⁶⁶ Los campesinos han desarrollado técnicas como podar preventivamente las matas, untar las hojas de coca de melaza, mezclar cultivos legales e ilegales y utilizar parcelas alternativas para frustrar los ciclos de fumigación. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 18 de octubre de 2007.

¹⁶⁷ “Colombia supera meta de erradicación manual de cultivos ilícitos”, Servicio de Noticias del Estado (SNE), 2 de noviembre de 2007.

¹⁶⁸ Según funcionarios del gobierno, la erradicación manual es más barata y tiene una tasa de nuevo crecimiento de cerca del 25-30 por ciento, en comparación con el 70 por ciento de la fumigación aérea. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 8 de noviembre de 2007. Sin embargo, algunos críticos creen que los GEM son más lentos y costosos porque requieren apoyo militar. González Posso, *op. cit.*, p. 8.

¹⁶⁹ Después del intento de erradicar manualmente 4.500 hectáreas en el parque natural Sierra de la Macarena y de la muerte de más de 28 erradicadores debido a actividades de las FARC a comienzos de 2006, el gobierno se retiró e implementó una campaña de fumigación aérea en agosto de 2006.

¹⁷⁰ Entre 2003 y 2006 el presupuesto para desarrollo alternativo planeado ascendió a US\$324,6 millones, de los cuales

que exige a las familias no cultivar coca en sus parcelas a cambio de un estipendio de US\$1.500 cada dieciocho meses y de asistencia técnica. Esto contribuyó a erradicar 1.515 hectáreas entre 2002 y 2006¹⁷¹. Además, el programa de Proyectos Productivos del gobierno ha ayudado a establecer más de 93.000 hectáreas de cultivos lícitos, como cacao, palma africana, caucho y café premium¹⁷².

Sin embargo, los críticos creen que estos proyectos sólo ofrecen una ayuda leve, y no una alternativa a largo plazo, para los cultivos ilícitos. Incluso funcionarios de USAID dijeron que uno de los problemas centrales es que el desarrollo rural y alternativo efectivo requiere de la cooperación plena de las familias campesinas. Cuando se combina con la fumigación aérea, la reacción natural es la resistencia¹⁷³. UNODC ha señalado que los departamentos en donde se sitúa más del 60 por ciento de los cultivos de coca, como Nariño, Meta, Caquetá, Guaviare y Vichada, representan apenas el 8 por ciento de los proyectos actuales y el 14 por ciento de los proyectos completados¹⁷⁴. Las dificultades inherentes a organizar comunidades altamente vulnerables, la persistente presencia de grupos armados ilegales en zonas de cultivos de coca, la incapacidad de los programas del gobierno de adaptarse a las necesidades locales y la ausencia de políticas de desarrollo ambiciosas a nivel regional, nacional e internacional arrojan dudas sobre los resultados finales¹⁷⁵.

Los efectos humanitarios colaterales de las políticas de erradicación también son preocupantes. La Policía Antinarcoóticos considera que la mayor parte de las quejas de las comunidades carece de fundamento¹⁷⁶. Sin embargo,

no es un secreto que la fumigación aérea intensiva en los departamentos de Nariño, Putumayo, Meta y Vichada también ha erradicado cultivos lícitos ubicados cerca de los de coca, lo cual ha forzado a los campesinos a abandonar sus tierras¹⁷⁷. Algunos funcionarios dicen que la erradicación manual forzada, en la que se envían fuerzas de seguridad para proteger el área, a menudo también redundante en que los campesinos abandonan sus tierras¹⁷⁸, además de que se cometen abusos contra los derechos humanos¹⁷⁹. Según se afirma raras veces se tienen planes de contingencia para reducir los daños¹⁸⁰, por lo cual los campesinos no tienen alternativa distinta de migrar a otras zonas productoras de coca¹⁸¹.

octubre de 2001 y el 31 de diciembre de 2005 se consideraron merecedoras de compensación.

¹⁷⁷ “Acción Urgente por Desplazamiento Masivo a Causa de Fumigaciones de Cultivos de Uso Ilícito”, Consultoría para los Derechos Humanos (CODHES), 26 de noviembre de 2000; informe interno, Defensoría del Pueblo-Sistema de Alertas Tempranas, 2007.

¹⁷⁸ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 8 de noviembre de 2007.

¹⁷⁹ En enero de 2007 se recibieron quejas sobre saqueos por parte de miembros de grupos de erradicación móviles después de desplazamientos causados por campañas en el valle del Gamuez (Putumayo) que combinaban fumigación aérea y erradicación manual. Informe interno, Defensoría del Pueblo-Sistema de Alertas Tempranas, 2007.

¹⁸⁰ Los registros de desplazamientos internos que mantiene la Agencia Presidencial para la Acción Social no cuentan a los desplazados por campañas de fumigación aérea. Sin embargo, la Corte Constitucional (Sentencia T-025) dijo que el gobierno tiene la responsabilidad de implementar medidas que impidan que se produzca cualquier tipo de violación de los derechos humanos como resultado de acciones legítimas de las autoridades.

¹⁸¹ Después de la gran campaña de erradicación de fines de la década de 1990 y comienzos de la de 2000 en Putumayo, muchos campesinos migraron a Nariño. Funcionarios de un organismo humanitario han observado un desplazamiento similar como resultado de las campañas de erradicación en el parque natural de La Macarena, en Meta. Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 22 de noviembre de 2007. En un informe reciente, la Oficina de América Latina en Washington (WOLA) consolidó gran parte de la documentación referente al impacto causado por la fumigación aérea en términos de desplazamiento, salud y medio ambiente. El Congreso de los Estados Unidos ha dificultado el uso de la fumigación aérea al exigir al secretario de Estado investigar más antes de que se puedan utilizar los fondos para ese propósito. En lo que respecta a la salud pública, las opiniones se dividen: el gobierno de los Estados Unidos ha afirmado siempre que el impacto es mínimo, mientras que otros, que incluyen desde organizaciones no gubernamentales colombianas y ecuatorianas, el gobierno de Ecuador y más recientemente el relator especial de la ONU sobre el derecho a la salud, han manifestado serias dudas tanto sobre los impactos directos con el tiempo como sobre los impactos indirectos en la seguridad alimentaria debido a la destrucción de cultivos. “Chemical Reactions Fumigation:

US\$90 millones fueron asignados por el gobierno. “Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006”, Documento Conpes 3218, Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 3 de marzo de 2003, p. 13.

¹⁷¹ El programa está diseñado para cuatro años, durante los cuales, con capacitación en temas ambientales y cooperativos, se espera que las familias sienten las bases para un ingreso alternativo. Es gobierno calcula que más de 100.000 familias participan en el cultivo de la coca.

¹⁷² Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 8 de noviembre de 2007.

¹⁷³ Entrevista de Crisis Group, Washington, D.C., 8 de febrero de 2008.

¹⁷⁴ “Colombia: Monitoreo de Cultivos”, UNODC, julio de 2007, pp. 58-59.

¹⁷⁵ Entrevistas de Crisis Group, Bogotá, 18 de octubre y 8 de noviembre de 2007. Los Laboratorios de Paz de la UE promueven el desarrollo alternativo, en parte mediante el fortalecimiento de organizaciones sociales locales. Esto ha llevado a la erradicación gradual de algunos cultivos ilícitos en zonas en donde funcionan, pero no siempre; los grupos armados ilegales y los campesinos siguen beneficiándose de los cultivos ilícitos en regiones como el sur de Bolívar.

¹⁷⁶ La Policía Antinarcoóticos es la entidad encargada de recoger y evaluar todas las quejas sobre fumigaciones aéreas. Un estudio reveló que sólo 28 de 5.316 quejas entre el 4 de

La prioridad asignada a la imposición coercitiva de la ley y a la interdicción produjo al comienzo mejores resultados. Las incautaciones de cocaína aumentaron de 95,2 toneladas en 2002 a 168,4 toneladas en 2005, y luego bajaron a 130,9 toneladas en 2006, en gran parte, según creen los expertos, debido a cambios en las técnicas de tráfico¹⁸². De modo similar, el incremento exponencial de la capacidad de las fuerzas de seguridad¹⁸³ permitió inicialmente a las autoridades ser más efectivas en la interrupción de los movimientos de cocaína. La interdicción aérea incrementó rápidamente la detección de vuelos sospechosos, de 141 en 2002, cuando se reactivó el Plan de Interdicción Aérea con Estados Unidos, a 462 en 2004. El tráfico marítimo, que según se creía cubría cerca del 78 por ciento del comercio de la droga, se pudo controlar mejor gracias a una mayor cooperación con Estados Unidos¹⁸⁴. Aunque los expertos creen que la reducción en el número de barcos sospechosos detectados en 2006 se debió, por lo menos en parte, a la capacidad de los traficantes para adaptarse a las circunstancias, como planear vuelos por territorios no monitoreados a lo largo de la frontera con Venezuela y pasar cargamentos más pequeños por las fronteras con Brasil y Perú¹⁸⁵.

Si bien las autoridades colombianas han puesto énfasis en sus golpes contra las finanzas de las organizaciones delictivas y los grupos armados ilegales¹⁸⁶, la capacidad de las redes de narcotráfico para lavar activos parece haberse visto apenas marginalmente afectada¹⁸⁷. La introducción del sistema de oralidad en los juicios¹⁸⁸ y

de una ley que penaliza la financiación del terrorismo le ha dado al Estado nuevas herramientas para combatir el lavado de activos, pero aún no se están utilizando plenamente¹⁸⁹. Desde su creación en 1999, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), una institución independiente que antes estaba vinculada al Ministerio de Hacienda, ha mejorado la detección de flujos de dinero sospechosos, de cerca de US\$399,1 millones en 2002 a US\$559 millones en 2005¹⁹⁰. La Unidad de Control de Lavado de Activos de la Fiscalía aumentó gradualmente la extinción de dominio de 1.099 activos en 2002 a 4.348 en 2006, y expropió 6.627 activos en ese mismo período¹⁹¹. Sin embargo, la diversificación de los métodos de lavado de activos y la habilidad para explotar tanto las lagunas jurídicas en las reglamentaciones nacionales¹⁹² como la falta de capacidad de las autoridades

sin audiencias públicas. El proceso oral más transparente, de acusaciones y defensa realizadas en una corte abierta, se ha implementado en el último decenio en Colombia con el apoyo de Estados Unidos. Así mismo, por temor a la intimidación de testigos, fiscales y jueces, antes se realizaban juicios cerrados, en donde a veces incluso se ocultaba la identidad de los jueces.

¹⁸⁹ La Ley 1121 (2006) incluye reglamentaciones para la prevención, detección, investigación y sanción de actividades que resulten en el financiamiento de organizaciones terroristas, de conformidad con los estándares internacionales. El cambio de un sistema legal inquisitorial a un sistema legal acusatorio ha permitido el uso de herramientas como las interceptaciones telefónicas y las entregas controladas para tener casos más consistentes.

¹⁹⁰ La UIAF se estableció como entidad independiente como resultado de recomendaciones del Grupo de Acción Financiera de Suramérica (GAFISUD) y del grupo EGMONT para realizar inteligencia financiera. Recopila Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) de bancos, casas de cambio, compañías de seguros, corredores de bolsa y otros, y analiza operaciones financieras sospechosas y centraliza información para el desarrollo de políticas contra el lavado de dinero.

¹⁹¹ Los activos incautados y expropiados incluyen bienes inmuebles, vehículos, aeronaves, barcos, armas, almacenes comerciales y activos financieros, entre otros. Es difícil calcular su valor porque muchos están declarados por su valor catastral, que podría ser bastante inferior a su valor comercial. Comunicación con la Fiscalía General-Unidad de Control de Lavado de Activos, 15 de enero de 2007.

¹⁹² Según se afirma, la mayor parte de las organizaciones de narcotráfico utilizan dos o más métodos para lavar activos. "National Drug Threat Assessment 2008", Centro Nacional de Inteligencia en materia de Drogas, octubre de 2007. Las redes de lavado de activos aprovechan el mercado negro para cambiar pesos, que surgió debido a la diferencia entre la tasa de cambio fijada por el banco central y el mercado informal de divisas extranjeras. Las redes también han podido evitar los controles sobre las transacciones bancarias mediante depósitos de montos inferiores a US\$1.000.

Spreading Coca and Threatening Colombia's Ecological and Cultural Diversity", Washington Office on Latin America (WOLA), febrero de 2008; "Consolidated Appropriations Act of 2007", Ley Pública 110-161.

¹⁸² Entrevista de Crisis Group, funcionario extranjero de oficina antinarcóticos, Bogotá, 29 de noviembre de 2007. El hecho de que los precios de la droga en Estados Unidos no se vieron afectados, pese al mayor número de decomisos, fue explicado por las autoridades colombianas a mediados de 2006 como el resultado de la súbita venta simultánea de grandes cargamentos de cocaína que ocultaron los líderes paramilitares durante la desmovilización.

¹⁸³ Según cifras del Ministerio de Defensa, las fuerzas de seguridad pasaron de usar 35 aviones contra las drogas en 1999 a 139 en 2004.

¹⁸⁴ Esto se realizó en el marco del acuerdo marítimo del 20 de febrero de 1997, que estipula cooperación técnica, económica y de capacitación, así como el desarrollo de mejores procedimientos de interdicción.

¹⁸⁵ Entrevista de Crisis Group, Bogotá, 29 de noviembre de 2007.

¹⁸⁶ "Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010", Departamento Nacional de Planeación, 2006, en www.dnp.org.

¹⁸⁷ Entrevista de Crisis Group, funcionario extranjero de organismo antinarcóticos, Bogotá, 11 de diciembre de 2007.

¹⁸⁸ Tradicionalmente, el sistema de justicia penal en Colombia operaba sobre la base de la entrega de expedientes por escrito, y los jueces consideraban la culpa o la inocencia

para monitorear las operaciones de cambio de divisas¹⁹³ han mantenido a los traficantes un paso por delante. El director de la UIAF, Mario Aranguren, admitió hace poco que a través del sector financiero colombiano se blanquean hasta US\$8.000 millones anuales de dinero del narcotráfico¹⁹⁴.

Las autoridades saben que el consumo interno de drogas está aumentando y que se lo debe tomar más en serio¹⁹⁵. Aunque el gobierno todavía no ha implementado una política nacional de reducción de la demanda, tiene una estrategia que busca darles a las autoridades locales y regionales y a las organizaciones de la sociedad civil herramientas para abordar el problema de la droga en sus jurisdicciones¹⁹⁶. Para establecer una coherencia con sus duras medidas de reducción de la oferta, el gobierno de Uribe ha propuesto una legislación que penalizaría el consumo personal de drogas ilícitas, en especial cocaína y cannabis. Sin embargo, debería contemplar la posibilidad de dar prioridad a los programas de reducción de la demanda.

2. Bolivia

El presidente Morales es muy consciente de la sensibilidad política que reviste el tema de la coca en su país. El enfoque de su gobierno de izquierda es “cero cocaína, no cero hoja de coca”. Todavía lidera a las seis federaciones de sindicatos de cocaleros en la región del Chapare (departamento de Cochabamba), y los movimientos sociales y sindicatos relacionados con los cultivos son una parte importante de su partido Movimiento Al Socialismo (MAS). A fines de 2006 el gobierno lanzó su

“Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca 2007-2010”, que tiene un doble objetivo: “(a) racionalizar, estabilizar y controlar la producción de hoja de coca en un nivel sostenible mediante la participación social; y (b) garantizar los propósitos legítimos de la coca producida”¹⁹⁷.

La erradicación forzada del excedente de coca ha sido reemplazada por la erradicación consensual, cuyas metas están siendo establecidas por los sindicatos de cocaleros¹⁹⁸. En el Chapare, el control del área de coca ha contado con el apoyo de la exitosa implementación del principio según el cual cada miembro del sindicato puede cultivar un “cato” de tierra¹⁹⁹. La erradicación de la coca cubrió un total de 6.250 hectáreas en 2007, más de 1.000 hectáreas más que en 2006, la mayor parte en el Chapare²⁰⁰. El gobierno intentó registrar cada hectárea de coca en el Chapare para fin de año mediante mecanismos de “control social”, que incluyen alentar a los vecinos y miembros de los sindicatos a denunciar violaciones de la regla de un “cato”. Tanto la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN) de la Policía Nacional como el viceministerio de Defensa Social han recibido un número creciente de informes de cocaleros advirtiendo sobre los cultivos en exceso, sobre todo en el Chapare²⁰¹.

El éxito de la erradicación voluntaria y el “control social” parece estar estrechamente ligado al prestigio que tiene Morales entre los campesinos de su bastión político en el Chapare.²⁰² Por el contrario, los cocaleros de la región de los Yungas (al norte de La Paz) se han mostrado reticentes a erradicar. Sus cultivos han crecido constantemente en los últimos tres años, y el gobierno sólo ha logrado la erradicación voluntaria de 1.250 hectáreas²⁰³. Desde

¹⁹³ Según los expertos, las regulaciones colombianas que exigen el registro de los cambistas pequeños han sido un poco contraproducentes, pues han legitimado a agentes que a menudo son utilizados por los traficantes para importar grandes montos de dinero. Los cambistas pequeños transfieren dinero a los de mayor tamaño, quienes a su vez realizan transacciones legítimas en los sistemas bancarios nacionales e internacionales. Entrevista de Crisis Group, funcionario extranjero de oficina antinarcóticos, Bogotá, 11 de diciembre de 2007.

¹⁹⁴ “En Colombia blanquean US\$ 8 mil millones al año”, *ABC Digital*, 3 de noviembre de 2007. Esta cifra coincide con una estimación según la cual organizaciones de narcotraficantes colombianas y mexicanas han lavado entre US\$8.300 millones y US\$24.900 millones. “National Drug Threat Assessment 2007”, Centro Nacional de Inteligencia en materia de Drogas, octubre de 2006.

¹⁹⁵ “Preocupante creciente consumo de drogas en Colombia”, *El Espectador*, 5 de mayo de 2006. Para las tasas de prevalencia de consumo de cocaína y pasta de coca, véase el Anexo A.

¹⁹⁶ El Programa para la Descentralización del Plan Nacional de Drogas ha sido implementado en cooperación con el Ministerio de Protección Social, UNODC y la Dirección Nacional de Estupeficientes, que incluye comités regionales y campañas locales de reducción de la demanda.

¹⁹⁷ “Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca 2007-2010”, Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID), diciembre de 2006.

¹⁹⁸ El presidente Hugo Banzer (1997-2001) implementó, con ayuda del gobierno de Clinton, el Plan Dignidad, que propugnaba la erradicación forzada de la hoja de coca y medidas severas contra los cultivadores. Las confrontaciones resultantes impulsaron el surgimiento de Evo Morales como uno de los líderes de los sindicatos de cocaleros. Informe de Crisis Group, *Coca, droga y protesta social, op. cit.*

¹⁹⁹ Sobre el sistema del “cato”, aproximadamente una parcela de 40 metros cuadrados, véase la anterior Sección II.

²⁰⁰ “La reducción de coca durante el 2007”, *La Razón*, 20 de diciembre de 2007.

²⁰¹ El “control social” por los sindicatos de cocaleros incluye sanciones severas, como la pérdida del “cato” y la expulsión del sindicato.

²⁰² Entrevista de Crisis Group, experto extranjero, La Paz, 18 de noviembre de 2006.

²⁰³ En La Asunta, en agosto de 2007, los cocaleros y el gobierno acordaron reducir 1.000 hectáreas de un total de 3.200 hectáreas a cambio de proyectos de desarrollo en Caranavi,

2006, la asistencia para desarrollo alternativo de la UE se ha desplazado del Chapare a los Yungas. Tiene como objetivo construir mejores carreteras, infraestructura y prestar servicios educativos y sociales, así como fomentar la siembra de cultivos alternativos con el fin de mejorar el nivel de vida y desalentar la coca. La UE también incluye el enfoque de “control social” en sus programas en los Yungas, para dar coherencia a la estrategia global del gobierno²⁰⁴. Sin embargo, si se quiere reemplazar la coca como principal fuente de ingreso para 50.000 familias, es preciso que haya otros cultivos rentables al alcance de los campesinos²⁰⁵.

Aunque los cocaleros del Chapare parecen respetar las medidas del gobierno para frenar los cultivos de coca, los parques naturales vecinos, Isiboro Secure y Carrasco, han tenido aumentos notorios en los cultivos; los parques del departamento de Santa Cruz también corren peligro. Esto sugiere que los campesinos sin tierra e incluso agricultores del Chapare podrían estar entrando ilegalmente a los parques para talar el bosque primario y sembrar coca para producir cocaína. El gobierno dice estar comprometido con el uso de las Unidades Móviles de Patrullaje Rural (UMOPAR) de la FELCN para erradicar estos cultivos, pero hasta el momento han sido escasos los resultados²⁰⁶.

El gobierno ha apoyado iniciativas tendientes a legitimar varios aspectos de la producción de coca: aumentar el límite legal nacional de los cultivos de coca de 12.000 a 20.000 hectáreas; abrir un tercer mercado legal para hojas de coca en Caranavi (al norte de La Paz); una reglamentación comercial de junio de 2006 que permite a los cocaleros vender hoja de coca no procesada en los mercados nacionales sin utilizar a comerciantes minoristas como intermediarios; una declaración en la nueva Constitución que estipule que la hoja de coca es parte

una zona que tradicionalmente se ha opuesto con firmeza a la erradicación; en 2007 se erradicaron 250 hectáreas. Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario del gobierno, La Paz, 11 de octubre de 2007.

²⁰⁴ Entrevistas de Crisis Group, funcionario de la UE y analista, La Paz y Cochabamba, 5 y 18 de octubre de 2007. Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario de la Delegación de la Comisión de la UE en Bolivia, Bogotá, 24 de enero de 2008.

²⁰⁵ A Crisis Group le refirieron varias historias de campesinos en la región del Chapare que fueron obligados a erradicar cultivos de coca y sembrar más bien naranja o banano. El costo de transportar las naranjas hasta el mercado a veces era superior al costo de producción. Desde los años noventa se han hecho esfuerzos, algunos financiados por USAID y, más recientemente, otros por la UE, por reducir los costos del transporte entre el Chapare y Argentina. Entrevistas de Crisis Group, analistas, La Paz y Cochabamba, 4 y 18 de octubre de 2006.

²⁰⁶ Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario del gobierno, La Paz, 11 de octubre de 2007.

del patrimonio cultural nacional²⁰⁷; y la campaña para retirar la hoja de coca de la lista de sustancias prohibidas de la Convención de las Naciones Unidas sobre Drogas. Si la nueva Constitución se aprueba por referendo, se puede esperar un marco legal revisado para fines de 2008 que probablemente reconocería un mayor número de áreas cocaleras e independizaría la reglamentación de los usos tradicionales de coca de la penalización del narcotráfico y la producción de cocaína.

Como los cultivos de coca actuales podrían fácilmente cubrir entre 27.500 y 30.000 hectáreas, un tope de 20.000 hectáreas significaría una disminución sustancial y, al mismo tiempo, una meta realista²⁰⁸. Sin embargo, el gobierno necesita poder imponer el cumplimiento de ese límite y garantizar que las 20.000 hectáreas se utilicen exclusivamente para consumo e industrialización tradicionales. Todavía no se sabe a ciencia cierta cuánta coca se necesita para abastecer la demanda tradicional. Aunque el estudio sobre consumo tradicional realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) con financiación de la Comisión Europea deberá haberse completado hacia fines de 2008, varios funcionarios insisten en la necesidad de dejar espacio para la industrialización y el desarrollo de nuevos mercados internacionales para el té de coca, así como para abastecer el consumo tradicional en las provincias de Salta y Jujuy en Argentina. Sin embargo, la venta de hojas de coca a otros países violaría la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961²⁰⁹.

Pese al fuerte liderazgo de Morales y al apoyo popular con que cuenta, su partido MAS no tiene estructuras políticas, por lo cual él y su gobierno dependen de los sindicatos de cocaleros y los movimientos sociales para

²⁰⁷ Según el Artículo 384 del proyecto de Constitución aprobado en Oruro el 9 de diciembre de 2007, “el Estado protege a la coca originaria y ancestral como patrimonio cultural y un recurso natural renovable de la biodiversidad de Bolivia y como un factor de cohesión social; en su estado natural no es estupefaciente. La revalorización, producción, comercialización e industrialización se regirán mediante la ley”, “La Constitución despenaliza la hoja de coca”, *La Razón*, 10 de diciembre de 2007.

²⁰⁸ A Crisis Group le informaron que 20.000 hectáreas era el mínimo que el gobierno podía proponer “sin poner en riesgo la paz social”, pues los cocaleros de los Yungas difícilmente aceptarían menos de 12.000 hectáreas y los cocaleros del Chapare probablemente no aceptarían menos de 6.000. Las 2.000 restantes provendrían de ambas regiones y se utilizarían para fines de industrialización. Entrevistas de Crisis Group, analista, funcionario de la UE y funcionario de la policía, La Paz, 4, 5 y 12 de octubre de 2007.

²⁰⁹ Véase arriba. A las autoridades argentinas también les preocupa la posibilidad de que, si la mayor producción de hoja de coca en Bolivia se envía a la Argentina, se termine utilizando para producir pasta de coca y “paco”. Entrevista de Crisis Group, funcionarios antinarcóticos y de gendarmería, Buenos Aires, 10-11 de septiembre de 2007.

el apoyo callejero²¹⁰. Después de los violentos enfrentamientos entre los cocaleros y los habitantes urbanos en Cochabamba el 11 de enero de 2007, que dejaron un saldo de dos muertos y cientos de heridos, los cocaleros se han movilizado en varias ocasiones para “defender” al gobierno de Morales y a la Asamblea Constituyente de la oposición de derecha²¹¹.

Las fuerzas armadas y la fiscalía general cooperan, compartiendo recursos y realizando operaciones conjuntas. Sin embargo, la FELCN necesita tecnología de vigilancia electrónica y apoyo logístico, y sobre todo helicópteros propios²¹². Bolivia realiza interdicción de precursores químicos en el marco del acuerdo PRECAN de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), así como la Operación Seis Fronteras, una iniciativa de la Conferencia Internacional para el Control de Drogas (IDEC) que cubre los países andinos más Venezuela y Brasil²¹³. Sin embargo, es indispensable controlar mejor las fronteras con Perú y Brasil con el fin de impedir el transbordo de cocaína peruana.

De hecho, a Brasil le preocupa el tráfico desde territorio boliviano. Crisis Group fue informado de que la capacidad de Bolivia para frenar el flujo de droga ha disminuido desde que Estados Unidos redujo su participación directa en sus operaciones antinarcóticos. Por consiguiente, a Brasilia y La Paz les interesa establecer una comisión bilateral y un diálogo de alto nivel para mejorar los mecanismos de respuesta, en especial para cooperación de inteligencia²¹⁴.

Otro problema que el gobierno de Morales tiene que afrontar con mayor vigor es el consumo creciente de droga en su país, lo cual incluye campañas de

prevención y tratamiento para adictos²¹⁵. La FELCN coordina programas de educación en las escuelas, con ayuda de los concejos locales. Desde enero de 2007, sus agentes han visitado por lo menos 540 colegios²¹⁶. Entre los ejemplos de programas escolares locales se cuenta el proyecto conjunto de UNODC y el gobierno municipal en El Alto, apoyado por Suecia y la Embajada de Estados Unidos, que capacita a 5.000 maestros en la toma de conciencia del consumo de droga y llegará a hasta 170.000 estudiantes en la región²¹⁷.

3. Perú

Al igual que en Bolivia, desde hace siglos los pueblos andinos del Perú han cultivado la coca para fines tradicionales como mascar la hoja y preparar té y remedios medicinales. En 1978, La Ley General de Drogas permitió el cultivo de coca para satisfacer la demanda tradicional (calculada en 9.000 toneladas de hoja de coca anuales) y prohibió cualquier excedente. Así mismo, estableció el registro de cocaleros y el monopolio de la Empresa Nacional de la Coca (ENACO) para la comercialización e industrialización de las hojas. Los cultivos de coca en el Perú, país que antes era el mayor productor del mundo, se redujeron notoriamente entre 1995 y 1999, de 115.300 a 38.700 hectáreas²¹⁸. Sin embargo, en la década de 2000 los cocaleros han ido reactivando los campos, incrementando los cultivos hasta abarcar más de 51.400 hectáreas, y elevando la producción de hoja de coca hasta alcanzar 114.100 toneladas en 2006, de las cuales el 92 por ciento se desvía a la producción de droga.

Para reducir las áreas cocaleras que exceden la demanda interna anual estimada, el gobierno realiza dos tipos de erradicación manual: voluntaria –“gradual y concertada” según las autoridades– y forzada, o “programada”. La Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), creada en 2002 para diseñar, coordinar e implementar políticas de control de drogas, es la entidad encargada de los programas voluntarios, que tienen como

²¹⁰ Entrevista de Crisis Group, fuente extranjera, La Paz, 16 de noviembre de 2006.

²¹¹ Véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N° 23, *La nueva Constitución de Bolivia: evitar una confrontación violenta*, 31 de agosto de 2007, pp. 13-14.

²¹² La DEA aporta entrenamiento y la sección de estupefacientes de la Embajada de Estados Unidos aporta apoyo logístico. Entrevista de Crisis Group, alto funcionario de FELCN, La Paz, 16 de noviembre de 2006.

²¹³ La Conferencia Internacional para el Control de Drogas (IDEC), establecida en 1983 para reunir a altos funcionarios del Hemisferio Occidental, se ha convertido en un foro global, con 62 países miembros y 22 países observadores. Su objetivo principal es compartir información y coordinar esfuerzos para combatir a los traficantes internacionales.

²¹⁴ La cooperación bilateral, incluido un agregado judicial en la Embajada de Brasil en La Paz, todavía está en una etapa inicial. Según se afirma, las autoridades brasileñas apoyarían operaciones antinarcóticas conjuntas con la policía. Entrevista de Crisis Group, experto en drogas extranjero, La Paz, 14 de junio de 2007.

²¹⁵ Un alto funcionario de la policía en La Paz le dijo a Crisis Group en octubre de 2007 que el “delito ha cambiado” en Bolivia, y que este cambio, que incluye una tasa más alta de crímenes violentos, se relacionaba con el consumo de drogas. “La gente no solía matar por un teléfono celular o por dinero. Ahora sí lo hace”. Para las tasas de prevalencia de consumo de cocaína y pasta de coca, véase el Anexo A.

²¹⁶ “Miles de jóvenes se movilizan en contra del consumo de drogas”, Agencia Boliviana de Información, 27 de septiembre de 2007.

²¹⁷ “Los jóvenes dicen que la droga está muy cerca de ellos”, *La Razón*, 28 de septiembre de 2007; y “A la FELCN”, *El Potosí*, 27 de septiembre de 2007.

²¹⁸ Véanse los informes de Crisis Group *Guerra y droga en Colombia y Coca, droga y protesta social en Bolivia y Perú*, ambos *op. cit.*

complemento programas de desarrollo alternativo. En 2004 se erradicaron en total 2.733 hectáreas según ese esquema, 3.266 en 2005 y 2.551 en 2006. Más de 62.000 familias en 779 comunidades han participado en el programa. La erradicación forzada de cultivos ilícitos realizada por la Unidad de Control y Reducción de la Hoja de Coca en el Alto Huallaga (CORAH) del Ministerio del Interior ha aumentado año tras año, de 7.605 hectáreas en 2004 a 8.966 en 2005 y 10.137 en 2006. Más de 5.800 familias en 87 comunidades en Tocache han participado, con la ayuda de UNODC y USAID²¹⁹.

Los programas de desarrollo alternativo de DEVIDA se implementan en el Bajo, Medio y Alto Huallaga, Aguaytía, Pichis, Pachitea, Apurímac, Tambopata y Pasco-San Gabán, pero no hay programas de erradicación en el valle de los ríos Apurímac y Ene (VRAE) o en las zonas de Monzón. En el VRAE, la policía se concentra en la destrucción de las pozas de maceración de los laboratorios de pasta de coca y cocaína; muchos consideran al valle de Monzón como una tierra de nadie, en donde los cocaleros están decididos a oponerse a la erradicación y las autoridades temen ir²²⁰.

Con la ayuda de las agencias de desarrollo de Estados Unidos y la UE, el banco de desarrollo alemán (Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW) y UNODC, los campesinos pueden crear cooperativas para cultivar productos como cacao, café, palmitos y aceite de palma, que se exportan principalmente a Europa, Norteamérica y Asia²²¹. Sin embargo, se requieren políticas de acceso a mercados más efectivas, con el fin de aumentar las exportaciones y atraer a más campesinos para que dejen de cultivar la coca ilícita. Esto implica desde la construcción de carreteras para llevar los productos a los puertos hasta el fortalecimiento de las redes comerciales y la eliminación de cuotas y otras

²¹⁹ Véase www.devida.gob.pe; "Monitoreo de cultivos en el Perú 2006", UNODC, junio de 2007, p. 62; también "Alternative Development Program 2002-2007", presentación de USAID para Crisis Group, Lima, 7 de noviembre de 2007.

²²⁰ Entrevistas de Crisis Group, alto funcionario del gobierno, expertos extranjeros y en drogas, Lima, 5-7 de noviembre de 2007.

²²¹ Las exportaciones de los productos de desarrollo alternativo (entre ellos cacao, café, algodón, banano y aceite de palma) han aumentado: a Europa, de US\$22 millones en 2005 a US\$31,3 millones en 2006; a Norteamérica, de US\$13,7 millones en 2005 a US\$17,7 millones en 2006; y a Asia, de US\$299.150 en 2005 a US\$711.824 en 2006. USAID también ha financiado infraestructura (carreteras, puentes, escuelas, centros de salud, sistemas de agua potable, electrificación, áreas deportivas y centros comunitarios) así como gobernabilidad y desarrollo social. "Alternative Development Peru: Commercial performance of farm enterprises supported by UNODC in 2006", UNODC, marzo de 2007. "Alternative Development Program 2002-2007", presentación de USAID para Crisis Group, Lima, 7 de noviembre de 2007.

barreras comerciales. Un alto funcionario del gobierno advirtió que muchos campesinos que optaron por el desarrollo alternativo pero no lograron ganarse la vida así, han vuelto a sembrar coca²²².

Mientras el gobierno de Toledo (2001-2006) concentró sus esfuerzos en una erradicación que no logró frenar la expansión de la coca, la Estrategia Nacional 2007-2011 del gobierno de García pareció en un inicio enfatizar la prevención, la rehabilitación de drogadictos, la interdicción de las redes de narcotráfico y el desarrollo en las áreas afectadas para desincentivar los cultivos²²³. Pese a que se les aseguró que la erradicación forzada no iba a ser un elemento central de esta estrategia, los campesinos dicen que ha aumentado, e incluso los registrados por la ENACO están sujetos a erradicación sin previo aviso²²⁴. Algunas fuentes creen que el gobierno aumentó la erradicación para garantizar la aprobación estadounidense del Tratado de Libre Comercio (TLC) bilateral²²⁵.

En abril de 2007, luego de bloqueos de carreteras y protestas violentas organizados por las asociaciones de cocaleros en Tocache (Alto Huallaga), Huánuco²²⁶ y

²²² Entrevistas de Crisis Group, alto funcionario del gobierno, representante de los campesinos, Lima, 5 y 7 de noviembre de 2007.

²²³ Las metas para 2011 son: aumentar las incautaciones hasta el 40 por ciento de la producción potencial de droga, el 25 por ciento de los precursores químicos y el 20 por ciento del dinero blanqueado; reducir las áreas con cultivos de coca en un 40 por ciento, y el consumo de drogas por estudiantes en un 10 por ciento; incrementar la ayuda para los drogadictos y alcohólicos en un 50 por ciento y para los beneficiarios de programas de desarrollo alternativo en un 40 por ciento; y crear un sistema de prevención de consumo de drogas plenamente integrado a los gobiernos regionales. "Cambio de receta antidrogas en el Perú: de erradicación a interdicción", *El Comercio*, 25 de marzo de 2007. "Presentación Estrategia Nacional 2007-2011", en www.devida.gob.pe.

²²⁴ Entrevistas de Crisis Group, representante de los campesinos, representante del Parlamento Andino, Lima, 6-7 de noviembre de 2007.

²²⁵ El TLC fue aprobado por el Congreso del Perú en 2006 y por el Congreso de Estados Unidos en 2007. Los críticos peruanos, entre ellos el principal partido de oposición, el Partido Nacionalista Peruano (PNP), dicen que sólo beneficiará a las clases media y alta de las ciudades costeras, que el aumento en las importaciones de Estados Unidos podría ser desastrosa para la pequeña industria y los campesinos, y que la disminución en la productividad de las redes agrícolas locales probablemente favorecerá las actividades ilícitas. Entrevistas de Crisis Group, analistas de narcotráfico, amazónico y político, Lima, 5-7 de noviembre de 2007.

²²⁶ Los cocaleros de la Central Nacional Agropecuaria Cocalera del Perú (CENACOP) salieron a las carreteras el 11 de abril para protestar contra la erradicación "programada". Unos 50 campesinos fueron arrestados durante las más de tres semanas de enfrentamientos violentos con la policía.

Aguaytía (Ucayali)²²⁷, el presidente Alan García le ordenó al ministro del Interior, Luis Alva Castro, “bombardear” las pozas de maceración desde jets de combate, una táctica muy criticada por considerársela poco realista²²⁸. La violencia exacerbada de los narcotraficantes contra policías, jueces y fiscales reforzó la línea dura del gobierno²²⁹. El 19 de noviembre, el presidente del Consejo de Ministros, Jorge del Castillo, propuso al Congreso un incremento en el presupuesto de las fuerzas de seguridad, y la reactivación de bases militares en el Amazonas para combatir el terrorismo y la insurgencia²³⁰. El gobierno fue objeto de críticas cuando algunos grupos fuertemente armados, que se sospecha son remanentes del movimiento Sendero Luminoso que todavía operan en la zona del VRAE, mataron a cinco

policías e hirieron a varios más²³¹. Esos grupos protegen importantes corredores de tráfico hacia la costa y Bolivia.

DEVIDA tiene como objetivo reducir en un 10 por ciento el consumo de drogas entre los estudiantes, aumentar en un 50 por ciento la atención brindada a adictos y alcohólicos, y un sistema de prevención de consumo de drogas completamente integrado a los gobiernos regionales. Aunque se han suscrito varios acuerdos con los gobiernos regionales, no se tiene claridad sobre qué tanto se logró en 2007²³².

Varias leyes recientes han endurecido las condenas carcelarias para lavado de activos (2004, 2007) y han mejorado el control sobre los precursores químicos (2005) y la confiscación/recuperación de propiedades (Pérdida de dominio)²³³. Además, DIRANDRO está reforzando

²²⁷ 300.000 cocaleros iniciaron una huelga el 29 de octubre de 2007 como anticipo de un día de protesta nacional organizado para el 8 de noviembre por la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) contra las condiciones laborales. Diecisiete policías sufrieron heridas en Aguaytía (Ucayali) y cinco periodistas fueron amenazados de muerte por Sergio González Apaza, líder de la asociación “Saúl Guevara Díaz” de Tocache. “Coca grower leader threatens to kill five journalists”, *Reporters sans Frontières*, 9 de noviembre de 2007.

²²⁸ La policía tiene la responsabilidad de combatir el narcotráfico y no tiene esos planes. Las pozas de maceración quedan ocultas debajo del dosel de la selva, y en ellas sólo trabajan campesinos. Entrevistas de Crisis Group, analista de narcotráfico y analista amazónico, Lima, 5-6 de noviembre de 2007.

²²⁹ Desde 2005 por lo menos 30 policías han sido asesinados por organizaciones de narcotraficantes en áreas afectadas por la droga, incluidos los asesinatos de trece en 2005 en la región de la selva amazónica; la masacre de cinco (y tres civiles) en Machete, en el VRAE, en 2006; y la emboscada y el asesinato de cuatro en Huancavelica, VRAE, en noviembre de 2007. “Alarma en Perú por Sendero Luminoso”, *La Nación*, 23 de diciembre de 2005; Roger Rumrill, “Se dibuja un posible nuevo mapa del consumo de drogas: crece exponencialmente la demanda de drogas de laboratorio”, diciembre de 2006; “Otra emboscada narcoterrorista”, *La República*, 15 de noviembre de 2007.

²³⁰ Varios ministros reclamaron ante el Congreso, entre otras medidas, que había que doblar el presupuesto de seguridad de US\$26 millones en el VRAE, así como incrementar el patrullaje y crear 162 comités de autodefensa en la región; que las fuerzas de seguridad debían considerar a los “mochileros” (jóvenes que transportan cocaína en morrales hasta la costa peruana, utilizando los antiguos caminos incas que atraviesan la cordillera de los Andes) como “agentes” del narcotráfico y ejercer un control más estricto sobre los más de 3.000 ex miembros de Sendero Luminoso que han salido de prisión desde el año 2000; que se debían reparar unos diez helicópteros que no operaban antes de asumir la presidencia García; y que se debía construir una base naval y policial en Pichari (Cusco). “Gobierno pide más recursos y ajustes legales para frenar el narcoterrorismo”, *El Comercio*, 20 de noviembre de 2007.

²³¹ El 31 de octubre de 2007, 60 individuos fuertemente armados atacaron la estación de policía de Ocobamba (Apurímac), matando a un teniente e hiriendo a otros. El 14 de noviembre, otros cuatro policías murieron en una emboscada en el centro del Perú, cerca de Ocobamba. La policía después abatió al “Camarada JL” en combate y arrestó a seis miembros del grupo armado liderado por “Artemio”. “La incursión terrorista en Andahuaylas fue en respuesta a la detención de narcos”, *El Comercio*, 1º de noviembre de 2007. “Policía da duro golpe a Sendero en el Huallaga”, *Perú21*, 28 de noviembre de 2007.

²³² “DEVIDA y Gobierno Regional de Loreto firmaron convenio para implementar plan antidrogas”, comunicado de prensa de DEVIDA, 8 de noviembre de 2007. Los gobiernos regionales de La Libertad, Arequipa, Lambayeque, Tumbes, Ucayali, Ica, San Martín y Junín también firmaron convenios, o manifestaron sus intenciones de cooperar con DEVIDA. El departamento de Tacna, que tiene uno de los más grandes problemas del Perú, ha expresado la necesidad de revisar su programa para la prevención y el tratamiento del consumo de droga. Las autoridades regionales y locales también han participado en talleres para diseñar planes tendientes a combatir el consumo de droga, sobre todo entre la juventud. Véase también www.devida.com.pe. Para las tasas de prevalencia de consumo de cocaína y pasta de coca, véase el Anexo A.

²³³ Entrevista de Crisis Group, experto extranjero, Lima, 6 de noviembre de 2007. La Ley 28355 (2004) introdujo castigos más severos para el lavado de activos, entre ellos la negación de la libertad condicional y condenas de 25 años para blanqueo relacionado con narcotráfico y terrorismo. La ley 28305 (2005) introdujo controles para los precursores químicos y las sustancias controladas que figuran en la lista de la Convención de las Naciones Unidas en materia de Drogas de 1988. La Ley 29009 (2007) otorgó poderes amplios al ejecutivo para expedir reglamentaciones sobre tráfico de drogas y de personas, lavado de activos, terrorismo, secuestro, extorsión, crimen organizado y gangsterismo. La Ley 29037 (2007) enmendó la Ley 28305 para agregar 27 sustancias químicas y endurecer las condenas carcelarias para quienes trafiquen con sustancias controladas. Como parte de los esfuerzos por mejorar la información relacionada con el control de drogas, la reducción de la oferta y la prevención del consumo de drogas, DEVIDA promovió el establecimiento del Observatorio de Drogas peruano en 2006.

su capacidad de investigación en materia de lavado de activos, y trabaja estrechamente con la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), la Registraduría Pública y la Superintendencia de Banca y Seguros. Según un alto funcionario de DIRANDRO, “queremos ubicar no sólo a los narcotraficantes sino también sus activos y los activos de sus redes”²³⁴. Sin embargo, todavía no ha comparecido ante la justicia ningún capo.

4. Venezuela

Durante muchos años, Venezuela cooperó estrechamente con las autoridades antinarcóticos de Estados Unidos. Sin embargo, poco después de posesionado el presidente Hugo Chávez en 1999, prohibió los vuelos de interdicción con tripulación mixta sobre el territorio venezolano²³⁵. Estados Unidos dice que Venezuela no se ha comprometido plenamente con el control del narcotráfico desde 2005, cuando se suspendió el convenio bilateral de cooperación en la lucha contra la droga, y que hoy en día es el principal lugar de transbordo de la droga colombiana²³⁶.

Como los narcotraficantes explotan todas las rutas a los mercados, la cooperación internacional es esencial. La animadversión de Chávez hacia el gobierno de Bush ha impedido esta cooperación. Venezuela ya no forma parte de la Fuerza de Tarea Conjunta Interagencial Este (Joint Interagency Task Force-East, JIATF), cuyos radares monitorean vuelos y barcos en el Caribe y a lo largo de la costa suramericana²³⁷. Las autoridades venezolanas parecen no estar ni siquiera dispuestas a recibir

inteligencia en tiempo real²³⁸. La falta de cooperación entre Estados Unidos y Venezuela preocupa a los funcionarios de la UE, quienes dicen que también es más difícil detener a los narcotraficantes en el Caribe debido al retiro de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones²³⁹.

Las autoridades venezolanas insisten en que están logrando un progreso unilateral, pero que requieren reciprocidad en cualquier sociedad. Aseguran que Estados Unidos utiliza la guerra contra las drogas para sus propios fines políticos y que Venezuela se ha convertido en uno de los países que más incautaciones de cocaína ha hecho, pese a carecer de los cuantiosos recursos que Washington aporta a otros²⁴⁰. Dicen que hay cooperación con muchos países, pese al alto costo que implica la interdicción²⁴¹. Dicha cooperación, sobre todo con Colombia y los países del Caribe, es vital. Sin embargo, altos funcionarios dicen que las relaciones con Colombia han ido empeorando progresivamente, porque a este país se lo percibe como un lacayo que repite las críticas de Estados Unidos²⁴². Sin embargo, estas críticas no sorprenden cuando es posible señalar aumentos sustanciales de vuelos rastreados por radar de Venezuela a La Española. Estados Unidos sostiene que Venezuela no ha actuado con base en información que le ha suministrado sobre dichos vuelos²⁴³. La reciente crisis entre Colombia, Venezuela y Ecuador, luego del ataque colombiano contra un campamento de las FARC en Ecuador, aunque aparentemente se solucionó por la vía

²³⁴ Entrevista de Crisis Group, director de DIRANDRO, Lima, 7 de noviembre de 2007.

²³⁵ Estos vuelos, acordados de conformidad con el mecanismo del Sistema Nacional de Cooperación para el Intercambio de Información (Cooperating Nations Information Exchange System, CNIES), se reanudaron en septiembre de 2002, cuando el gobierno buscó mejorar sus relaciones en momentos de disturbios políticos internos, pero se suspendieron nuevamente en 2005.

²³⁶ En agosto de 2005 se suspendió el acuerdo bilateral de cooperación contra la droga de 1978, después de que Chávez acusó a la DEA de espionaje. Desde entonces Venezuela ha dicho que la cooperación en la lucha contra la droga depende de que se le haga una enmienda al acuerdo.

²³⁷ Creada en 1994 en Cayo Hueso, la JIATF incluye a organismos de Estados Unidos (el Departamento de Defensa, la guardia costera, la aduana, la DEA, el FBI, la Oficina de Inteligencia de Defensa, el Servicio Naval de Investigación Penal y la NSA), países europeos con intereses en el Caribe que aportan barcos, aviones y funcionarios de enlace (el Reino Unido, Francia, los Países Bajos), y países suramericanos que asignan funcionarios de enlace (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú).

²³⁸ Entrevista de Crisis Group, experto extranjero, Caracas, 18 de septiembre de 2007.

²³⁹ Entrevista de Crisis Group, alto funcionario de la Comisión Europea, Bruselas, 9 de noviembre de 2007.

²⁴⁰ Un funcionario dio varios ejemplos de la cooperación continuada con Estados Unidos. En marzo de 2007, dijo, agentes de la División de Inteligencia Militar (DIM) capturaron a un ciudadano estadounidense con la ayuda de Interpol. Fue deportado a Estados Unidos (a Dakota del Sur), en donde le imputaban seis cargos, entre ellos tráfico y distribución de marihuana y metanfetaminas. Según se afirma, ha habido cooperación en casos con la DEA. Entrevista de Crisis Group, funcionario de Oficina Nacional Antidrogas (ONA), Caracas, 20 de septiembre de 2007. “Militares venezolanos capturaron a un narcotraficante de EE.UU., al que deportarán”, *El Día*, 23 de marzo de 2007.

²⁴¹ Venezuela ha pactado acuerdos antinarcóticos con Alemania, el Reino Unido, Francia, España, los Países Bajos, Portugal, Canadá, Australia, Colombia, Panamá y Brasil, y trabaja con UNODC para extender la vigilancia del SIMCI de los cultivos ilícitos. Entrevistas de Crisis Group, experto extranjero y funcionario del gobierno, Caracas, 18 y 20 de septiembre de 2007.

²⁴² Entrevista de Crisis Group, inteligencia de la policía, Bogotá, 4 de octubre de 2007. Sobre las a menudo difíciles relaciones bilaterales, véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N°3, *Colombia y sus vecinos: los tentáculos de la inestabilidad*, 8 de abril de 2003, pp. 12-16.

²⁴³ Entrevista de Crisis Group, alto funcionario de la DEA, Washington, D.C., 9 de enero de 2008.

diplomática probablemente complique aún más la cooperación fronteriza²⁴⁴.

Los funcionarios venezolanos insisten en que su país es serio en la lucha contra el narcotráfico, y mencionan las Leyes Orgánicas de 2005 contra el Tráfico Ilícito y el Consumo de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas y contra el Crimen Organizado. A comienzos de 2006, la Oficina Nacional Antidrogas (ONA) reemplazó a la Comisión Nacional contra el Uso Ilícito de las Drogas (CONACUID). Se espera que el plan antinarcóticos del gobierno para 2008-2013 (aún no publicado) ponga énfasis en impedir que la droga ingrese a Venezuela, en vez de concentrarse en combatir el tránsito hacia Estados Unidos y Europa²⁴⁵. Sin embargo, algunos observadores señalan que las oficinas antinarcóticos de campo a menudo carecen de los recursos adecuados²⁴⁶.

El control del narcotráfico se basa en programas tendientes a lograr que las comunidades cooperen activamente con la ONA y la policía; se puede denunciar a los pequeños expendedores de droga en los barrios y otros sitios llamando a una línea telefónica gratuita o en la página web de la ONA. En la primera reunión del Grupo Técnico sobre Delincuencia Organizada Transnacional (OEA), en julio de 2007, se habló sobre programas de protección a testigos²⁴⁷, pero no hay indicios de que esto vaya a ser incluido en el plan nacional o de que la ONA vaya a reforzar las unidades de inteligencia humana que operan contra las redes de narcotráfico.

Las autoridades reconocen la necesidad de fortalecer la seguridad²⁴⁸. Se van a comprar al Reino Unido nuevas unidades de rayos-x para mejorar la vigilancia en los

puertos y aeropuertos²⁴⁹; las empresas de transporte aéreo, fluvial y marítimo tendrán la responsabilidad de tomar medidas más estrictas²⁵⁰; en todas las regiones se construirán hornos para incinerar las drogas incautadas; y la vigilancia aérea se mejorará en 2008 con el uso de los recién comprados jets de combate de fabricación rusa para la interdicción de vuelos sospechosos, y con la introducción de un sistema de Identificación de Amigo o Enemigo (Identification Friend or Foe, IFF)²⁵¹. Se prestará especial atención al nuevo sistema de vigilancia del espacio aéreo, que exige cuantiosas inversiones adicionales en tecnología, incluida una red de radares de fabricación china para cubrir la costa y la frontera colombiana a partir de 2008 (una fuente informada afirma que probablemente sólo estén operando plenamente después de 2012)²⁵². La facultad para derribar aeronaves no identificadas requiere de una nueva ley²⁵³.

Las autoridades también son conscientes de la necesidad de fortalecer los recursos humanos, tanto como de acabar con la corrupción. A fuerzas especiales de la guardia nacional y de la armada se les encomendará la vigilancia marítima en el Delta del Orinoco y el sur del Lago de Maracaibo; la junta directiva del Cuerpo de Investigación Científica, Penal y Criminalística (CICPC) ha sido reestructurada, y se abrieron oficinas en varios lugares del país; la ONA también ampliará su cobertura nacional, y reemplazará a los comisionados regionales por oficinas en cada estado y municipio; la fiscalía general está trabajando estrechamente con este organismo en la investigación de los oficiales corruptos²⁵⁴.

²⁴⁴ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios de Estados Unidos, Washington, D.C., 4 de marzo de 2008; véase también John Otis, "Colombia's deadly raid unlikely to halt rebels", *Houston Chronicle*, 8 de marzo de 2008.

²⁴⁵ La publicación del Plan contra el Narcotráfico, que contó con la importante contribución del CICAD –la oficina contra las drogas de la OEA–, se programó inicialmente para noviembre de 2007 pero se ha demorado. Los funcionarios señalan con orgullo que comunidades de diversos lugares del país también participaron en su desarrollo. Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, Caracas, 20 de septiembre de 2007.

²⁴⁶ Según un analista extranjero que vive en Venezuela, el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC) y las oficinas de campo de la Guardia Nacional encargadas de las actividades contra la droga a menudo carecen de suministros básicos como gasolina e incluso papel. Entrevista de Crisis Group, Caracas, 6 de marzo de 2008.

²⁴⁷ "ONA presente en la I Reunión del Grupo Técnico sobre Delincuencia Organizada Transnacional de la OEA", ONA, comunicado de prensa, 1° de agosto de 2007.

²⁴⁸ Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, Caracas, 20 de septiembre de 2007.

²⁴⁹ Estados Unidos se queja de que el Centro de Inspección de Contenedores (CIF) –un sistema de rayos-x de alta tecnología– en Puerto Cabello no está operando, a la espera de una investigación sobre manejo inadecuado de la fuente radioactiva utilizada para escanear los cargamentos salientes en busca de drogas u otras mercancías ilícitas. La DEA considera que el puerto es un importante lugar de embarque de drogas en tránsito provenientes del nororiente de Colombia. INCSR, *op. cit.*

²⁵⁰ En 2006 se incautaron unas 3,9 toneladas de cocaína enviadas por servicios postales y de mensajería corrientes (el 10 por ciento del total de las incautaciones). "Estadísticas: Decomisos y Detenidos por Delitos de Drogas en Venezuela Año 2006", Oficina Nacional Antidrogas, enero de 2007. Las medidas adicionales incluirán una mejor inspección de los contenedores y la identificación biométrica de correos privados.

²⁵¹ Venezuela recibió a fines de 2007 por lo menos la mitad de los 24 Sukhoi-30 que compró en 2006 y espera recibir los otros en 2008. "10 helicópteros comprará la FAN a Francia y Rusia", *El Universal*, 1° de noviembre de 2007.

²⁵² Entrevista de Crisis Group, experto en drogas, Caracas, 20 de septiembre de 2007.

²⁵³ Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, Caracas, 20 de septiembre de 2007.

²⁵⁴ La ONA tiene más de 200 funcionarios. Espera aumentarlos a 300-400 en el término de un año, y eventualmente a 600; *ibid.*

La ONA no ha reportado erradicación forzada de cultivos ilícitos marginales (amapola, coca y marihuana) desde 2006. Después de un reconocimiento aéreo sobre los estados de Apure y Amazonas el 29 de noviembre de 2007, descartó las imputaciones de cultivos de coca en la región amazónica²⁵⁵. No obstante, el gobierno está considerando la posibilidad de vigilancia satelital regular de la frontera con Colombia y planea poner en marcha programas de desarrollo alternativo en las regiones fronterizas para desalentar los cultivos ilícitos²⁵⁶. La ONA también coordina una unidad de inteligencia financiera sobre lavado de activos, en la que la fiscalía general, el CICPC, el Notariado y la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras (SUDEBAN) investigan conjuntamente operaciones e inversiones sospechosas. Además, la ONA conserva la custodia de los activos incautados, mientras que el sistema judicial se encarga de los casos de expropiación²⁵⁷.

Sin embargo, los críticos argumentan que Venezuela no está preparada para afrontar el lavado de activos relacionados con la droga. Hay pocos fiscales²⁵⁸ y el país, con su precario marco institucional, se ha convertido en santuario para tales operaciones. Sus indicadores macroeconómicos son poco confiables, sobre todo en lo que respecta al gasto público. Los economistas temen que esta situación se agudice debido a las ganancias producidas por el alto precio del petróleo, la falta de transparencia en las exportaciones y el ingreso de la empresa estatal de petróleos (PDVSA) y la coexistencia de una tasa de cambio fija con un mercado del dólar paralelo sin control²⁵⁹.

El Ministerio de Industria Ligera y Comercio creó un Registro Nacional en 2006 de conformidad con la Ley contra el Tráfico Ilícito y el Consumo de Drogas y Sustancias Psicotrópicas para monitorear los precursores químicos. Sin embargo, las autoridades de Estados Unidos dicen que no tiene personal capacitado ni recursos para rastrear las irregularidades y hacer las inspecciones de campo necesarias²⁶⁰. La ONA está a cargo de las acciones en contra del desvío de químicos, pero no se sabe a ciencia cierta cómo las va a coordinar con los otros países andinos

ahora que Venezuela ya no es miembro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN)²⁶¹.

Aunque algunos observadores internacionales creen que el gobierno está tomando medidas positivas contra las drogas, el tiempo corre en contra de la ONA y se necesitan más acciones de inmediato, sobre todo en contra de la corrupción generalizada²⁶². Pese a las reiteradas declaraciones oficiales en el sentido de que el presidente Chávez le ha asignado prioridad a la lucha contra el narcotráfico²⁶³, se cree que los traficantes seguirán operando con impunidad mientras no haya una coordinación adecuada con las fuerzas de seguridad. La confusión en torno a posibles reformas en la estructura de las Fuerzas Armadas Nacionales (FAN) y la oposición a reformas drásticas en la policía contribuyen a la percepción de caos y renuencia a abordar el asunto²⁶⁴. También es probable que el apoyo abierto de Chávez a las FARC, buena parte de cuyas finanzas provienen del narcotráfico, limitará la energía que las fuerzas de seguridad dediquen a frenar el tráfico.

Se cree que el consumo interno está aumentando, aunque sigue siendo todavía relativamente bajo. Los adictos enfrentan una estigmatización social, pero la pasta de coca fumada (basuco) está siendo progresivamente reemplazada entre los pobres por cocaína y heroína²⁶⁵. Los programas de prevención de la ONA se clasifican en tres categorías: la familia, las escuelas (y universidades) y la comunidad. Se han dictado varios talleres de capacitación para voceros de las comunidades y empleados del gobierno, hasta ahora sin mayor evidencia de su efectividad en la prevención del consumo o en el mejoramiento de la rehabilitación. La ONA está concentrando sus esfuerzos en la cooperación con otras instituciones gubernamentales, lo que constituye un cambio en relación con la práctica de subcontratar programas con las ONG²⁶⁶. Los centros de salud inaugurados

²⁵⁵ "ONA confirma inexistencia de cultivos ilegales", boletín de prensa de la ONA, 3 de diciembre de 2007.

²⁵⁶ Entrevistas de Crisis Group, funcionario del gobierno, fuente de UNODC, Caracas y Bogotá, 20 de septiembre y 19 de octubre de 2007.

²⁵⁷ Entrevista de Crisis Group, funcionario del gobierno, Caracas, 20 de septiembre de 2007.

²⁵⁸ Entrevistas de Crisis Group, diplomáticos, Caracas, 20 de septiembre de 2007.

²⁵⁹ Entrevistas de Crisis Group, analistas económicos, periodista, Caracas, 19-20 de septiembre de 2007.

²⁶⁰ INCSR, *op. cit.*

²⁶¹ La CAN adoptó la Decisión No. 602 (2004) para proteger a los países andinos del desvío de precursores químicos mediante el diseño de instrumentos comunes de verificación y control. Los países de la UE y la CAN crearon el proyecto PRECAN, mediante el cual se toma acción conjunta para impedir el desvío de precursores químicos y sustancias. Venezuela se salió de la CAN en 2006.

²⁶² Entrevistas de Crisis Group, diplomáticos, Caracas, 20 de septiembre de 2007.

²⁶³ Entrevista de Crisis Group, funcionario antinarcóticos del gobierno, Caracas, 20 de septiembre de 2007.

²⁶⁴ Entrevistas de Crisis Group, analista político, experto extranjero y experto en drogas, Caracas, 17, 18 y 20 de septiembre de 2007.

²⁶⁵ Entrevistas de Crisis Group, analista político, analista militar y analistas económicos, Caracas, 17, 19 y 20 de septiembre de 2007.

²⁶⁶ Hasta 2005, las empresas venezolanas auspiciaban directamente a las ONG aprobadas por CONACUID que trabajaban en reducción de la demanda. Sin embargo, la Ley contra el Tráfico Ilícito y el Consumo de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 2005 exige que las empresas con

por el Ministerio de Participación Popular y Desarrollo Social (MINPADES) en comunidades indígenas de Bolívar tienen un manual sobre la prevención integral del consumo de alcohol, tabaco y drogas²⁶⁷. Las misiones Barrio Adentro también parecen estar asumiendo un papel más importante en el tratamiento de adictos²⁶⁸.

5. Ecuador

Las políticas antinarcóticos no sólo tienen como fin frenar el tránsito de las drogas colombianas y peruanas y el contrabando de precursores químicos desde el país, sino también prevenir los cultivos de coca y la producción de drogas, que todavía se realiza a escala muy pequeña. Así mismo, hay acciones contra el lavado de activos. El organismo que se encarga principalmente de esto es el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP)²⁶⁹. UNODC ayuda con entrenamiento²⁷⁰.

Sin embargo, algunas fuentes dijeron que al CONSEP no le asignan los recursos requeridos para cumplir su mandato,

más de 200 empleados entreguen el 1 por ciento de sus utilidades a la ONA, que lo pasa a las ONG. Según parece esto ha creado tramitología, y el resultado ha sido el cierre de algunas ONG. Varias empresas han pospuesto las donaciones, a la espera de que se clarifique la reglamentación. INCSR, *op. cit.*

²⁶⁷ Para mayor información, véase www.ona.gob.ve. Las pocas estadísticas que suministró ONA sobre consumo de droga no ofrecen una dimensión precisa del problema. Las estadísticas de 2006 sólo incluyen encuestas a consumidores de droga en centros de rehabilitación, 6.523 de una población de casi 28 millones, y se concentran en consumo de tabaco, alcohol y marihuana. Las personas de menos de 30 años representan más del 63 por ciento del total.

“Estadísticas: Consumo de Drogas en Centros de Tratamiento, Venezuela Año 2006”, ONA, abril de 2007.

²⁶⁸ La Fundación José Félix Ribas, asociada con el Ministerio de Salud, ha propugnado la creación de un Instituto Nacional de Desintoxicación, que recibiría pacientes del sistema Misión Barrio Adentro y ayudaría a adictos en materia de tratamiento, rehabilitación y reinserción en la sociedad. “Fundaribas promueve conciencia social ante las drogas”, Ministerio de Salud, 20 de noviembre de 2007. En Aragua se abrió un centro especializado para tratamiento y rehabilitación como parte de la cuarta etapa de las misiones Barrio Adentro. “Barrio Adentro 4 llega a Aragua”, Corporación de Salud del Estado Aragua, comunicado de prensa, 17 de enero de 2007.

²⁶⁹ El CONSEP, establecido mediante la Ley sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas de 1990, enmendada en 1997 (Ley 108), ha diseñado los planes de control de drogas y prevención de consumo de los gobiernos. El Plan Nacional de 2004-2008 tenía un presupuesto de US\$231,3 millones

²⁷⁰ Sus programas incluyen imposición coercitiva de la ley y prevención de consumo de drogas en comunidades urbanas (Quito, Guayaquil y Cuenca). Este último se extenderá durante los próximos dos años a otras ciudades, como Manta, Loja, Ambato, Quito, Ibarra y Santa Cruz.

en especial en lo que respecta a la reducción de la demanda²⁷¹. Aunque mucho más bajas que en Argentina y Chile, las tasas de consumo de cocaína y pasta de coca son más altas que en Bolivia y Perú²⁷². El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que estableció el gobierno del presidente Rafael Correa en noviembre de 2007 debe trabajar con el CONSEP en el diseño de programas de prevención del consumo de drogas²⁷³.

Desde 2001, Ecuador ha introducido varias iniciativas de desarrollo en sus provincias fronterizas del norte – Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos, Imbabura y Orellana – con el fin de frenar el cultivo de la coca. Estas iniciativas han estado a cargo de la Unidad de Desarrollo de la Frontera Norte (UDENOR), adscrita a la Presidencia. Sin embargo, la unidad va a ser absorbida por la secretaría técnica del Plan Ecuador de Correa, lanzado en abril de 2007 con el fin de promover el desarrollo y la seguridad integral en las provincias del norte²⁷⁴.

En comparación con los tres principales países productores, los cultivos de coca en Ecuador son insignificantes. En 2006, el área total de cultivos de coca se calculó en menos de 100 hectáreas, aunque algunas fuentes dicen que ahora podría haber 300.²⁷⁵ El hecho de que se haya doblado el número de áreas de coca erradicadas entre 2006 y 2007 indica, como mínimo, que los cultivos ilícitos están aumentando²⁷⁶. Esmeraldas y Sucumbíos son especialmente vulnerables, pues comparten frontera con los departamentos de Putumayo y Nariño al sur de Colombia, que a pesar de haber emprendido una erradicación forzada masiva en los últimos años todavía tienen grandes cultivos de coca²⁷⁷.

La policía nacional tiene la responsabilidad de combatir las redes de narcotráfico. La Dirección Nacional Antinarcóticos, creada en 1999, tiene 22 bases en el país²⁷⁸. El Grupo Especial Móvil Antinarcóticos (GEMA) se encarga de operaciones como la erradicación. A comienzos de 2007, el Ministerio del Interior estableció

²⁷¹ Entrevistas de Crisis Group, Quito, 7-8 de noviembre de 2007.

²⁷² Para las tasas de prevalencia de consumo de cocaína y pasta de coca, véase el Anexo A.

²⁷³ “Rafael Correa posesionó hoy a tres nuevos ministros”, *El Comercio*, 15 de noviembre de 2007. Véase www.presidencia.gov.ec.

²⁷⁴ Véase Crisis Group, Informe sobre América Latina N°22, *Ecuador: ¿Superando la inestabilidad?*, 7 de agosto de 2007.

²⁷⁵ Entrevista de Crisis Group, Quito, 5 de noviembre de 2007.

²⁷⁶ En 2005 se erradicaron manualmente 64.000 matas, en 2006 se erradicaron 68.000, y en 2007 la cifra ascendió a más de 138.000. Comunicaciones por correo electrónico de Crisis Group con la Dirección Nacional Antinarcóticos (Policía Nacional de Ecuador), 20 de noviembre de 2007 y 1° de febrero de 2008.

²⁷⁷ “Coca Cultivation in the Andean Region. A Survey of Bolivia, Colombia, Ecuador and Peru”, UNODC, 2007.

²⁷⁸ Las bases están en Quito, Machala, Imbabura, Baeza, Manta, Tulcán, Esmeraldas, El Oro y Pichincha. Estados Unidos ha apoyado su construcción.

la Comisión de Apoyo a la Modernización para ayudar en la reestructuración de la policía, incluida una nueva fuerza comunitaria y una policía judicial, más esfuerzos proactivos contra el crimen organizado y nuevas políticas de seguridad²⁷⁹. Sin embargo, algunas fuentes dicen que el ministerio no está dirigiendo los programas antinarcoóticos de la policía, y más bien deja que las decisiones se coordinen directamente entre la policía y la Embajada de Estados Unidos²⁸⁰.

Según el Libro Blanco de la Defensa Nacional de 2006, los militares sólo desempeñan una función de apoyo contra las drogas, aunque en los últimos dos años se han ido involucrando cada vez más. Hay doce destacamentos con más de 8.000 soldados en la frontera norte. En 2007, el ejército detectó en esa área y destruyó 25 campamentos presuntamente pertenecientes a las FARC de Colombia, algunos con laboratorios para el procesamiento de cocaína²⁸¹. De conformidad con la Ley de Soberanía Energética e Hidrocarburífera de 2007, a los militares también se les exige controlar el contrabando de combustibles refinados (“gasolina blanca”) a Colombia, en donde se utilizan como precursores químicos para producir cocaína allí y en el Perú.

Los vuelos desde el Puesto de Operaciones de Avanzada (Forward Operating Location, FOL) de Estados Unidos en Manta detectan rutas de narcotráfico al oriente del Pacífico y en la región andina, incluidas las zonas de cultivo en Perú, Colombia y Bolivia. Se cree que el 60 por ciento de las incautaciones en el Pacífico occidental resultaron de esos vuelos en 2006.²⁸² Sin embargo, el gobierno ha dicho que no se renovará el convenio de 1999 sobre la base cuando expire en noviembre de 2009. En vez de eso, el presupuesto de defensa de 2008 se

incrementará con el fin de comprar barcos de patrullaje y aeronaves no tripuladas para combatir a los traficantes²⁸³.

En abril de 2007 el gobierno aprobó la Ley de Soberanía Energética e Hidrocarburífera, que estipula medidas contra el tráfico de combustibles refinados²⁸⁴. Las pérdidas anuales por concepto de esta actividad podrían fluctuar entre US\$200 millones y US\$1.000 millones²⁸⁵. Las familias que viven a lo largo de la frontera y los grupos delictivos son responsables. Las primeras se oponen a la ley mediante huelgas²⁸⁶; los segundos libran guerras territoriales por el control de la “gasolina blanca”, sobre todo en la población de Shushufindi (provincia de Sucumbíos)²⁸⁷. Ecuador adoptó el dólar en 2000 como su moneda oficial, con lo cual facilitó indirectamente el lavado de dinero por parte del crimen organizado. Las remesas de los ecuatorianos que viven en el exterior también podrían estar contribuyendo al problema; en 2006 sumaron US\$2.920 millones, y entre enero y julio de 2007, US\$1.440 millones²⁸⁸. La implementación de la Ley para

²⁸³ El gobierno adquirirá dos vehículos aéreos no tripulados (UAV), ocho barcos interceptadores y un sistema de monitoreo por satélite como parte del Plan de Soberanía Energética, que tendrá como principal objetivo el contrabando en alta mar de combustible refinado, pero también el tráfico de drogas. “La Marina busca frenar los delitos con la tecnología”, *El Comercio*, 22 de octubre de 2007.

²⁸⁴ Petroecuador, la empresa petrolera nacional, ha abierto líneas telefónicas para quejas de corrupción.

²⁸⁵ El Estado pierde entre US\$700 millones y US\$1.000 millones anuales por el contrabando de combustible, según aseguró Francisco Latorre, gerente regional de Petrocomercial; “La Marina busca frenar los delitos con la tecnología”, *El Comercio*, 22 de octubre de 2007. El Ministerio de Energía y Minas calculó la pérdida en entre US\$200 millones y US\$300 millones. El ex ministro Alberto Acosta habló de US\$500 millones. “El Plan Anti Contrabando, en fase de diseño”, *Blanco y Negro Hoy Online*, 19 de noviembre de 2007.

²⁸⁶ Unas 500 familias se dedican al contrabando de gas, gasolina y diesel en Carchi. El gobierno planea otorgar créditos del Banco de Desarrollo para instarlas a poner fin a estas actividades. “El comercio informal rechaza la Ley de Soberanía Energética”, *El Comercio*, 5 de octubre de 2007.

²⁸⁷ A fines de febrero de 2007, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (OEA) le pidió a Ecuador proteger a las familias de víctimas, testigos y defensores de los derechos humanos en Shushufindi, después de que una investigación reveló que, entre enero de 2000 y octubre de 2006, 715 personas habían sido asesinadas en Sucumbíos. Apenas cerca del 7 por ciento de las familias reportó los crímenes. Las provincias norteñas de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos registraron más de 1.100 muertes. En junio de 2007, el superintendente de policía de Sucumbíos fue asesinado en Lago Agrio (capital de Sucumbíos). La presidencia dijo que había recibido amenazas de muerte por hacer cumplir las leyes sobre contrabando.

²⁸⁸ Las cifras no incluyen remesas de “correos humanos” o “transferencias de bolsillo”; Banco Central de Ecuador, en www.bce.fin.ec.

²⁷⁹ “La Policía sí tendrá una conducción política”, *Revista Vanguardia*, 22 de mayo de 2007.

²⁸⁰ Entrevista de Crisis Group, analista político, Quito, 7 de noviembre de 2007.

²⁸¹ Las operaciones militares en Sucumbíos han desmantelado presuntas bases y laboratorios de las FARC. A lo largo del río San Miguel en febrero de 2007, la Operación Látego IV encontró un centro de procesamiento de cocaína de aproximadamente 1.500 metros cuadrados, presuntamente operado por las FARC, con una capacidad de producción mensual calculada en cuatro toneladas. La Operación Látego V detectó once bases en el Triángulo Coembí, incluyendo unas instalaciones para procesar hojas de coca y 500 tanques de éter. Las operaciones Látego I y II descubrieron uniformes militares cerca de Palma Seca. “11 bases clandestinas, detectadas en la frontera”, *El Comercio*, 7 de marzo de 2007.

²⁸² Hoja de datos de la Embajada de Estados Unidos, 22 de febrero de 2007. Las fuerzas del FOL ayudaron a incautar cerca de 258 toneladas de droga en 2006 y más de 125 toneladas entre enero y julio de 2007. “Ecuador, clave en el combate contra la droga”, *El Comercio*, 29 de julio de 2007.

Reprimir el Lavado de Activos de 2005 ha afrontado varios problemas debido a cuellos de botella procedimentales y financieros; la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), que tiene la responsabilidad de investigar los fraudes, sólo empezará a funcionar plenamente este año²⁸⁹.

D. MÉXICO, CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE

1. México y Centroamérica

Desde hace decenios México ha combatido la producción de drogas ilícitas, sobre todo las derivadas de la amapola y más recientemente también las sintéticas y la cocaína proveniente de los países productores de Suramérica que pasan por ese país de camino hacia los Estados Unidos. México empezó a percibir el narcotráfico como una amenaza contra la seguridad nacional durante los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1988) y Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)²⁹⁰. Esto llevó al alineamiento con la política de Estados Unidos, tipificado por la Directiva de Seguridad Nacional de 1986, expedida durante el gobierno de Ronald Reagan, el mismo año en que Estados Unidos introdujo su proceso de certificación²⁹¹. Desde entonces,

ha habido una mejor coordinación en los programas contra las drogas entre los dos países. Como respuesta a la corrupción generalizada en la fuerza policial mexicana, sobre todo a nivel municipal y estatal, y a petición de Estados Unidos²⁹², el ejército ha asumido un papel cada vez más prominente en la lucha contra las drogas y el narcotráfico²⁹³.

Aunque el recurso al ejército empezó durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), fue su sucesor –Vicente Fox, del Partido de Acción Nacional (PAN)– quien fortaleció considerablemente su papel. Fox les declaró la guerra a las organizaciones narcotraficantes mexicanas, lanzó la “Operación México Seguro”²⁹⁴ y capturó a algunos de los líderes más visibles. Sin embargo, no pudo poner fin a la corrupción en las fuerzas de seguridad, y la violencia y las guerras territoriales entre los carteles provocados por esos arrestos se intensificaron y se salieron de control²⁹⁵.

El 1° de diciembre de 2006, Felipe Calderón (PAN) asumió la presidencia en medio de la confusión tras haber sido impugnada su elección por Andrés Manuel López Obrador y su Partido de la Revolución Democrática (PRD), de corte izquierdista²⁹⁶. Presionado por esa confrontación y pensando que le ayudaría a obtener legitimidad, Calderón aumentó el presupuesto federal para combatir la delincuencia y el crimen en un 24 por ciento (US\$2.500 millones) en 2007 y asignó prioridad a la acción firme y

²⁸⁹ La Unidad de Procesamiento de Información Reservada del CONSEP tenía anteriormente la responsabilidad de investigar el lavado de activos relacionado con narcotráfico. El Consejo Nacional contra el Lavado de Activos estipulado por la ley se estableció en abril de 2006. El primer director de la UIF denunció amenazas y falta de apoyo por parte del fiscal general. En septiembre de 2006, la “Operación Torres Gemelas” hizo la primera detección de operaciones de lavado de activos y efectuó diez arrestos. Unos US\$43 millones en utilidades del narcotráfico se blanquearon a través de empresas de fachada. La red, liderada por el colombiano Hernán Cortez Prada, operaba desde 2001. “135 bienes en \$43 millones ‘lavados’ por red de Prada”, *El Universo*, 30 de agosto de 2006. Tras una investigación de 21 meses de duración, la “Operación Tiro Grosso”, desmanteló una red internacional, con tres arrestos en Ecuador en diciembre de 2006. La organización utilizaba negocios en Quito, Squin Universal, y había comprado varios edificios para ocultar las utilidades. “Se mostró a cabecillas de red de narcotráfico”, *El Universo*, 14 de diciembre de 2006.

²⁹⁰ Luis Astorga, “México: tráfico de drogas, seguridad y terrorismo”, en Álvaro Camacho Guizado (ed.), *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina* (Bogotá, 2006), pp. 139-161. Entrevista de Crisis Group, experto, México, D.F., 26 de noviembre de 2007.

²⁹¹ Desde 1986, Estados Unidos ha “certificado” las actuaciones de los países en materia de antinarcóticos y de derechos humanos. Si un país no es certificado, es posible que se le suspenda la ayuda. De conformidad con un acuerdo pactado por el gobierno de Clinton, Estados Unidos puede aceptar monitoreo y evaluación de miembros por parte de la OEA/CICAD, como alternativa a la certificación unilateral. Entrevista de Crisis Group, funcionario de la OEA, Washington, D.C., 14 de enero de 2008.

²⁹² Astorga, *op. cit.*, pp. 155-156; y Ricardo Ravelo, *Los capos. Las narco-rutas de México* (México, D.F., 2005), p. 21.

²⁹³ Por razones históricas, la sociedad mexicana nunca se ha sentido totalmente a gusto con el papel más preponderante asignado a los militares en la política antinarcóticos, ni con la cooperación más estrecha con Estados Unidos. Esto se refleja en la oposición de sectores influyentes a la Iniciativa Mérida.

²⁹⁴ La Operación México Seguro, que empezó en junio de 2005, incluyó a la policía y a los militares, coordinados por la Secretaría de Seguridad Pública, con la participación de las secretarías de Defensa, Interior y Finanzas, la fiscalía general, la fuerza naval y los estados de Tamaulipas, Sinaloa, Baja California, Michoacán y Guerrero, así como de México, D.F. “Logra ‘México Seguro’ 5 mil detenciones”, *Notimex*, 10 de octubre de 2007.

²⁹⁵ Ravelo, *Los capos, op. cit.*, p. 23.

²⁹⁶ La elección de Calderón fue severamente cuestionada por su principal contendor, Andrés Manuel López Obrador, y su Partido de la Revolución Democrática (PRD), de corte izquierdista. El Instituto Federal Electoral (IFE) publicó los resultados de la reñida votación de julio de 2006 sólo dos meses más tarde. López Obrador dijo que había habido fraude y se proclamó a sí mismo como presidente “legítimo”. Elia López Yebra, “Calderón a un año de las elecciones. Fantasma del fraude electoral superado”, *Univisión Online*, 4 de julio de 2007.

visible contra la violencia, el narcotráfico y el crimen organizado en su Plan de Desarrollo Nacional 2007-2012²⁹⁷.

Tras el fracaso de Fox en la lucha contra las organizaciones del narcotráfico, Calderón posiblemente no tenía otra opción distinta a emplazar masivamente a las fuerzas de policía y del ejército. La primera operación conjunta, “Michoacán”, se realizó en su estado natal de Michoacán, muy afectado por la violencia relacionada con las drogas. Con 4.260 soldados, 1.420 agentes federales (la PFP), 1.054 infantes de marina y 54 agentes de la Procuraduría General de la República (PGR), la operación fue coordinada por la Secretaría de Defensa con el apoyo de las secretarías de la Marina, Gobernación y Seguridad Pública, así como por la PGR²⁹⁸. La operación, que luego fue seguida por despliegues de fuerzas similares e incluso mayores en otras cuatro regiones²⁹⁹, incluyó la erradicación de cultivos ilícitos de amapola, bloqueos de carreteras para interceptar cargamentos, patrullajes, allanamientos de viviendas, arrestos de sospechosos de narcotráfico e identificación y cierre de expendios locales de droga.

Las autoridades dijeron que las operaciones tuvieron como resultado el arresto de miles de individuos sospechosos de ser miembros de las organizaciones narcotraficantes, y la incautación de cientos de armas y toneladas de cocaína, incluyendo un cargamento de 11,72 toneladas en el estado nororiental de Tamaulipas, en octubre de 2007³⁰⁰. A fines de noviembre de 2007, las fuerzas del gobierno indicaron que ya en ese año se habían decomisado cerca de 40 toneladas de cocaína, en comparación con 21 toneladas en 2006 y 30, 27 y 21 toneladas en 2005, 2004 y 2003, respectivamente³⁰¹. Desde las primeras semanas, el gobierno de Calderón ha extraditado a numerosos capos a Estados Unidos, como Osiel Cárdenas (cartel del Golfo) y Gilbero e Ismael Higuera Guerrero (cartel de Tijuana)³⁰².

La violencia endémica y los asesinatos salvajes, como la decapitación, así como los esporádicos cruces de fuego

entre las fuerzas de seguridad, parecen haber disminuido un poco desde mediados de 2007³⁰³. Sin embargo, en el primer año de gobierno hubo cerca de 2.300 asesinatos relacionados con droga³⁰⁴, lo que constituye un incremento en comparación con el nivel anual de 1.500 durante los seis años de gobierno de su predecesor, e incluso de los 2.000 en su último año³⁰⁵. Queda por ver el impacto que tendrán las operaciones conjuntas el próximo año. La preocupación con respecto a la violencia persistente o en aumento en algunas zonas del país, manifestada por diversos sectores de la sociedad, entre ellos las asociaciones gremiales³⁰⁶, se une a la preocupación cada vez mayor por los abusos contra los derechos humanos cometidos por las fuerzas de seguridad. Un analista dijo, “la participación militar [contra el narcotráfico] ha puesto a los civiles en medio de un fuego cruzado”³⁰⁷. Muchos mexicanos no quieren que los militares tengan esa responsabilidad, pero también les preocupa que la asuma la policía debido a su larga tradición de corrupción³⁰⁸.

Calderón ha declarado que su gobierno ve la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado como una lucha de largo plazo que va más allá de las operaciones conjuntas y requiere profundas reformas institucionales tendientes a profesionalizar las fuerzas de seguridad, así como una acción decisiva contra la corrupción y la impunidad que las aqueja³⁰⁹. El eje de sus esfuerzos son la reestructuración de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la reforma de la policía federal y la implementación de la Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia. La idea central de estas medidas es fortalecer la capacidad de la policía federal de prevenir y combatir el

²⁹⁷ “Iniciativa Mérida: Un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad”, documento de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, D.F., 22 de octubre de 2007.

²⁹⁸ Estela Botello, “A Michoacán, 5.300 soldados contra el narco”, *Crónica*, 12 de diciembre de 2006.

²⁹⁹ Chiapas/Tabasco/Campeche (sur y suroccidente); Sierra Nevada, incluidos los estados de Chihuahua, Durango y Sinaloa (norte y occidente); Tamaulipas (nororiental); y Tijuana (noroccidental); documento interno de la Secretaría de Seguridad Pública, 23 de noviembre de 2007.

³⁰⁰ *Ibid.*

³⁰¹ Entrevista de Crisis Group, funcionario de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, D.F., 27 de noviembre de 2007; e INCSR, *op. cit.*

³⁰² “El Gobierno de México extradita a los Estados Unidos de América a quince personas reclamadas por la justicia de ese país”, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, D.F., 20 de diciembre de 2006.

³⁰³ Hay varias explicaciones posibles. Una de ellas, expuesta repetidamente en las entrevistas de Crisis Group con expertos en drogas y altos funcionarios de la Secretaría de Seguridad Pública en la Ciudad de México en noviembre de 2007, es que las principales narco-organizaciones pactaron una tregua.

³⁰⁴ Entrevista de Crisis Group, experto en drogas, México, D.F., 27 de noviembre de 2007.

³⁰⁵ Michael Shifter, “Latin America’s Drug Problem”, *Current History*, febrero de 2007, p. 61; también “Aumentan 19% las ejecuciones en el país”, *El Universal*, 24 de septiembre de 2007.

³⁰⁶ Las asociaciones gremiales son uno de los principales soportes electorales del gobierno del PAN de Calderón.

³⁰⁷ Entrevista de Crisis Group, analista político, México, D.F., 26 de noviembre de 2007.

³⁰⁸ Shifter, “Latin America’s Drug Problem”, *op. cit.*, p. 61.

³⁰⁹ En México se reconoce que la participación militar debe ser temporal, pues corre el riesgo de exponer a la institución a más corrupción y al descontento creciente entre el cuerpo de oficiales, que no se siente a gusto con respecto a una tarea que sobrepasa su responsabilidad constitucional y quizás incluso su capacidad. Entrevistas de Crisis Group, analista político, funcionarios de las secretarías de Seguridad Pública y Relaciones Exteriores, México, D.F., 26-27 de noviembre de 2007.

crimen en el país, mejorar su componente de inteligencia y reducir la corrupción en sus filas.

En marzo de 2007 empezó la reestructuración de la SSP con la publicación de sus nuevos estatutos internos, que prevén la creación de cuatro viceministerios³¹⁰ y una oficina administrativa. La Subsecretaría de Estrategia e Inteligencia Policial será un componente clave, con seis divisiones³¹¹ y encargada de coordinar la respuesta institucional contra el crimen organizado y el desarrollo de la policía federal. Se espera que establezca 500 estaciones en los 32 estados mexicanos, para ampliar el alcance de la policía federal; que estructure un componente de inteligencia más fuerte, incluyendo una nueva base de datos sobre delincuencia y crimen; y que mejore su capacidad operacional general. Una división, dedicada exclusivamente a combatir el narcotráfico, será “orgánica y funcionalmente independiente” de las otras, para garantizar la seguridad y efectividad de su personal³¹².

Como estas reformas de amplio alcance requieren enmiendas constitucionales que toman bastante tiempo³¹³, el secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, expidió un decreto en abril de 2007 que establece la Instancia Coordinadora de la Policía Federal Preventiva (PFP) y la Agencia Federal de Inteligencia (AFI) de la Procuraduría General de la República (PGR), con la misión de afinar y fortalecer las capacidades federales para combatir, investigar y prevenir el delito y el crimen mientras tanto³¹⁴.

Es demasiado pronto para determinar si la reforma de la policía federal disminuirá la violencia y combatirá exitosamente a los narcotraficantes y el crimen organizado. Dados los anteriores intentos fallidos³¹⁵, constituirá un gran reto para el gobierno de Calderón. Incluso si fortalece a la policía federal, la policía local y la estatal seguirán siendo vulnerables a la corrupción. Únicamente el 4,54 por ciento de la policía, 20.000 agentes, son federales³¹⁶. Otro interrogante es cómo se va a financiar la incorporación

de entre 70.000 y 100.000 nuevos agentes de policía federales³¹⁷. A la luz de estos obstáculos, el gobierno parece haber optado por la alternativa potencialmente contraproducente de depender de los militares para llenar el vacío hasta cuando se complete la reforma.

Los gobiernos de Calderón y de Bush lanzaron su acuerdo bilateral de cooperación para la seguridad en Centroamérica (Iniciativa Mérida) en octubre de 2007 para contribuir a un hemisferio más seguro y protegido y emprender una acción decisiva contra las organizaciones criminales que “amenazan los gobiernos y la seguridad regional” y para “impedir el ingreso y la propagación de drogas ilícitas y amenazas transnacionales en la región y hacia los Estados Unidos”. A fines de 2007, el presidente Bush pidió US\$550 millones (todos salvo US\$500 millones para México) como parte de un programa de tres años dotado de US\$1.400 millones con el fin de proveer equipos de alta tecnología para inspección e interdicción, como helicópteros y aeronaves para vigilancia, y asesoría técnica y entrenamiento para fortalecer a la nueva policía federal prevista y establecer programas de protección a testigos, entre otras medidas. Con esa solicitud todavía pendiente en el Congreso, el gobierno ha presentado una nueva de US\$578 millones (incluidos US\$100 millones para Centroamérica) en su presupuesto para el año fiscal 2009³¹⁸.

Las autoridades mexicanas ponen énfasis en que la iniciativa continúa y mejora la anterior cooperación bilateral contra la droga y el delito con Estados Unidos, y en que se basa en los “principios de responsabilidad compartida, reciprocidad, confianza mutua y pleno... respeto por la soberanía de cada país”. Subrayan que no implicará emplazamiento de militares o personal de seguridad privada estadounidenses en México. Los equipos de alta tecnología y los programas de entrenamiento, a semejanza de los programas de reducción de la demanda y el control sobre la exportación de precursores químicos y armas sofisticadas de fabricación estadounidense a México, se describen como parte de la responsabilidad compartida que Estados Unidos asume en la lucha contra el crimen organizado³¹⁹. Sin embargo, algunos funcionarios de Estados Unidos subrayan que la iniciativa busca principalmente, no transferir equipos y tecnología a México, sino contribuir al buen funcionamiento de una

³¹⁰ Estrategia, inteligencia policial; prevención, derechos humanos; sistema penitenciario federal; y evaluación y desarrollo institucional.

³¹¹ Proximidad social; inteligencia policial; análisis de información; fuerzas federales; servicios secretariales y judiciales; y antinarcóticos.

³¹² Secretaría de Seguridad Pública, documento interno, sin fecha.

³¹³ Entrevista de Crisis Group, alto funcionario de la Secretaría de Seguridad Pública, México, D.F., 27 de noviembre de 2007.

³¹⁴ “Acuerdo 05/2007 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se crea la Instancia de Coordinación de la Policía Federal”, *Diario Oficial*, 25 de abril de 2007.

³¹⁵ Véase Astorga, *op. cit.*, pp. 139-161.

³¹⁶ Secretaría de Seguridad Pública, documento interno, sin fecha.

³¹⁷ Entrevista de Crisis Group, analista político, México, D.F., 28 de noviembre de 2007.

³¹⁸ “The Merida Initiative”, hoja de datos, 22 de octubre de 2007, FY 2009 State and Foreign Operations Budget, ambos del Departamento de Estado.

³¹⁹ “Palabras de la Secretaria de Relaciones Exteriores, Embajadora Patricia Espinosa Cantellano, a propósito de la Iniciativa Mérida”, México, D.F., 22 de octubre de 2007. Entrevista de Crisis Group, funcionario de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, D.F., 27 de noviembre de 2007.

nueva fuerza de policía federal que, eventualmente, “incidirá en los estados y los municipios”³²⁰.

La Iniciativa Mérida ha sido muy criticada por sectores de la opinión pública y la oposición, que la perciben como una intromisión en la soberanía mexicana y la “narcotización” de las relaciones, y que temen que lleve a una mayor presencia estadounidense en su territorio³²¹. También existe la preocupación, compartida en privado por varios funcionarios, de que los controles fronterizos más estrictos pudieran redundar en un mayor consumo de drogas en el país, que, en comparación con el de Estados Unidos, sigue siendo moderado pero según se afirma va en aumento³²². Como reflejo de esta preocupación, el gobierno ha duplicado la inversión en programas de prevención del consumo y rehabilitación, sobre todo en los colegios. Sin embargo, ese dinero – US\$200 millones para 2008 – es una gota en el océano³²³.

Los funcionarios mexicanos reconocen que las narco organizaciones se pueden adaptar rápidamente, por lo cual existe el riesgo de que se abran nuevas rutas de tráfico, que se revivan otras antiguas, como la que atraviesa el Caribe, y que se diseñen nuevas técnicas de narcotráfico³²⁴. Se cuestiona la factibilidad del enfoque regional, dado que se prevé poco dinero para los vecinos de México en el sur. Se requiere una cooperación más estrecha entre Estados Unidos y México y Centroamérica, pero la iniciativa tendrá que concentrarse en algo más que en incrementar la capacidad tecnológica de México, como algunos funcionarios del gobierno mexicano parecen entenderla.

2. Haití y la República Dominicana

El gobierno del presidente René Préval en Haití le ha asignado alta prioridad a la lucha contra el tráfico de drogas, que reconoció el 10 de enero de 2007 como un elemento clave para la seguridad y el desarrollo³²⁵. En una cumbre caribeña sobre drogas celebrada en la República Dominicana en marzo de 2007, y luego en su

discurso a la nación del 18 de mayo, Préval reiteró su decisión de actuar con gran firmeza contra la corrupción, el contrabando y el narcotráfico. Sin embargo, para que sus esfuerzos sean más efectivos, es preciso limpiar y reformar la Policía Nacional de Haití (PNH) y establecer un sistema de justicia funcional. Se trata de una importante tarea a mediano y largo plazo, que apenas empieza y para la cual se requiere ayuda internacional continuada³²⁶.

La PNH tiene 50 miembros bajo investigación en su oficina antinarcóticos (BLTS), subordinada al Departamento de Policía Judicial (DCPJ)³²⁷. El contingente de guardacostas tiene un personal naval de apenas 95 individuos, y dos barcos de patrullaje, que operan desde bases en el occidente (base de la guardia costera Almirante Killick) y en Cap Haitien en el norte³²⁸. La BLTS cuenta con la ayuda de 47 policías de la ONU adscritos al DCPJ y ocho adscritos a la guardia costera. La DEA de Estados Unidos ha entrenado y presta apoyo a una Unidad de Investigaciones Confidenciales en la BLTS, pero rara vez comparte información con colegas o con la ONU³²⁹. La Unidad Central de Inteligencia Financiera (UCREF) investiga lavado de dinero, pero no tiene personal especializado en temas de droga³³⁰.

El Centro Antinarcóticos para Coordinación de la Información (CICC), un organismo interministerial apoyado por la DEA, tiene ocho integrantes y recopila información sobre drogas y cuestiones fronterizas. Desde comienzos de 2008 se empezó a implementar un concepto de manejo integrado de fronteras que incluye el emplazamiento de nuevo personal de la PNH, personal de la Oficina Nacional para las Migraciones, agentes de aduana y soldados de la misión de la ONU (MINUSTAH) en lugares estratégicos del otro lado de la República Dominicana³³¹. Desde comienzos de 2007, los vecinos han empezado a reforzar la cooperación antinarcóticos y sus respectivos cuerpos de policía mantienen un contacto regular³³². La República Dominicana cuenta con más recursos para interdicción.

³²⁰ Entrevista de Crisis Group, alto funcionario del Departamento de Estado, Washington, D.C., 11 de enero de 2008.

³²¹ Entrevista de Crisis Group, analista político, México, D.F., 26 de noviembre de 2007; y José Eduardo Navarrete, “La iniciativa Medellín”, *La Jornada*, 15 de noviembre de 2007.

³²² La apreciación general de los expertos en droga mexicanos es que el consumo de cocaína aumentó en 2007; los informes de UNODC sobre la droga en el mundo indican que permaneció estable en un 0,4 por ciento entre 2001 y 2006.

³²³ Entrevista de Crisis Group, funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores, México, D.F., 27 de noviembre de 2007.

³²⁴ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios de las secretarías de Seguridad Pública y Relaciones Exteriores, México, D.F., 27 de noviembre de 2007.

³²⁵ “Le trafic de drogue, principale cause de l’insécurité selon Préval”, *Alterpresse*, 8 de enero de 2007.

³²⁶ Véase Crisis Group, Informe sobre América Latina /el Caribe N°21, *Consolidating Stability in Haiti*, 18 de julio de 2007.

³²⁷ *Loi relative à la Police Nationale*, 1994, artículos 31-32.

³²⁸ Perito y Maly, *op. cit.*

³²⁹ Entrevista de Crisis Group, personal de la policía de la ONU (UNPOL), Puerto Príncipe, 15 de noviembre de 2007.

³³⁰ Aproximadamente 42 empleados, incluidos 25 investigadores, trabajan para UCREF. “Air smuggling of cocaine surging”, DEA, Haiti Democracy Project, en www.haitipolicy.org/content/3776.htm?PHPSESSID=6321cf5e7fe78.

³³¹ *Ibid.*

³³² Dieciséis miembros de la Policía Nacional de Haití recibieron entrenamiento estadounidense y francés en la República Dominicana, sobre métodos de detección e identificación.

Sin embargo, desde los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra Estados Unidos Washington ha reubicado unidades de la guardia costera del Caribe para fortalecer la seguridad de sus puertos nacionales, en tanto que algunos equipos de radares han sido reubicados en el Medio Oriente, lo cual limita la capacidad antinarcóticos en la región. Préval y otros jefes de Estado regionales critican esta disminución de la actividad antinarcóticos de Estados Unidos; no todos los cargos de la DEA en Puerto Príncipe se ocupan regularmente, y Estados Unidos se ha mostrado renuente a estacionar helicópteros con más frecuencia en Haití. Cuando se expresaron públicamente estas críticas en la cumbre de drogas en la República Dominicana, el gobierno de Bush, por solicitud de Préval, aumentó la cooperación con Haití, contribuyendo al arresto de varios traficantes y a la interdicción de cargamentos de droga en la primavera y el verano de 2007.

En 2007, tres operaciones lideradas por Estados Unidos (Rum Punch, Rum Chaser y Puente Roto) fueron realizadas conjuntamente por fuerzas antinarcóticos dominicanas y haitianas³³³. Entre marzo y mayo de 2007, las primeras dos operaciones redujeron los vuelos con droga a Haití en un 40 por ciento, e incautaron 1,14 toneladas de cocaína en cuatro vuelos³³⁴. En la última operación, que contó con dos helicópteros, el rastreo de radar reveló que los vuelos sospechosos con destino a Haití se habían prácticamente suspendido. Se reanudaron cuando terminó la operación, y de hecho el total de vuelos

³³³ Las operaciones Rum Punch y Rum Chaser se concentraron en la interdicción de drogas con destino a Haití y la República Dominicana. En Rum Punch participaron la DEA de los Estados Unidos, aduana y protección de fronteras (CBP), la fuerza aérea y los *marines*, la Dirección Nacional de Control de Drogas de la República Dominicana y la BLTS haitiana. También hubo coordinación con la Iniciativa del Corredor Caribeño, un programa de Estados Unidos contra el tráfico marítimo. En Puente Roto participaron agentes dominicanos, CBP y la guardia costera de Estados Unidos.

³³⁴ Perito y Maly, *op. cit.* La sola Rum Punch tuvo como resultado la incautación de más de media tonelada de cocaína y la captura de tres contrabandistas de droga en aguas internacionales, cerca de las costas de La Española. Entrevistas de Crisis Group, funcionario del Departamento de Estado, Washington, D.C., noviembre de 2007, y funcionario del Ministerio de Justicia y diplomático occidental, Puerto Príncipe, 30-31 de enero de 2008. Estados Unidos puede arrestar narcotraficantes en aguas haitianas, de conformidad con el convenio marítimo sobre control de drogas suscrito entre Estados Unidos y Haití en 1997, que entró en vigencia en 2002. Haití está creando una cámara de delitos serios para manejar mejor los casos de narcotráfico. Según funcionarios del Ministerio de Justicia, puede transferir a los sindicados de narcotráfico en Estados Unidos a ese país de acuerdo con acuerdos de cooperación judicial autorizados por convenciones de las Naciones Unidas..

de droga sobre Haití y la República Dominicana se elevó en el año³³⁵.

Canadá le ha ayudado a combatir la droga a la PNH y planea aumentar el apoyo a la BLTS. En 2007 comprometió fondos para la construcción de una base marítima en la costa sur, cerca de Les Cayes, pero se ha demorado en entregar el dinero. MINUSTAH, que ha empezado la cooperación en el manejo de fronteras, va a recibir dieciséis barcos de patrullaje de Uruguay y otros países para patrullar con regularidad. Sin embargo, esta operación dependerá del sistema judicial haitiano, que es el único que puede expedir órdenes de arresto contra traficantes en aguas territoriales³³⁶. Es posible que una mayor presencia internacional en la frontera con la República Dominicana sirva de disuasión, pero las interdicciones dependerán de que se comparta inteligencia entre los haitianos y los dominicanos.

E. BRASIL Y EL CONO SUR

1. Brasil

Brasil afronta una crisis de narcotráfico. Es una importante zona de tránsito de drogas y el incremento en el tráfico ha venido acompañado por un escalamiento en los delitos y crímenes relacionados con droga, así como por un mayor consumo interno. La respuesta del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva ha sido insuficiente para impedir el consumo ilícito, ponerle freno a la violencia o reducir el tráfico y el tránsito.

Brasil tiene varios convenios con sus vecinos para controlar los precursores químicos y el tráfico de drogas ilícitas³³⁷. El emplazamiento militar en la frontera amazónica con Colombia ha facilitado el intercambio de información, lo que a su vez ha contribuido a la incautación de drogas en el río y en el aire. La cooperación policial ha sido especialmente importante en estos decomisos³³⁸. Sin embargo, las frecuentes operaciones policiales y militares en varias barriadas pobres (*favelas* en el portugués de Brasil) de Río de Janeiro han contribuido poco a la

³³⁵ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios de la DEA, 14 de enero y 6 de febrero de 2008. "DEA seizes 1,056 pounds of cocaine and arrests 3 drug smugglers in international waters near the Hispaniola", comunicado de prensa de la DEA, 21 de mayo de 2007.

³³⁶ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios canadienses, personal de MINUSTAH, Puerto Príncipe, 15 de octubre de 2007.

³³⁷ Véase "Atos Bilaterais em Vigor para o Brasil no Ambito do Direito Penal, Contrabando e Entorpecentes", en <http://www2.mrre.gov.br/dai/bidpenal.htm>.

³³⁸ Alejandro Reyes *et al.*, "El narcotráfico en las relaciones fronterizas de Colombia", Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección Nacional de Estupefacientes, mayo de 2006, pp. 47, 106.

lucha contra el delito y el crimen, al tiempo que han exacerbado la ira y el temor populares³³⁹. La policía sólo puede ingresar a las *favelas* con el apoyo clave de fuerzas especiales, como el Batallón Especial de Operaciones Policiales (BOPE), que tienen antecedentes de brutalidad; y tan pronto se van, los traficantes se vuelven a tomar las calles. Para ser más efectivas, las operaciones tienen que buscar atacar a las cabecillas de las organizaciones y sus finanzas. Se estima que sólo el 1 por ciento de la población de las *favelas* forma parte de bandas delictivas. La respuesta a menudo desproporcionada de la policía cobra vidas inocentes y alimenta el resentimiento³⁴⁰.

No obstante, la policía brasileña ha tenido algunos éxitos recientes de alto perfil, en especial el arresto de Juan Carlos Ramírez Abadía, alias “Chupeta”, asociado con el cartel colombiano del norte del Valle y quien llevaba tres años en el país. La Policía Federal lo venía persiguiendo desde que ingresó, pero según se afirma lo que condujo a su arresto fue una información de la DEA, que había estado trabajando en una operación policial de mayor envergadura (“Farrapos”) dirigida contra una red brasileña que despachaba droga a Europa y Estados Unidos por España y México.

El elemento más controvertido del plan de vigilancia e interdicción de droga del gobierno de Lula es el Sistema de Vigilancia Amazónico (SIVAM/SIPAM). El proyecto de US\$1.400 millones, inaugurado en 2002, fue diseñado para reducir la tala ilícita de bosques y el narcotráfico en la región amazónica, que es un importante punto de ingreso al Brasil. Sin embargo, todavía dista de ser plenamente operacional: muchas de las estaciones de radar han sido abandonadas por falta de recursos; los únicos sistemas capaces de explorar a baja altitud han sido sacados de la Amazonia³⁴¹. El coordinador de la policía federal amazónica, Mauro Spósito, dijo que la policía nunca recibía información sobre avionetas ilícitas cargadas de droga u otras mercancías de contrabando. Según muchos comentaristas, el programa ha sido un costoso fracaso³⁴².

La respuesta de Lula al incremento del tráfico aéreo fue reglamentar la ley de “abatimiento” (*lei do abate*) de 2004, que autoriza a la fuerza aérea a interceptar y, de

ser necesario, a abatir aeronaves no identificadas sospechosas de transportar drogas. Aunque no se ha utilizado, se cree que ha disuadido a los traficantes y ha contribuido a disminuir sustancialmente este tipo de vuelos entre Colombia y Brasil³⁴³. Sin embargo, en 2006 se duplicaron las incautaciones de cocaína, y el uso de barcos para transportar drogas ha aumentado notoriamente en la red fluvial del río Amazonas, que no está cubierta por el sistema de vigilancia ni por la ley de abatimiento³⁴⁴. Esto hace pensar que los traficantes han encontrado nuevas rutas, menos peligrosas.

Aunque sigue siendo relativamente bajo, el consumo de droga ha aumentado³⁴⁵. Según UNODC, Brasil es el principal consumidor de opiáceos en Suramérica, con una tasa de consumo del 0,5 por ciento anual³⁴⁶. El Plan Nacional de Drogas se enfoca en la prevención, el tratamiento, la rehabilitación, la reinserción social, la reducción de daños y la disminución del lado de la oferta³⁴⁷. También hay una preocupación creciente con respecto a la conexión entre el consumo de drogas y el VIH/sida en un país en donde, en 2004, había cerca de 600.000 personas infectadas. Desde 1994, un proyecto para la prevención del consumo de drogas y la infección por VIH tiene como objetivo la población joven en situación de riesgo y los usuarios de drogas intravenosas. Hay un plan nacional de prevención dirigido a las comunidades marginales y las mujeres³⁴⁸. En 2006 se enmendó la ley sobre consumo y posesión de drogas para uso personal, con el fin de ofrecer rehabilitación y servicios comunitarios en vez de cárcel³⁴⁹.

2. Argentina

No se dispone de recursos suficientes para detener los vuelos clandestinos que utilizan los narcotraficantes desde Paraguay hasta Argentina. Los esfuerzos se han concentrado más que todo en las regiones fronterizas de Misiones y en Salta y Jujuy. Desde 2006, la DEA ha financiado la Fuerza de Tareas Frontera Norte, que

³³⁹ El 17 de octubre de 2007, doce personas murieron, incluido un menor de cuatro años, cuando 300 agentes de la policía ingresaron a la *favela* da Coréia.

³⁴⁰ El 1 por ciento son 10.000 personas, de las cuales se cree que la mitad son menores de edad; “Crianças Combatentes em Violência Armada Organizada: Um estudo de crianças e adolescentes envolvidos nas disputas territoriais das facções de drogas no Rio de Janeiro”, ISER/Viva Rio, Río de Janeiro, 2002.

³⁴¹ Entrevista de Crisis Group, alto funcionario de UNODC, Brasilia, 12 de marzo de 2008.

³⁴² Véase, por ejemplo, “La vigilancia aérea es costosa y deficiente”, *Argenpress*, 6 de agosto de 2007.

³⁴³ La Policía Federal calcula una reducción del 60 por ciento en los vuelos clandestinos. Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario de la policía, 5 de septiembre de 2007; y entrevista de Crisis Group, congresista brasileño, Brasilia, 11 de marzo de 2008.

³⁴⁴ Véase “Escritório da ONU diz que nova rota de tráfico de drogas inclui o Brasil”, *Folha*, 1° de marzo de 2007.

³⁴⁵ Para tasas de prevalencia de consumo de cocaína y pasta de coca, véase el Anexo A.

³⁴⁶ “World Drug Report 2007”, *op. cit.*, p. 241.

³⁴⁷ “Política Nacional Sobre Drogas”, Conselho Nacional Antidrogas, octubre de 2005.

³⁴⁸ Véase www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/specsess/aids/hojas/FSdruguse_sp.htm; <http://www.aids.gov.br>.

³⁴⁹ Luiz Flávio Gomes, “Nova lei de drogas: descriminalização da posse de drogas para consumo pessoal”, 19 de noviembre de 2006, en www.mp.pr.gov.br.

opera a lo largo de la frontera boliviana en Jujuy y Salta con la gendarmería nacional y la policía de Salta y hace poco creó una fuerza de tareas en El Dorado, que cubre las provincias de Misiones y Formosa cerca de la zona de la triple frontera (con Brasil y Paraguay). El cruce de frontera por el río Paraná hasta Paraguay es importante y difícil de patrullar. La gendarmería y el ejército utilizan radares ya casi obsoletos de la guerra de las Malvinas para detectar vuelos clandestinos, que las avionetas frustran fácilmente. Algunos oficiales de la región de Salta se quejan de que pueden ver las aeronaves pero no pueden hacer nada. No hay ninguna ley de abatimiento.

Las entidades antinarcoóticos afrontan una situación difícil. Se supone que la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR)³⁵⁰ es la entidad encargada de coordinar a la policía federal y provincial, la gendarmería y la guardia costera. Sin embargo, durante el gobierno de Néstor Kirchner fue obstaculizada por el intento del entonces ministro del Interior, Aníbal Fernández, de centralizar la actividad bajo la dirección de su ministerio. En marzo de 2005 se creó la Unidad Fiscal de Apoyo para la Investigación de Delitos Complejos en Materia de Drogas (UFIDRO), adscrita al Ministerio del Interior. Según un funcionario antinarcoóticos, esto ha significado una coordinación deficiente porque el ministerio no tiene un panorama general de las tareas y responsabilidades³⁵¹. La nueva presidenta, Cristina Fernández de Kirchner, nombró al ex ministro del Interior ministro de Justicia. Como este cargo implica responsabilidad por algunos aspectos de la seguridad interna, podría causar fricciones adicionales³⁵².

Las diversas fuerzas de policía (gendarmería, policía federal y provincial) soportan la presión de tener que tratar cotidianamente con los arrestos de delincuentes menores mientras los líderes de las organizaciones criminales permanecen en su mayor parte incólumes. No obstante,

la despenalización de las drogas ilícitas para consumo personal ha fomentado una controversia política, sin que se perciba un acuerdo a la vista³⁵³.

El aumento en el consumo, sobre todo de “paco” por los más pobres, es fuente de preocupación³⁵⁴. Las autoridades admiten las implicaciones negativas que tiene la erradicación de los cultivos de coca para los campesinos pobres de Perú y Bolivia, pero señalan que esos países deberían esforzarse más para frenar la producción de hoja de coca y pasta de coca que ingresa ilegalmente a la Argentina³⁵⁵. Los programas de SEDRONAR incluyen un proyecto de prevención del consumo en los currículos de los colegios públicos y privados para niños de entre diez y catorce años. Se implementó un programa para jóvenes de entre dieciocho y 29 años en cooperación con la Dirección Nacional de Juventud, las Oficinas Provinciales de Drogas y las Direcciones Provinciales de Juventud. Los programas también tratan el consumo de drogas en los lugares de trabajo, la comunidad, los deportes y las cárceles³⁵⁶.

Como principal productor de precursores químicos en el continente, Argentina impuso controles más estrictos desde 2005. El Registro Nacional de Precursores Químicos (RENPRE) obliga a todas las empresas que trabajan con por lo menos uno de los 60 químicos principales que se pueden utilizar para producir cocaína a que se registren en la SEDRONAR. Las incautaciones de precursores se redujeron sustancialmente entre 2004 y 2005, lo que sugiere que se estaban despachando menos ilegalmente a Bolivia y Perú. Sin embargo, las autoridades reconocen que la cocaína se puede producir con más de 200 químicos que no figuran en la lista de RENPRE³⁵⁷. Al mismo tiempo, hubo un incremento en la hoja de coca que llega a la Argentina para ser procesada y convertida en cocaína. En 2005 se incautaron 52,9 toneladas, lo que representa un aumento del 27 por ciento³⁵⁸.

La falta de información confiable sobre incautaciones y consumo no permite analizar la evolución del mercado interno y del tránsito. Es importante que la presidenta

³⁵⁰ SEDRONAR sólo responde ante el presidente. En 2005 diseñó el Plan Federal de Prevención Integral de la Drogodependencia y de Control del Tráfico Ilícito de Drogas.

³⁵¹ Entrevista de Crisis Group, funcionario antinarcoóticos, Buenos Aires, 10 de septiembre de 2007. Tres años después de la incautación en 2004 en España de 60 kilos en equipaje no acompañado en una aerolínea argentina y el arresto de cuatro policías federales que tenían en su posesión 115 kilos de cocaína en Salta en 2005, no ha habido acciones judiciales. Existe preocupación por la guerra territorial entre organizaciones de narcotráfico peruanas en las barriadas pobres de Buenos Aires, así como por la posible participación de miembros de la policía en narcotráfico. Cristian Alarcón, “La policía y la guerra de narcos en la ciudad”, *Página12*, 8 de enero de 2007.

³⁵² “Polémica entre dos funcionarios por la lucha contra el narcotráfico”, *Clarín*, 20 de junio de 2007. Fernández ha estado involucrado en casos judiciales controvertidos. “El prontuario de Aníbal Fernández”, *La Nación*, 14 de enero de 2008.

³⁵³ “Reforma a la Ley 23.737”, en la página web del Congreso, www1.hcdn.gov.ar. “Críticas a la desfederalización del combate a las drogas”, *Río Negro*, 11 de octubre de 2004. “Dejarán de perseguir a los consumidores de drogas”, *Infobae.com*, 19 de junio de 2007.

³⁵⁴ Para las tasas de prevalencia de consumo de coca y pasta de coca, véase el Anexo A.

³⁵⁵ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios antinarcoóticos y de gendarmería, Buenos Aires, 10-11 de septiembre de 2007.

³⁵⁶ Información disponible en www.sedronar.gov.ar.

³⁵⁷ Entrevista de Crisis Group, funcionario antinarcoóticos, Buenos Aires, 10 de septiembre de 2007.

³⁵⁸ Véanse incautaciones de hoja de coca en www.unodc.org/pdf/research/wdr07/seizures.pdf.

Cristina Fernández de Kirchner envíe una señal clara en el sentido de que se requiere definir e implementar rápidamente una nueva política de drogas que cuente con recursos adecuados. También es urgente determinar cuál institución gubernamental tendrá a su cargo dicha política, para impedir nuevas disputas internas.

3. Chile

Chile afronta un doble reto: un aumento en el tránsito y en el consumo. En un esfuerzo por afrontar ambos problemas, su Estrategia Nacional de Drogas 2003-2008 busca reducir el consumo de marihuana, pasta de coca y cocaína en las poblaciones en situación de alto riesgo, frenar la producción y disponibilidad de drogas y controlar el desvío de precursores químicos³⁵⁹.

Se ha puesto énfasis en reducir el consumo y desarrollar instrumentos legales más flexibles, sobre todo contra los traficantes, en vez de castigar a los consumidores. La innovadora Ley 20.000 (2005) modificó la manera en que las autoridades enfrentan el consumo. En un esfuerzo por combatir la distribución interna, diferencia entre el microtráfico, asociado con el consumo personal, y el tráfico a gran escala por parte de las redes delictivas. El consumo personal, que incluye la cocaína y la heroína, no necesariamente se penaliza con prisión. La ausencia de pautas específicas de sanciones para el consumo, el microtráfico y el tráfico permite que los juicios no se basen exclusivamente en los montos decomisados sino también en el contexto y las circunstancias atenuantes³⁶⁰. Las detenciones por consumo, que aumentaron de 1.704 en 2003 a 4.365 en 2005, se redujeron a 4.037 en 2006³⁶¹.

Aunque a veces se la critica por ser demasiado permisiva, la Ley 20.000 se tiende a percibir como un éxito³⁶².

El gobierno ha implementado programas de prevención a través del Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE), que conjuntamente con el Ministerio de Educación se propuso en 2003 llegar a todos los estudiantes desde el preescolar hasta la secundaria. Para 2006 el programa había capacitado a 35.655 maestros y había llegado a más de tres millones de estudiantes³⁶³. También se han iniciado varios programas municipales con la ayuda del CONACE, como por ejemplo el proyecto “Trabajar con calidad de vida” en el municipio de La Serena, que se concentra en el lugar de trabajo³⁶⁴. Así mismo, se han puesto en marcha campañas regionales para impedir las importaciones de droga de Perú y Bolivia, así como para frenar el cultivo interno de cannabis³⁶⁵.

En noviembre de 2007 la presidenta Michelle Bachelet anunció la expansión de la red de “Prevención en la comunidad de CONACE” de 107 municipios a 140, como respuesta al creciente consumo de drogas y alcohol y al narcotráfico³⁶⁶. El país registra una de las tasas de consumo más altas de Suramérica. Pese a las campañas de educación, la percepción general de riesgo por el consumo de cocaína no ha cambiado desde 2002, cuando era del 81 por ciento. Chile tiene la más alta tasa de consumo de marihuana en el continente: 12,73 por ciento en 2006³⁶⁷.

Las autoridades creen que la Ley 20.000, que contempla técnicas de investigación modernas como entregas controladas, interceptaciones telefónicas y agentes encubiertos, permiten combatir más efectivamente las grandes operaciones de narcotráfico³⁶⁸. Las autoridades policiales y fronterizas disfrutaron de una mejor coordinación

³⁵⁹ “Estrategia Nacional Sobre Drogas 2003-2008”, CONACE, enero de 2003.

³⁶⁰ Los “microtraficantes” no mueven grandes cantidades de droga o de dinero. Los “traficantes” forman parte de redes y mueven grandes cantidades de droga y de dinero. La Ley 20.000 sigue castigando el consumo de drogas con multas y sesiones de rehabilitación obligatorias, pero establece excepciones en los casos en que el consumidor puede “justificar que su consumo tiene fines médicos o es para su uso personal exclusivo y no muy distante en el tiempo”. El consumo en público está prohibido. El Ministerio Público dice que el “concepto de cantidad pequeña” es un concepto “regulador o normativo” que también tiene en cuenta el contexto, como la cantidad de dinero implicado y la pureza del producto. Si el sujeto tiene pequeñas cantidades pero su estilo de vida supera sus medios, se puede iniciar una investigación más profunda. Entrevista de Crisis Group, funcionario del Ministerio Público, Santiago de Chile, 25 de septiembre de 2007.

³⁶¹ “Informe Nacional Procedimientos Policiales por Infracción a la Ley de Drogas N°20.000 Año 2006”, División de Seguridad Pública-Ministerio del Interior, febrero de 2007.

³⁶² Entrevista de Crisis Group, funcionario de la policía, Santiago de Chile, 26 de septiembre de 2007. Permite mayor flexibilidad para concentrarse en los distribuidores y en las organizaciones de traficantes.

³⁶³ “Informe Anual de la Situación de las Drogas en Chile 2006”, Observatorio de Drogas de Chile, 2006; también www.conace.cl.

³⁶⁴ “Municipio de La Serena fortalece trabajo preventivo”, CONACE, comunicado de prensa, 22 de noviembre de 2007.

³⁶⁵ “Gobierno lanza campañas de prevención del tráfico de drogas”, CONACE, comunicado de prensa, 4 de octubre de 2007.

³⁶⁶ “Presidenta Bachelet anunció aumento en la cobertura de programas comunitarios para la prevención de drogas”, Prensa Presidencia, 5 de noviembre de 2007.

³⁶⁷ La tasa del siguiente país en la lista, Colombia, fue del 7,09 por ciento. Para tasas de prevalencia de consumo de cocaína y pasta de coca, véase el Anexo A.

³⁶⁸ Ley 20.000 sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, 2005; entrevista de Crisis Group, funcionario de la policía, Santiago de Chile, 26 de septiembre de 2007.

y tienen mejores equipos. Trabajan con sus colegas bolivianos contra el tráfico de base de cocaína y el desvío de precursores químicos. También existe un convenio de cooperación sobre tráfico con la Policía Nacional del Perú³⁶⁹. Las detenciones por tráfico se elevaron de 4.507 en 2003 a 6.985 en 2006³⁷⁰.

No obstante, Chile sigue rezagado en la implementación de controles sobre los precursores químicos y las operaciones de lavado de dinero. Pese a que la Ley 20.000 contiene medidas estrictas para el rastreo de químicos controlados, sólo hasta fines de 2007 se completó un registro nacional³⁷¹. Una oficina de análisis financiero unificado (AFU), creada en diciembre de 2003 como una entidad independiente vinculada con el Ministerio de Finanzas y la oficina de la Presidencia, monitorea las operaciones financieras en un intento por prevenir el lavado de activos, pero los funcionarios admiten que ha habido demoras en la reforma del secreto bancario y otras normas que impiden que cumpla su mandato efectivamente³⁷².

³⁶⁹ “Fuerzas antidroga de Bolivia y Chile priorizan control de precursores químicos en fronteras”, *Los Tiempos*, 7 de diciembre de 2006. “VII Reunión del Comité de Frontera Bolivia-Chile”, comunicado de prensa, Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia, 3 de octubre de 2007, www.rree.gov.bo. “V Reunión del Comité de Frontera Chile-Perú”, Subcomisión Coordinación y Cooperación Policial, Arica, Chile, 22-23 de noviembre de 2004, en www.cooperaciondecentralizada.gov.cl.

³⁷⁰ “Informe Nacional Procedimientos Policiales por Infracción a la Ley de Drogas N°20.000 Año 2006”, División de Seguridad Pública-Ministerio del Interior, febrero de 2007.

³⁷¹ Daniela Santelices, “El triste rol de Chile en la cadena del narcotráfico”, *El Mercurio*, 19 de septiembre de 2006. “Potencian prevención de narcotráfico en la macro zona norte”, Noticias CONACE, 16 de octubre de 2007.

³⁷² Informe de Evaluación Mutua Sobre Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo”, GAFISUD, 13 de diciembre de 2006. Entrevista de Crisis Group, funcionario de la policía, Santiago de Chile, 26 de septiembre de 2007. En abril de 2007, la operación “Suspiro Europeo” del Consejo para la Defensa del Estado (CDE) desmanteló una red de lavado de activos dirigida por los dueños de una oficina de cambios chilena. Se calcula que, en los últimos años, se blanquearon US\$280 millones de dinero de droga colombiano. “Lavado de dinero en casas de cambio: senadores deciden pedir antecedentes”, Senado de la República de Chile, 2 de abril de 2007, en www.senado.cl.

III. DAÑOS POLÍTICOS Y SOCIALES

La amenaza planteada por el narcotráfico y el crimen organizado y el fracaso de las actuales políticas contra la droga son los dos lados de una misma moneda. El narcotráfico amenaza el Estado de derecho, la seguridad y la estabilidad en América Latina. La ineficiencia de las estrategias antinarcóticos ha sido reconocida, en público por observadores neutrales y en privado por muchos tomadores de decisiones y jefes de policía en el hemisferio. No obstante, las políticas siguen en su mayor parte intactas. Después de más de un decenio de esfuerzos sostenidos, la producción de cocaína en los tres países andinos productores no se ha reducido; a su vez, las organizaciones de narcotraficantes han ampliado su alcance en el continente para abastecer a los dos principales mercados de cocaína del mundo, Estados Unidos y Europa, así como a los mercados en expansión en Brasil y el Cono Sur.

Las organizaciones delictivas operan esta red internacional sin respeto alguno por las vidas humanas o por el daño causado a la sociedad y las instituciones, y se adaptan flexiblemente a las medidas tomadas contra la droga y a las acciones de los organismos de seguridad. Los métodos y las rutas del tráfico cambian continuamente, como también lo hacen las estructuras organizacionales. Numerosos jefes han sido capturados y extraditados a Estados Unidos o han sido asesinados por sus competidores o abatidos por las fuerzas de seguridad, pero otros toman rápidamente su lugar. El narcotráfico y el crimen organizado son como una bola de demolición que golpea las instituciones, los sistemas políticos y las sociedades de América Latina. Pese a que se destinan grandes porciones de los presupuestos nacionales, ya de por sí presionados, a la lucha contra la droga, las instituciones estatales quedan en gran medida impotentes debido a la infiltración, los sobornos y la intimidación criminal; el conflicto armado en Colombia y buena parte de la protesta social en Bolivia y Perú son alimentados por las ganancias de la cocaína; la inseguridad en las grandes ciudades está aumentando. Después de luchar durante decenios hasta lograr las transiciones relativamente recientes de los regímenes autoritarios o unipartidistas a la democracia civil, los ciudadanos en algunos países están apoyando la militarización de la seguridad pública.

A. DEBILITAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES Y LA DEMOCRACIA

Aunque difieren en intensidad, en todos los países de las Américas las organizaciones de narcotraficantes infiltran los juzgados y la policía, corrompen a funcionarios de todos los niveles y contaminan las elecciones nacionales.

Los países más afectados son Colombia, México, Venezuela y Haití, pero el patrón existe en muchos otros países del Cono Sur, la región andina, el Caribe y Centroamérica. El conflicto armado que existe desde hace varios decenios en Colombia es claramente alimentado por el narcotráfico. En México, Venezuela y Haití, las organizaciones criminales están moldeando el trasfondo institucional y político en el que operan para beneficio propio o explotando la fragilidad institucional existente.

El Estado mexicano tiene una larga tradición de corrupción e infiltración delictiva. Ha sido especialmente vulnerable la policía, en sus niveles federal, estatal y municipal, aunque los militares, los gobernadores estatales y los miembros de los gobiernos federales también han estado implicados en escándalos. Desde su consolidación a mediados de la década de 1990, los grandes carteles que trafican masivamente cocaína a Estados Unidos se han fijado como meta asegurar las rutas de tránsito hacia la frontera norte, así como los lugares de transbordo en las ciudades de Nuevo Laredo, Ciudad Juárez y Tijuana. Lo han hecho incluyendo sistemáticamente a la policía en su nómina e intimidando o asesinando a los agentes que se les oponen. Rara vez han tratado de influir en el proceso político, porque ha sido más fácil corromper a los funcionarios una vez nombrados; en muchos casos, los políticos se han hecho los de la vista gorda frente al narcotráfico, con el fin de mantener la violencia en el nivel mínimo posible en sus regiones³⁷³.

Sin embargo, desde que finalizaron los gobiernos unipartidistas del PRI y con la apertura democrática bajo el presidente Fox en 2000, las organizaciones delictivas no han podido contar con tanta protección oficial y han empezado a ejercer más presión sobre la política local. Ejemplos de esto fueron el ataque violento protagonizado por diez hombres encapuchados contra una oficina electoral y la destrucción de las papeletas de votación en las elecciones municipales del estado de Michoacán, en noviembre de 2007³⁷⁴. Si esta práctica se generaliza, el gobierno de Calderón no sólo tendrá que afrontar la enorme tarea de reformar las muchas fuerzas de seguridad del Estado, sino también la de proteger el proceso democrático. El peor escenario sería una colombianización de México. Por consiguiente, la determinación de Calderón de confrontar al narcotráfico y la corrupción en sus primeros meses de gobierno es muy importante, aunque la utilización de los militares, a quienes se los

asocia con violaciones de los derechos humanos, ha suscitado una preocupación legítima en relación con los efectos globales de la política.

La situación en Venezuela difiere en el sentido de que la propagación del narcotráfico no se ha asociado con el surgimiento de narco organizaciones internas fuertes. Casi todo el tráfico corre a cargo de grupos colombianos que trabajan con socios venezolanos. Hasta el momento, no les interesa controlar abiertamente las instituciones estatales o ejercer presión sobre el proceso político, sino más bien explotar dos factores: la lucha del gobierno de Chávez contra la oposición (y contra Estados Unidos) para construir el “socialismo del siglo XXI”, con fuertes componentes autocráticos y antidemocráticos y menos rendición de cuentas para la policía y los militares; y la bonanza económica impulsada por el petróleo, que complica cualquier esfuerzo para identificar y combatir operaciones de lavado de activos en la banca y las instituciones financieras.

La creación de una Asamblea Nacional unicameral compuesta exclusivamente por partidarios del gobierno y la subordinación de la rama judicial al ejecutivo han debilitado o eliminado importantes frenos y equilibrios institucionales y políticos³⁷⁵. Las fuerzas armadas y los militares retirados están ahora al frente de organismos de seguridad civiles y otros organismos, y hay evidencia creciente de que el régimen se está haciendo el de la vista gorda frente a la corrupción rampante entre el cuerpo de oficiales. Lo mismo cabe decir con respecto al manejo de PDVSA, la empresa petrolera de propiedad estatal. Como la Constitución prohíbe la financiación estatal de los partidos, los políticos se sienten cada vez más tentados a tomar dineros de origen dudoso cuando aspiran a algún cargo por elección. Por consiguiente, a los narcotraficantes, tanto venezolanos como colombianos, les ha sido fácil aprovechar las debilidades institucionales y las perturbaciones políticas. A las autoridades se las acusa de hacer caso omiso de las actividades desarrolladas por las FARC en el país y, como mínimo, el narcotráfico no se está afrontando con la consistencia y el vigor requeridos³⁷⁶.

El narcotráfico ejerce un impacto directo en las instituciones crónicamente débiles y la frágil democracia de Haití, lo que contribuye a una situación sumamente inestable. La debilidad del Estado les permite a las

³⁷³ Entrevista de Crisis Group, analista político, México, D.F., 26 de noviembre de 2007.

³⁷⁴ Entrevistas de Crisis Group, analistas políticos, México, D.F., 26, 28 de noviembre de 2007; Gabriel León Zaragoza, “La Procuraduría General de la República atrae el caso”, *La Jornada*, 17 de noviembre de 2007.

³⁷⁵ Informe de Crisis Group, *La revolución de Hugo Chávez*, op. cit. La oposición boicoteó las elecciones para la Asamblea Nacional de 2007.

³⁷⁶ John Carlin, “El narcosantuario de las FARC”, *El País*, 16 de diciembre de 2007; y entrevistas de Crisis Group, DEA, Washington DC, 14 de enero de 2008. El presidente Chávez ha tratado de persuadir a la comunidad internacional de retirar a las FARC y al grupo insurgente colombiano más pequeño, el ELN, de las listas internacionales de terroristas.

organizaciones delictivas locales y latinoamericanas (en especial colombianas y dominicanas) mover la cocaína casi sin problemas y obtener acceso relativamente fácil a algunos miembros de la clase política, el sistema judicial y la policía. En años recientes, varios políticos y altos funcionarios del último gobierno del presidente Jean-Bertrand Aristide (2001-2004) y policías del gobierno interino de Gerard Latortue (2004-2006) han sido arrestados por cargos de narcotráfico³⁷⁷. Durante la investigación de la Policía Nacional de Haití (PNH), la corrupción, en parte relacionada con el tráfico de drogas, ha sido una razón importante para la destitución de cientos de agentes³⁷⁸.

Colombia es un caso único por cuanto el ex grupo paramilitar de las AUC y sus sucesores, los nuevos grupos armados ilegales³⁷⁹, así como los movimientos insurgentes FARC y, en menor medida, ELN, están fuertemente vinculados con la producción y el tráfico de cocaína, y son a la vez narco organizaciones y partes del conflicto armado. Las dos fuerzas guerrilleras buscan subvertir las instituciones y el sistema político a través de la lucha armada para fines tanto políticos como delictivos, y financian gran parte de sus esfuerzos con ganancias del narcotráfico. Algunos de sus elementos parecen estar motivados exclusivamente por la codicia.

A los grupos armados les interesa controlar los corredores de tráfico de droga y armas, así como sus habitantes, y establecen alianzas a menudo temporales con organizaciones delictivas. Los insurgentes, pero sobre todo los paramilitares antes de su desmovilización en 2006, han infiltrado las instituciones estatales y establecido vínculos estrechos con las élites políticas y económicas de muchas regiones, lo cual ha producido el fenómeno de la “parapolítica”, con la financiación de candidatos, la intimidación de sus contendores e incluso con la infiltración de los organismos estatales de inteligencia³⁸⁰. Aunque las instituciones colombianas

son más fuertes que las de otros países andinos, ha sido considerable el impacto ejercido por las actividades delictivas de los grupos armados en el proceso político democrático, como se refleja en la interferencia en las elecciones departamentales y municipales³⁸¹.

Contra este telón de fondo, es preciso preguntarse si las políticas antinarcóticos que se aplican en estos países contribuyen a fortalecer las instituciones estatales y el proceso político democrático, o si más bien son contraproducentes. Desde luego, fortalecer la seguridad y reducir los niveles de delincuencia y criminalidad son una de las principales responsabilidades de cualquier gobierno, pero la seguridad –que ha sido bastante esquiva– y la lucha contra el narcotráfico –que no ha sido efectiva– no deben redundar en el debilitamiento de las instituciones estatales y la democracia política. Unas democracias más sólidas logran resultados más duraderos contra el crimen y el delito que unas democracias débiles o corruptas o que no respetan los derechos humanos. El enfoque de los presidentes Uribe y Calderón para contener el narcotráfico, el crimen organizado y los grupos armados, militarizado y fuertemente enfocado en la seguridad, entraña un gran riesgo en materia de violaciones graves de los derechos humanos, que podría menoscabar la fe de los ciudadanos en sus gobiernos.

La política colombiana de erradicación de los cultivos de coca mediante la fumigación aérea y la destrucción manual forzada tiene un carácter fuertemente punitivo y a menudo fomenta el resentimiento campesino y la oposición al gobierno. También tiene consecuencias humanitarias, como el desplazamiento de las poblaciones rurales debido a la pérdida de sus medios de subsistencia. En ambos países, pero sobre todo en México, los militares que participan en operaciones antinarcóticos están expuestos a la corrupción endémica. El firme alineamiento de ambos gobiernos con Estados Unidos en la lucha contra el narcoterrorismo aleja a importantes sectores de la sociedad política, especialmente en México, que prefieren mantener a Washington por fuera de los asuntos internos. Partes sustanciales de los presupuestos nacionales se asignan a la lucha contra el narcotráfico, lo cual reduce los fondos que tanto se necesitan para programas sociales y de desarrollo social y, en últimas, para la reducción de la pobreza en sociedades con una marcada desigualdad.

³⁷⁷ Entre ellos estaban Oriel Jean, ex jefe de seguridad del palacio presidencial, Fourel Célestin, ex presidente del Senado, Jean Nesly Lucien, ex director de la PNH. La DEA los arrestó y fueron transferidos a Estados Unidos en febrero y mayo de 2004. “Aristide, parrain de la cocaine en Haiti”, *Le Figaro*, 28 de marzo de 2004. Véase también “Raynald Saint-Pierre pris dans les filets de la Police”, *Haiti Observateur*, 20 de diciembre de 2006.

³⁷⁸ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios de la PNH y la ONU, Puerto Príncipe, 29-30 de enero de 2008. La investigación, que continúa, está a cargo de una comisión especial de la PNH y la ONU, así como de una unidad de asuntos internos de la PNH.

³⁷⁹ Véase informe de Crisis Group, *Los nuevos grupos armados de Colombia*, op. cit.

³⁸⁰ “Parapolítica” es el término que se utiliza en Colombia para describir los estrechos vínculos entre algunos miembros

de partidos políticos de la coalición gubernamental y los paramilitares. El escándalo estalló a comienzos de 2007, cuando ex jefes paramilitares empezaron a nombrar a sus socios políticos en sus confesiones voluntarias durante el proceso judicial realizado bajo la Ley de Justicia y Paz. Las acusaciones fueron puestas en manos de la Corte Suprema de Justicia y como resultado más de una docena de políticos están en prisión.

³⁸¹ Véase “Mapa de riesgo electoral 2007”, *Hechos del Callejón*, Bogotá, agosto-septiembre de 2007.

La ausencia virtual de políticas antinarcoóticos significativas en Venezuela y de capacidades en Haití plantean diferentes tipos de problemas. El narcotráfico está aumentando, sobre todo en Venezuela, mientras que en Haití los esfuerzos por lograr estabilidad y desarrollo se ven debilitados. Es esencial que ambos fortalezcan las medidas contra la droga, para lo cual sobre todo Haití necesita la cooperación de sus vecinos regionales, Estados Unidos y Europa. Dos helicópteros de la DEA han podido detener casi del todo el tránsito de drogas en Haití; Estados Unidos los debe estacionar allí permanentemente, así como entrenar a una fuerza haitiana más capaz; MINUSTAH debe colaborar plenamente con estos esfuerzos. La búsqueda venezolana de una capacidad antinarcoóticos autárquica, incluyendo radares e interdicción, es ilusoria a la luz de la naturaleza transnacional del tráfico de drogas. Como la cooperación con Estados Unidos y Colombia (y también con algunos estados de la UE como España) es por el momento casi imposible políticamente, es preciso salvar las diferencias político-ideológicas con respecto a las políticas antinarcoóticos.

B. FOMENTO DEL CONFLICTO ARMADO Y CIVIL

En Colombia, el conflicto armado y el narcotráfico están cada vez más relacionados. En la medida en que las organizaciones de narcotraficantes se han atomizado y especializado, están dependiendo de diversos grupos armados ilegales para la prestación de servicios esenciales. La seguridad física de sus operaciones, así como otras actividades que requieren coerción, como el cobro de deudas y la intimidación, han sido cedidas casi en su totalidad a terceros³⁸². Algunos narcotraficantes todavía manejan el proceso de cristalización de la cocaína, pero el control sobre los cultivos de coca, los campesinos y la fase inicial de la producción es en su mayor parte dominio de grupos insurgentes, en especial las FARC y los nuevos grupos ilegales que trabajan en parte con antiguos paramilitares o sus socios. No es inusual encontrar colaboración entre insurgentes, nuevos grupos y traficantes. Así, en el departamento de Norte de Santander, narcotraficantes como los Boyacos y los

Pepes compran pasta de coca a las FARC en La Gabarra y El Tarra y la despachan a laboratorios en Puerto Santander, algunos protegidos por nuevos grupos como las “Águilas Negras”.

La política de seguridad democrática del gobierno de Uribe invierte enormes recursos para derrotar militarmente a las FARC y poner freno a sus actividades de narcofinanciación en sus bastiones tradicionales en los llanos del Orinoco y la selva amazónica. Pero esto ha facilitado el surgimiento de cultivos de coca en otros lugares, así como el desplazamiento de las actividades ilegales a otros sitios, como el departamento de Nariño y la costa Pacífica. La necesidad de presentar la desmovilización de las AUC como un éxito importante allanó el camino para el rápido surgimiento de los nuevos grupos ilegales, muchos de los cuales han sido creados y están conformados por antiguos paramilitares.

El Perú afronta un problema cada vez mayor con los remanentes de Sendero Luminoso y otros grupos armados que proveen seguridad a las pozas de maceración y los laboratorios de cocaína en las cuencas cocaleras, y a los cargamentos que atraviesan las montañas hasta el Océano Pacífico. Pocos meses después de que el presidente García asumió el cargo en 2006, su gobierno anunció planes de inversión rural, pero la violencia creciente contra los funcionarios de los organismos de seguridad ha provocado incrementos controvertidos en los presupuestos militares y policiales para combatir el narcoterrorismo, a expensas de un desarrollo rural integral.

En Bolivia, el Plan Dignidad, la severa política respaldada por Estados Unidos para erradicar los “cultivos de coca excesivos” que rigió durante los gobiernos de los presidentes Hugo Banzer y Jorge Quiroga (1997-2002), atizó el conflicto social en la región cocalera del Chapare y convirtió a los cocaleros en uno de los movimientos sociales más fuertes del país, lo que condujo al derrocamiento del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre de 2003, a la caída del presidente Carlos Mesa en junio de 2005 y a la elección del líder de los cocaleros Evo Morales como presidente en enero de 2006³⁸³. Plenamente consciente de la sensibilidad que suscita la erradicación de la coca, el presidente Morales apoya el cultivo legal para fines tradicionales. Sin embargo, hay evidencia cada vez más fuerte de que los traficantes, incluidos algunos de Colombia, Perú y México, están explotando la indulgencia para vigorizar sus operaciones. Al mismo tiempo, los enfrentamientos violentos entre los

³⁸² Las “Oficinas de cobro de deudas” –la Oficina de Envigado, dirigida por alias Don Berna, y La Terraza, dirigida por alias Macaco– son dos ejemplos. Los narcotraficantes están adoptando cada vez más perfiles bajos, aprovechando la incapacidad del Estado de controlar ciertas áreas debido a la presencia de la guerrilla y de los nuevos grupos armados ilegales. No es coincidencia el hecho de que traficantes como Johnny Cano, lugarteniente de Hernando Gómez (alias Rasguño), hayan sido hallados ocultos en una zona protegida por el antiguo Bloque Central Bolívar de las AUC (paramilitares), liderado por alias Macaco.

³⁸³ Para mayor información, véanse los informes de Crisis Group *Bolivia en la encrucijada y Coca, droga y protesta social*, ambos *op. cit.*

cultivadores y los habitantes urbanos en Cochabamba en 2007 y la constante movilización de las federaciones de cocaleros para “defender” al gobierno y a la Asamblea Constituyente de sus opositores de derecha y de la región baja del oriente están echando leña a la confrontación social.

Las guerras territoriales libradas entre grupos delictivos por el control de la distribución de la droga están introduciendo la violencia callejera en las grandes ciudades de Venezuela, Brasil y Argentina. Los grupos armados que se dedican a actividades ilícitas y que tienen algún acceso a los recursos gubernamentales ejercen un control coercitivo en las barriadas pobres de Caracas, al tiempo que las frecuentes operaciones de estilo militar en las *favelas* de Río de Janeiro no les aportan mayores beneficios en materia de seguridad, si es que aportan algo, a las poblaciones en situación de riesgo, que a su vez se pueden sentir amenazadas por las autoridades.

C. DEBILITAMIENTO DE LOS GOBIERNOS Y EL DESARROLLO LOCALES

A los narcotraficantes colombianos les interesa cada vez más tener un perfil más bajo³⁸⁴. Las zonas rurales del país han sido tradicionalmente lugares en donde los intereses privados, sean estos legales o ilegales, económicos o políticos, se han beneficiado de la ausencia de una presencia fuerte del Estado. En un esfuerzo por cambiar esta situación, el gobierno de Uribe se ha concentrado en recuperar el monopolio del uso de la fuerza en esas regiones. Menciona la presencia de fuerzas de seguridad en casi todas las ciudades y cada vez más en los pueblos como un paso importante hacia el fortalecimiento de los gobiernos regionales. Sin embargo, muy a menudo no existe una presencia paralela de organismos y programas sociales y económicos. Aunque se ha progresado en el sentido de revelar vínculos entre los grupos armados ilegales (tanto paramilitares como insurgentes)³⁸⁵ y las élites políticas locales, así como entre los narcotraficantes y antiguos paramilitares y los insurgentes, el Estado no ha podido dismantelar las redes. Si bien las élites locales están evitando la colusión con los nuevos grupos armados ilegales y ya no financian a los paramilitares, los narcotraficantes siguen adquiriendo las tierras de donde los paramilitares desplazaron a los campesinos.

Tanto la penetración del narcotráfico como la implementación de las políticas contra la droga han tenido como consecuencia el deterioro del tejido social y comunitario local. La combinación de violencia, corrupción, sistemas clientelistas y condiciones económicas deplorables han contribuido grandemente a que poblaciones enteras dependan de actividades relacionadas con la droga. En algunas regiones de los departamentos del Meta, Nariño, Vichada y Guaviare, estas actividades se han convertido en el único medio de subsistencia. Los campesinos, los jóvenes y las jóvenes tienden a percibir el cultivo de coca, el procesamiento de cocaína y el transporte de la droga como sus únicas opciones de vida viables. El gobierno finalmente se ha embarcado en un programa piloto en seis municipios del Meta que tiene como fin llevar seguridad integrada, ingresos e infraestructura social, pero si en la mayor parte del país no hay programas efectivos de desarrollo alternativo o construcción de infraestructura, las políticas antinarcóticos punitivas reforzarán cada vez más la dependencia de las economías ilícitas.

Las severas políticas de reducción del lado de la oferta que caracterizaron al Plan Dignidad a fines de los años noventa y comienzos de la década del 2000 redujeron los cultivos de coca excesivos de Bolivia al mínimo, pero a un costo social alto. Pusieron en su contra a los bien organizados sindicatos de cocaleros, que canalizaron el descontento de los indígenas y la mayoría pobre. Las marchas masivas y las huelgas paralizaron al país durante años, y en la actualidad el gobierno y el movimiento de los cocaleros tienen una relación simbiótica. De hecho, los cocaleros buscan orientar ciertos aspectos de la agenda gubernamental. El estudio de la demanda tradicional de hoja de coca, que ayudaría a definir la cantidad de hectáreas requeridas para el consumo interno tradicional, se ha demorado innecesariamente desde que el presidente Morales asumió su cargo. Se han estipulado nuevos parámetros para el estudio –como los usos industriales potenciales y la demanda exterior–, al tiempo que se dejan sin utilizar los fondos internacionales destinados para este fin.

Entre tanto, pese al fuerte liderazgo y la popularidad de Morales, su partido MAS carece de estructuras políticas consolidadas, por lo cual el gobierno depende de los sindicatos de cocaleros y los movimientos sociales en lo que respecta al apoyo callejero, al tiempo que se hace caso omiso de los delitos contra las reglamentaciones sobre coca que siguen vigentes. El presupuesto de 2008 destina más de US\$1,26 millones a esos sindicatos y movimientos, privilegiándolos más que a otros sectores sociales. Los cocaleros de la región de los Yungas parecen haber erradicado voluntariamente sólo una parte marginal de sus cosechas, al tiempo que aumentan gradualmente el área cultivada. Pese a las reducciones logradas en 2006 y 2007, la situación es preocupante en el Chapare, en donde miembros de los sindicatos de cocaleros han amenazado

³⁸⁴ Entrevista de Crisis Group, funcionario extranjero de oficina antinarcóticos, Bogotá, 11 de diciembre de 2007.

³⁸⁵ Hace poco un político de Arauca fue acusado de vínculos con el ELN. Además, el senador Gustavo Petro, del partido de oposición de izquierda Polo Democrático Alternativo, acusó recientemente a las FARC y a las élites políticas del Caquetá de trabajar conjuntamente para eliminar a adversarios políticos.

con destruir los cultivos lícitos de los campesinos si no siembran coca³⁸⁶.

La autonomía de los pueblos indígenas que estipula la nueva Constitución también podría dificultarles a las autoridades impedir los nuevos cultivos de coca. Por ejemplo, en Santa Cruz, a comienzos de septiembre de 2007 unos 100 indígenas ayoreos impidieron una operación antinarcoóticos al tomar como rehenes a los agentes de la FELCN, ocultaron 400 kilos de cocaína y advirtieron a los traficantes que iban a embarcar la droga en una pista aérea clandestina en su territorio³⁸⁷. La complicidad de los ayoreos en el negocio no ha tenido consecuencias legales.

En el Perú, el resurgimiento de los amagos de terrorismo de Sendero Luminoso podría provocar demandas adicionales de gasto militar y afectar aún más el limitado presupuesto social en las regiones pobres. Las relaciones con los cocaleros ya se han visto afectadas por medidas contradictorias del gobierno. Existe la creencia generalizada de que el gobierno ha aumentado la erradicación forzada para evitar problemas con el Congreso de Estados Unidos en torno al nuevo Tratado de Libre Comercio. Al mismo tiempo, se lo acusa de no cumplir acuerdos suscritos con los movimientos cocaleros, lo cual ha fomentado las protestas y las huelgas. Algunos funcionarios parecen creer que el narcotráfico se puede derrotar subyugando a un movimiento cocalero dividido. El gobierno ha rechazado las repetidas demandas de los cocaleros de independizar el cultivo de la coca del tráfico. La actualización del censo nacional de cocaleros, incluyendo la medición y la ubicación precisas de las parcelas, podría contribuir a un mayor control sobre la venta de hoja de coca a la Empresa Nacional de la Coca, al tiempo que facilitaría procesar judicialmente a los delincuentes.

En Venezuela, la incertidumbre en torno a posibles reformas en las fuerzas armadas, la lentitud de la reforma de la policía y la falta de una coordinación efectiva entre los organismos de seguridad encargados de hacer cumplir la ley refuerzan la percepción de la falta de voluntad del gobierno de combatir los niveles delictivos cada vez mayores, el narcotráfico, la violencia y la corrupción. Aunque la insuficiente asignación de recursos a la policía regional y local se percibe como un intento deliberado del gobierno central de debilitar a los políticos de oposición regionales y locales, los opositores de Chávez también temen que su gobierno podría utilizar a una policía nacional unificada para fines represivos. La

centralización de los programas antinarcoóticos en la ONA fue un paso positivo, pero el gobierno debería emprender una reforma del sector de seguridad que garantice una mejor coordinación entre los militares y las diversas fuerzas de policía, así como una vigilancia civil democrática de todas las fuerzas de seguridad.

D. OBSTRUCCIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La propagación del narcotráfico y los delitos y crímenes relacionados por toda América Latina y el Caribe todavía no ha instado una revisión de las estrategias convencionales de reducción desde el lado de la oferta. Se descarta un cambio importante por considerárselo equivalente a aceptar la derrota después de años de fuertes inversiones financieras y políticas. Este pensamiento domina la visión de Estados Unidos, y a él le hacen eco los gobiernos de Colombia, México y el Perú. Las propuestas de continuar el Plan Colombia con tan sólo algunos ajustes menores y de concentrarse en la Iniciativa Mérida con objetivos de imposición coercitiva de la ley igualmente estrechos ilustran la determinación de los tomadores de decisiones de mantener un curso que no está llevando ni a la reducción de los cultivos de coca ni a la reducción de la producción, el tráfico y el consumo de cocaína.

La inflexibilidad de la comunidad antinarcoóticos ortodoxa ha ensanchado la brecha entre Estados Unidos y la Unión Europea en lo que respecta a las estrategias alternativas, principalmente europeas, para controlar el consumo de cocaína, y a la reducción desde el lado de la oferta, mientras que Washington sigue dando prioridad a la erradicación. Esta división se debe sobre todo a las diferentes percepciones que se tienen sobre el problema: en Estados Unidos las drogas se siguen considerando y tratando esencialmente como un tema que compete a los organismos de seguridad encargados de hacer cumplir las leyes; muchos tomadores de decisiones europeos tienden a percibirlos más como un tema de salud pública. Las consideraciones políticas e ideológicas también desempeñan una función. Desde el 9/11, Estados Unidos ha vinculado su guerra global contra el terrorismo con la lucha contra la droga, y ha incorporado el concepto de narcoterrorismo a sus evaluaciones de amenazas contra la seguridad nacional. Colombia adoptó el nuevo concepto, que también se ha introducido en el discurso mexicano y peruano. La UE y la mayor parte de sus estados miembros, así como los gobiernos de izquierda o centro izquierda de Bolivia, Brasil, Ecuador, Chile y Argentina, se muestran reticentes a incorporarlo, o se han opuesto a él. Venezuela ha ido más lejos, al congelar la cooperación con Colombia y Estados Unidos, sobre todo por consideraciones políticas, pese a la oleada de narcotráfico y criminalidad.

³⁸⁶ “En el Chapare obligan a tener un cato de coca”, *La Razón*, 11 de septiembre de 2007.

³⁸⁷ Más tarde, la FELCN incautó 300 kilos de cocaína. “Ayoreos retienen una carga de droga y cercan a la Policía”, *El Nuevo Día*, 4 de septiembre de 2007.

Es indispensable entender que las divisiones con respecto a la política antinarcoóticos son supremamente contraproducentes y se impone reevaluar los supuestos básicos. La presión cada vez mayor que soportan los estados latinoamericanos principalmente, pero también las sociedades de Estados Unidos y Europa, debe propiciar un nuevo esfuerzo para encontrar un terreno común muy pronto, con el fin de lograr una cohesión mucho mayor en materia de políticas con América Latina, así como entre el continente y Europa y los Estados Unidos.

IV. CONCLUSIÓN

Las estrategias actuales en América Latina, Estados Unidos y Europa no han logrado controlar ni el cultivo de coca ni la producción y el consumo de cocaína, y tampoco han derrotado a las organizaciones de narcotraficantes. Los costos financieros, políticos y sociales son muy altos. El impacto neto se ha evaluado como negativo. La ausencia de un consenso entre Estados Unidos, Europa y América Latina en materia de estrategias, con respecto a la reducción tanto de la demanda como de la oferta, ha contribuido grandemente a la falta de resultados tangibles en el control de la producción y el tráfico de cocaína. A la luz de la demanda estable o creciente en Estados Unidos y Europa, así como en muchos países latinoamericanos, es de crucial importancia que los gobiernos amplíen de inmediato el intercambio de información relativa a políticas sobre cómo se puede reducir sustancialmente el consumo de cocaína. Deben tenerse en cuenta las lecciones derivadas de las campañas publicitarias sociales en lo referente a la reducción del consumo de tabaco y otros males sociales como la conducción bajo los efectos del alcohol. Mientras persista una demanda masiva o incluso aumente, es ilusorio creer que las medidas de reducción desde el lado de la oferta pueden ser efectivas.

Las políticas antinarcoóticos deben concentrarse en prevenir nuevos consumidores y en el surgimiento de nuevos mercados de cocaína, así como en reducir sustancialmente la demanda existente. La experiencia, tanto en Estados Unidos como en Europa, ha demostrado que ni un enfoque basado en la aplicación coercitiva de la ley ni una política de salud pública basada en el tratamiento y la reducción de daños bastan por sí solos. Se requerirá mucha más cooperación tricontinental para definir cómo pueden sociedades con grandes cantidades o con un número creciente de consumidores de cocaína (y de otras drogas ilícitas) lograr una reducción significativa en el consumo.

Se requiere una revisión conjunta seria de los líderes de la sociedad civil, empresariales, gubernamentales y de la ONU para forjar un nuevo consenso político entre Estados Unidos, Europa y América Latina sobre la mejor manera de reducir la oferta. Se necesita un pensamiento innovador sobre cómo revertir el abandono del Estado y expandir masivamente el desarrollo alternativo y rural en escenarios plagados por la violencia y/o la pobreza generalizada. Así mismo, es preciso reforzar la cooperación entre los organismos de seguridad e inteligencia. La búsqueda de respuestas convincentes y efectivas plantea un enorme reto que exige compartir sistemáticamente experiencias, información y conocimientos especializados entre los tomadores de decisiones de ambos lados del Atlántico, así como su voluntad política de cooperar.

Bogotá/Bruselas, 14 de marzo de 2008

ANEXO A

TASAS DE PREVALENCIA DE CONSUMO DE COCAÍNA EN ESTADOS UNIDOS, EUROPA Y AMÉRICA LATINA

Tasas de prevalencia de uso de cocaína en Estados Unidos³⁸⁸

	Prevalencia el año anterior				Prevalencia el mes anterior			
	2002		2006		2002		2006	
	NSDUH	MTF	NSDUH	MTF	NSDUH	MTF	NSDUH	MTF
Jóvenes	2,10%	3,20%	1,60%	2,60%	0,60%	1,40%	0,40%	1,30%
Adultos jóvenes	6,70%	6,50%	6,90%	7,00%	2,00%	2,50%	2,20%	2,40%

NSDUH: Encuestas nacionales sobre consumo de drogas y salud (National Surveys on Drug Use and Health); MTF: programa Monitoreo del Futuro (Monitoring the Future)

Jóvenes: Edades 12-17 (NSDUH); 8° a 10° grados (MTF)

Adultos jóvenes: Edades 18-25 (NSDUH); edades 19-24 (MTF)

Tasas de prevalencia de consumo de cocaína en países miembros de la Unión Europea (adultos jóvenes, edades 15-34)³⁸⁹

País de la UE	Año de la encuesta	Prevalencia el año anterior	País de la UE	Año de la encuesta	Prevalencia el año anterior
España	2005-06	5,20%	Chipre	2006	0,70%
Reino Unido	2004	4,70%	Hungría	2003	0,70%
Italia	2005	3,20%	Finlandia	2004	0,70%
Dinamarca	2005	2,90%	Lituania	2004	0,60%
Irlanda	2002-03	2,00%	Portugal	2001	0,60%
Noruega	2004	1,80%	República Checa	2004	0,40%
Alemania	2003	1,70%	Letonia	2003	0,40%
Austria	2004	1,60%	Grecia (excepto islas)	2004	0,20%

³⁸⁸ “2006 National Survey on Drug Use and Health”, U.S. Department of Health and Human Services and Substances Use and Mental Health Services Administration, Washington, D.C., pp. 100-101.

³⁸⁹ “Statistical Bulletin 2007”. (Cuadro GPS-4 Prevalencia de consumo de drogas el año anterior entre adultos jóvenes [entre 15 y 34 años] en encuestas nacionales entre la población general). European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA). Disponible en <http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index39554EN.html>.

			egeas y iónicas)		
Polonia	2002	1,30%	Bélgica	N/A	N/A
Estonia	2003	1,20%	Luxemburgo	N/A	N/A
Francia	2005	1,20%	Malta	N/A	N/A
Países Bajos	2005	1,00%	Rumania	N/A	N/A
Eslovaquia	2004	0,90%	Suecia	N/A	N/A
Bulgaria	2005	0,70%			

Tasas de prevalencia de consumo de cocaína en los países productores (año anterior)*³⁹⁰

	Estudiantes (15-16 años)		Estudiantes (17 años en adelante)		Población general	
	Cocaína	Pasta de coca	Cocaína	Pasta de coca	Cocaína	Pasta de coca
Colombia	1,74%	1,34%	3,32%	2,07%	1,66%	1,27%
Bolivia*	0,87%	0,81%	1,71%	1,31%	0,94%	0,80%
Perú	1,19%	0,87%	1,26%	1,11%	1,01%	0,79%

* Las encuestas se realizaron en 2005; la encuesta de Bolivia se realizó en 2004

Tasas de prevalencia de consumo de cocaína en los países de tránsito (Suramérica) (año anterior)*³⁹¹

	Estudiantes (15-16 años)		Estudiantes (17 años en adelante)		Población general	
	Cocaína	Pasta de coca	Cocaína	Pasta de coca	Cocaína	Pasta de coca
Ecuador	1,31%	0,76%	1,94%	1,37%	1,20%	0,80%
Brasil (1)	1,77%		4,07%		1,70%	
Argentina	2,55%	1,61%	3,01%	1,61%	2,45%	1,60%
Chile	2,61%	2,32%	4,17%	3,28%	2,40%	2,14%

* Las encuestas se realizaron en 2005

(1) Las cifras de Brasil corresponden a consumo de cocaína y/o pasta de coca

³⁹⁰ “Jóvenes y drogas en países sudamericanos: un desafío para las políticas públicas”, CICAD/UNODC, 2006, pp.41, 51-52.

³⁹¹ *Ibid.*