La guerra contra las drogas en el mundo andino

Juan Gabriel Tokatlian
COMPILADOR

Hacia un cambio de paradigma

libros del
Zorzal

El conjunto de trabajos de este volumen revela, con nitidez y dramatismo, el nivel alcanzado por el fenómeno de las drogas en el mundo andino así como su significado y alcance en términos de las relaciones de Brasil, Estados Unidos y la Unión Europea con el área. Todos los ensayos indican la formidable complejidad del fenómeno, las crecientes dificultades que ha ido generando su expansión, los magros resultados de las políticas antidrogas aplicadas hasta el momento y las evidentes frustraciones, en el plano estatal y social, que ha producido en cada país y región la perpetuación de una estrategia antinarcóticos decididamente coactiva. Con matices cada vez menos reconocibles, todos los actores analizados en los ensayos de este libro han asumido la lógica de la "guerra contra las drogas": entendemos que este modo de aproximación al asunto en cuestión expresa la existencia de una campaña prohibicionista de corte militante que busca suprimir, preferentemente con fuertes medidas represivas, el fenómeno de las drogas en cada uno de sus componentes, eslabones y fases. Los ensayos de este texto comprueban que este paradigma prohibicionista debe reevaluarse.

Juan Gabriel Tokatlian es Licenciado en Sociología (1978) de la Universidad de Belgrano. MA. (1981) y Ph.D. (1990) en Relaciones Internacionales por The Johns Hopkins University School of Advanced International Studies (Washington, D.C.). Actualmente es Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Di Tella (Buenos Aires, Argentina). Ha publicado numerosos libros, ensayos y artículos de opinión sobre la política exterior de Colombia y de Argentina; las relaciones entre Estados Unidos y América Latina; narcotráfico, violencia organizada y terrorismo en las Américas; y sobre las dinámicas de la política mundial. Sus libros más recientes son: *Hacia una nueva estrategia internacional: El desafío de Néstor Kirchner* (Norma, 2004) y *Globalización, Narcotráfico y Violencia: Siete Ensayos sobre Colombia* (Norma, 2000).

libros del
Zorzal

9 789875 991477

Mama Coca
El Papel de la Coca
www.mamacoca.org

Índice

Introducción: hacia una larga guerra irregular
Juan Gabriel Tokatlian 11

La política antidrogas en Bolivia, 2003-2009
Roberto Laserna 17

Las drogas ilegales, el fracaso de la política antinarcóticos y la necesidad de reformas institucionales en Colombia
Francisco Thoumi 51

La lucha contra el narcotráfico en el Ecuador, 1989-2009
Adrián Bonilla Soria y Hernán Moreano Urigüen 125

Hacia una nueva perspectiva en la temática del tráfico ilícito de estupefacientes: el caso del Perú
Ricardo Soberón Garrido 165

Las drogas ilícitas en la Venezuela contemporánea
Andrés Antillano 213

El tráfico de drogas desde una mirada brasilera
Mónica Hirst 255

Políticas de control de drogas ilícitas en Estados Unidos: ¿qué funciona y qué no funciona?
Bruce M. Bagley 283

La Unión Europea y el tráfico de drogas proveniente de los Andes
Ivan Briscoe 297

Conclusión: la urgencia de una eventual opción realista ante la equívoca lógica de la "guerra contra las drogas"
Juan Gabriel Tokatlian 315

Sobre los autores 345

MamaCoca
El Papel de la Coca
www.mamacoca.org

Conclusión:
La urgencia de una eventual opción realista ante la equívoca lógica de la "guerra contra las drogas"

Juan Gabriel Tokatlian

Perder una guerra es una buena razón para dejar de pelearla

Michael S. Moore, "Libertad y drogas", 2000

El conjunto de trabajos de este volumen revela, con nitidez y dramatismo, el nivel alcanzado por el fenómeno de las drogas en el mundo andino así como su significado y alcance en términos de las relaciones de Brasil, Estados Unidos y la Unión Europea (UE) con el área. Todos los ensayos indican la formidable complejidad del fenómeno, las crecientes dificultades que ha ido generando su expansión, los magros resultados de las políticas antidrogas aplicadas hasta el momento y las evidentes frustraciones, en el plano estatal y social, que ha producido en cada país y región la perpetuación de una estrategia antinarcóticos decididamente coactiva.

Con matices cada vez menos reconocibles todos los actores analizados en los ensayos de este libro han asumido la lógica de la "guerra contra las drogas": entiendo que este modo de aproximación al asunto en cuestión expresa la existencia de una campaña prohibicionista de corte militante que busca suprimir, preferentemente con fuertes medidas represivas, el fenómeno de las drogas en cada uno de sus componentes, eslabones y fases[1]. En ese sentido, el objetivo de la prohibición es lo-

[1] Según la enciclopedia internacional sobre el tema la "guerra contra las drogas" (*war on drugs*) es un término "*used to describe the efforts of governments around the world to enforce the drug laws of their countries. Many government leaders believe that, in order to deal effectively with the negative consequences of drug trafficking and drug abuse, the problem of illicit drugs must be dealt with as if the countries were at war...As in a real war, large number of drug dealers, users, and abusers are treated as enemies of*

grar la abstinencia frente a determinadas sustancias psicoactivas y así crear una sociedad libre de drogas[2]. Ello implica, por lo tanto, eliminar el cultivo, la producción, el procesamiento, el tráfico, la distribución, la comercialización, la financiación, la venta y el uso de un conjunto espe-

---

the state. The laws are changed to provide severe penalties and those convicted are often imprisoned for long stretches of time...As in war, civil liberties are given a lower priority in order to achieve the military objective...Some observers of the War on Drugs say the metaphor leads to an 'us against them' climate and feeds the illusion that illegal drug trafficking and drug use can be stopped and that 'victory' can be achieved". Ron Chepesiuk, *The War on Drugs: An International Encyclopedia*, Santa Barbara: ABC-Clio Inc., 1999, pp. 261-262.

[2] Una alternativa moderada frente a la prohibición militante que no significa la plena legalización es la política de reducción de daños. Esta busca disminuir los graves perjuicios y costos derivados del uso y abuso de las drogas sin recurrir a su erradicación forzada. La lógica explícita de esta política es el reconocimiento de que el fenómeno de las drogas es multifacético e inherente a la condición humana. En consecuencia, su reducción debe ser gradual pero efectiva. Los supuestos que orientan esta alternativa son varios: a) el reconocimiento de que es posible y preferible el uso seguro de drogas en vez de su abuso descontrolado; b) el énfasis en disminuir los niveles de violencia asociados con la venta clandestina y el consumo desbordado de narcóticos; c) la búsqueda de la legalidad en todos los ámbitos para eludir el arraigo de estructuras mafiosas a nivel de la sociedad y del Estado; d) el acento en una perspectiva de largo plazo que evite la expectativa de soluciones inmediatas, drásticas y quiméricas; e) el tratamiento más eficaz de la adicción por medio de iniciativas preventivas; f) el hincapié en el desmantelamiento del crimen organizado vinculado al imperio de los narcóticos, así como la desarticulación de los nexos de éste con instituciones y funcionarios estatales; g) la negativa a concebir el asunto de las drogas como una cuestión de seguridad que requiere un tratamiento militar; y h) el rechazo al uso simbólico del derecho que descansa en la noción de que más sanciones –generalmente, inaplicables– van a terminar con el lucrativo negocio de las drogas. Respecto a las acciones específicas de una estrategia de reducción de daños cabe señalar: 1) el establecimiento de un sistema regulatorio, menos punitivo respecto al uso personal de la marihuana; 2) el fortalecimiento de programas que reduzcan los efectos negativos del vínculo entre la aplicación de drogas intravenosas y la trasmisión de SIDA; 3) políticas activas en materia social, educativa y sanitaria dirigidas, principalmente, a los jóvenes, a los sectores menos protegidos y a las familias directamente afectadas por el incremento del consumo y abuso de drogas; 4) la concentración de las políticas disuasivas y restrictivas sobre los grupos mafiosos que son los mayores beneficiarios del negocio ilícito de los narcóticos; y 5) la búsqueda de la cooperación con distintas contrapartes internacionales para controlar las estructuras ilícitas que alimentan la empresa de las drogas (por ejemplo, el tráfico de armas ligeras, el contrabando, las redes de prostitución infantil, entre otros).

cífico de sustancias psicoactivas declaradas ilegales[3]. Cabe subrayar, sin embargo, que la prohibición actual no es "pura": prevalece un modelo inconsistente o imperfecto de coerción[4]. Más allá de la retórica de cruzada y las acciones de vehemencia contra los narcóticos el prohibicionismo vigente es "impuro" y plagado de ambigüedades, dobleces e inconsistencias. Por un lado, se castiga y se persigue selectivamente a determinados protagonistas y con más énfasis a ciertas dimensiones del fenómeno de las drogas. Y por el otro, se consienten relativamente las prácticas de algunos agentes en determinadas coyunturas y de acuerdo a criterios bastante opacos[5]. Esta tolerada ambigüedad robustece la percepción de

[3] Es bueno remarcar la importancia de analizar en detalle los grandes beneficios y los principales ganadores derivados de la prohibición de drogas. Es asimismo relevante comprender que no todos los perdedores están en el Sur (en este caso Latinoamérica, en general, y el área andina, en particular). En todos los países, sin distinción de tamaño, ubicación y desarrollo, los consumidores, los familiares cercanos a éstos y vastos sectores de las comunidades incurren en gravosos costos. Paralelamente, no todas los dividendos y ventajas quedan en el Norte (en este caso, Estados Unidos y la UE. En el Sur y en el Norte, por igual, existen múltiples y grandes beneficiarios con el *statu quo* prohibicionista).

[4] Por ejemplo, usualmente se es inclemente con los campesinos productores o con los consumidores pobres y, simultáneamente, se toleran otros comportamientos de actores poderosos: durante la Guerra Fría, la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos (CIA) usó el negocio de la heroína en Asia para proteger y alentar a grupos anticomunistas; en la posguerra Fría, Washington avaló y convivió con Montesinos en Perú mientras se conocía su rol directo en las lucrativas empresas de las drogas y las armas livianas; y en el pos 11/9 ha cohonestado un resurgimiento formidable del emporio de la heroína en Afganistán. Por otro lado, las políticas presuntamente categóricas se aplican, en determinados ámbitos, con escasa severidad (tal el caso del sistema financiero global). Además, la estrategia prohibicionista se cimienta en la noción de que mediante su ejecución sostenida se fortalece al Estado y se derrota la racionalidad mercantil de los actores que activan el negocio de las drogas. Lo cierto es que, en buena medida, la prohibición ha socavado el poder de muchos gobiernos, provocando o exacerbado lo que se denominan "estados fallidos" (por ejemplo, Haití) en la periferia, y produciendo o impulsando lo que se podría llamar "ciudades colapsadas" (por ejemplo, partes de Los Ángeles) en países centrales. Finalmente, la reiteración de políticas fallidas no conduce a su reemplazo, sino que parece llevar a una ciega repetición.

[5] De acuerdo a declaraciones (25 de enereo de 2009) al semanario austríaco *Profil* del responsable de la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD), Antonio Costa, el dinero del narcotráfico constituye un importante "capital líquido de inversión disponible". Así, y en medio de la crisis financiera iniciada en 2008, Costa reveló que a través de "préstamos interbancarios" habría "indicios de que algunos bancos se salvaron (de la crisis) de esa forma". Sin men-

que, tácitamente, el lucrativo negocio de las drogas se preserva intacto. Siempre es bueno recordar que, tomando el valor de la hoja de coca en el Chapare, Bolivia, pasando por Colombia (para su procesamiento) y México (para su tráfico) y llegando a New York, para su consumo como

cionar países o entidades bancarias el jefe de la ONUDD señaló que los recursos del narcotráfico y de otras actividades ilícitas han servido para inyectar liquidez a un sistema financiero maltrecho. Cabe entonces la pregunta: ¿es eso posible y creíble? Efectivamente lo es. De acuerdo al *International Narcotics Control Strategy Report* de 2008 publicado por el Departamento de Estado el lavado de activos anual proveniente de diversos negocios transnacionales ilegales oscila entre el 3 y 5% del Producto Bruto Mundial: un monto de entre US$ 2.1 trillones a US$ 3.6 trillones. Según audiencias convocadas a mediados de esta década por el senador demócrata de Michigan, Carl Levin, y con base en datos fragmentarios la mitad de esos dineros pasa, en algún momento, por Estados Unidos. Por otro lado, de acuerdo a la *National Money Laundering Strategy* de 2007 las confiscaciones de activos realizados por la Agencia Federal Antidrogas (DEA) en 2005 fueron de US$ 396 millones de dólares. Llamativamente, en dicho informe y según el Buró Federal de Investigaciones (FBI), los casos más numerosos de *money laundering* son los correspondientes a los llamados "crímenes de cuello blanco" (delitos de la clase alta, de hombres de negocios y profesionales respetables) frente a aquellos de la categoría "crimen organizado-drogas". Episódicamente se producen incautaciones voluminosas de "narcodineros": en 2007 se arrestó en Estados Unidos al chino-mexicano Zhenli Ye Gon con US$ 207 millones en efectivo, al tiempo que Colombia confiscó ese mismo año US$ 80 millones del narcotráfico. Pero, en general, los montos de los dineros "lavados" descubiertos y/o decomisados son ínfimos en relación al volumen que se blanquea globalmente. Si bien se ha criminalizado e internacionalizado cada vez más el control del lavado de activos provenientes del negocio de las drogas y de otros emporios ilícitos los resultados han sido magros. América Latina y el Caribe han acompañado esa tendencia con un saldo igualmente pobre. Los países del Caribe insular, muy presionados por Europa y Estados Unidos, han procurado aplicar políticas más firmes contra el lavado. Sin embargo, ello ha llevado al virtual colapso del sector *offshore* en el área. La implementación rigurosa de medidas antilavado, la caída del turismo regional, las exigencias de Washington para que las naciones adopten acciones drásticas contra el terrorismo, el avance de la corrupción interna y los efectos desestabilizadores de la globalización se han combinado para colocar al Caribe en medio de un torbellino difícil de sobrellevar. En América del Sur, los países también han aprobado normas más estrictas contra el blanqueo de capitales. Sin embargo, los logros no han sido alentadores. Una evaluación de los informes presentados al Grupo de Acción Financiera del área (GAFISUD) –esto es, la organización intergubernamental dedicada a combatir el lavado de dinero– muestra que salvo por Colombia, el resto de la región tiene tasas paupérrimas de decomisos, arrestos y condenas. Los gobiernos se comprometen formalmente a enfrentar el lavado de activos pero, como también sucede en otras regiones, los resultados son escasos.

cocaína, la variación del precio es de 1.532%: ello confirma que "el dinero real se queda en pocas manos que controlan segmentos claves del comercio de las drogas y que la mayoría del dinero se hace a través de la venta final"[6] (Grauer 2007).

Ahora bien, también corresponde explicitar que en su versión más "pura" o "impura" la consecuencia de la prohibición ha sido y tiende a ser invariable: genera más crimen, corrupción, desorden, violencia, lucro e inestabilidad; hechos que, no obstante, afectan de manera desigual a las sociedades.

En este marco general, los escritos de este texto –sustentados en evidencias precisas– brindan una serie de elementos de juicio que permite discernir el estado de la lucha antidrogas en el arco andino y los entrelazamientos con las experiencias europea, estadounidense y brasileña en esa materia. Mediante una perspectiva histórica y comparativa es posible distinguir la evolución, desde los años 1990[7], del fenómeno de

[6] Cornelius Grauber, *Drugs and Conflict: How the Mutual Impact of Illicit Drug Economies and Violent Conflcit Influences Sustainable Development, Peace and Stability*, Eschborn: GTZ, 2007.

[7] En un volumen compilado a principios de los años 1990 sobre el mundo andino y la cuestión de las drogas, diversos autores subrayaron, entre otros, lo siguiente: "las grandes fortunas amasadas por los mercaderes de la drogas les han permitido armar sus propios ejércitos para defender sus fabulosos intereses...les han servido para sobornar a diestra y siniestra jueces, policías, militares y altos miembros de las cúpulas gubernamentales...se ha extendido una corrupción institucional que afecta los cimientos del sistema político vigente...el Estado, por su lado, ha desaparecido de algunas zonas...(p. 5); "la ausencia del Estado de grandes áreas de nuestros territorios (andinos) nacionales se constituye en la garantía de impunidad al ejecutar acciones ilegales...el potencial de corrupción de las autoridades competentes es relativamente alto en nuestros países...nuestros países tienen una amplia tradición histórica de contrabando...la inoperancia de nuestras leyes se manifiesta en una persistente violación de las mismas...(pp. 48-49); "además del potencial que tiene el narcotráfico de desestabilizar política y socialmente a los países andinos, su efecto económico puede ser letal en el largo plazo...la llamada enfermedad andina no es una situación lejana para nuestros países...los países andinos deben adoptar una actitud autocrítica frente a lo que ha sido su estrategia hasta el presente" (p. 75); "la clase media industrial no participa activamente en las actividades del narcotráfico aunque algunos de sus miembros intentan por esta vía acceder al status de la bien establecida oligarquías...el balance es definitivamente negativo si se toma en cuenta el criterio del beneficio y se obvia un análisis de costo-beneficio que incluya, por ejemplo, el daño ecológico...el crimen organizado no tiene una estrategia política definida pero entorpece las acciones que el gobierno emprende para entrabar sus intereses vitales...entre sus efectos perversos recordemos cómo la disponibilidad

las drogas en las políticas públicas de los cinco países andinos, de Brasilia, Washington y Bruselas. Ello significa que se pueden observar los cambios y continuidades, tanto del fenómeno mismo y su impacto doméstico respectivo, como de las estrategias instrumentadas para hacerle frente en el terreno nacional, regional y global.

En esa dirección, se puede mencionar un conjunto de hallazgos importantes derivados de los estudios aquí compilados:

*Acerca de las prácticas estatales específicas ante el problema de las drogas.

Los Estados disponen de tres tipos de medidas y acciones en el frente de los narcóticos. Por una parte, pueden aplicar políticas punitivas que procuran sancionar con severidad la mayoría y/o todos los eslabones internos y externos del fenómeno de las drogas. Por otra, pueden implementar políticas compensatorias en algunos ámbitos para mitigar los costos de un combate frontal contra los narcóticos. Por último, pueden ensayar políticas alternativas que se orientan en un horizonte menos prohibicionista. La criminalización extendida de los diferentes componentes y las distintas fases del fenómeno de las drogas es un ejemplo de política punitiva; la sustitución de cultivos a través de proyectos de desarrollo rural es un ejemplo de política compensatoria ante los efectos sociales, económicos y ambientales derivados de la erradicación de plantíos ilícitos; y la despenalización del consumo de una dosis personal es un ejemplo de una política alternativa. Al analizar el curso de los comportamientos de los Gobiernos andinos, de Brasil, de Estados Unidos y de la UE resulta que, en buena medida, las políticas antidrogas diseñadas y ejecutadas han ido adquiriendo, en las últimas dos décadas, un perfil más coercitivo que persuasivo. Ello resulta más elocuente al evaluar la conducta de los ejecutivos a nivel nacional e independiente de las preferencias ideológicas de los mandatarios y partidos en el poder[8].

---

del suministro de cocaína ha producido la drogadicción la cual se ha convertido en un flagelo para la región andina" (pp. 126-127). Ver Jorge Mario Eastman y Rubén Sánchez David (comps.), *El narcotráfico en la región andina*, Bogotá: Parlamento Andino/ONU-UNDCP, 1992. Aquel diagnóstico regional parece hoy exacerbado a la luz del avance del lucrativo negocio de las drogas ilícitas, de la persistente fragilidad estatal y de la oscilante actitud de la sociedad en el mundo andino.

[8] En el ámbito judicial y en el plano local se notan, en la región y Europa avances en un sendero menos draconiano. En Estados Unidos, por ejemplo, iniciativas refrendadas en el nivel estadual a través del voto y leyes aprobadas por los legislativos

Ahora bien, la semejanza natural, la coincidencia compartida o la homogeneidad impuesta de políticas más inclinadas hacia la punición no ha significado que las partes –esto es, las naciones andinas, Brasil, Estados Unidos y la Unión Europea– colaborarán más y mejor entre ellas. Por lo general, las políticas antinarcóticos de los gobiernos andinos han sido individuales. Las administraciones optaron, hasta finales de los años 1990, por relaciones bilaterales frente a contrapartes más dotadas (en particular, Estados Unidos y la UE) a la espera de lograr recursos y apoyo. La escasa colaboración intraandina durante aquella década fue indirectamente inducida por Washington y Bruselas mediante el otorgamiento de preferencias comerciales colectivas[9]. Tampoco sobresalió una concordancia europea-estadounidense para tener políticas concurrentes hacia el arco andino: de hecho, el prohibicionismo *hard* de Washington y el prohibicionismo *soft* de Bruselas sólo sirvieron para avalar un compromiso a favor de auspiciar y conjugar políticas mayoritariamente punitivas con políticas ligeramente compensatorias[10]. La irrupción de Brasil como un actor crecientemente involucrado en el fenómeno de las drogas no ha aportado, hasta el momento, a más convergencia intraandina y a una mejor confluencia andino-brasileña ni ha conducido a que Brasil impulse o se identifique activamente con un eje Estados Unidos-Unión Europea en materia de drogas y respecto al mundo andino. En breve, no hay ni un triángulo (mundo andino-Europa-Estados Unidos) ni un cuadrilátero (mundo andino-Europa-Estados Unidos-Brasil) de afinidades plenas para abordar de modo medianamente conjunto el asunto de los narcóticos.

*Acerca de los modos de afrontar el desafío de las drogas.

La complementación de alta punición, baja compensación y exiguas alternativas –mixtura de políticas públicas más usual entre los países identificados en este volumen– puede llevarse a cabo de dos maneras di-

estaduales han avalado el uso de la marihuana para fines medicinales. Gestiones municipales en ciudades y barrios europeos, estadounidenses y latinoamericanos han implementado políticas de reducción de daño; en particular para reducir la incidencia del SIDA entre los que usan drogas por vía intravenosa.

[9] Cabe mencionar que en los regímenes especiales de preferencias comerciales de 1991 brindados por Washington y Bruselas, respectivamente, a los países andinos no se incluyó a Venezuela.

[10] Los ensayos de Bruce Bagley e Ivan Briscoe en este libro denotan las variantes *hard* y *soft*, respectivamente, de la prohibición.

ferentes. Una vía es la cruzada; es decir, el enfrentamiento firme contra el narcotráfico con los elementos que dispone un Estado. Otra opción es el acomodamiento; es decir, la aceptación formal de una estrategia represiva pero la coexistencia tácita con los avances del narcotráfico en diversos ámbitos de la vida nacional. La cruzada, y su idea nuclear de erradicar completamente el fenómeno, ha sido invocada con recurrencia por diversos gobiernos en los países andinos y promovida por Washington, pero sin resultados promisorios. La convivencia ha sido practicada, *de facto*, por algunas administraciones del área andina en algunas coyunturas, aunque la presión externa y los fiascos internos han dificultado su permanencia en el tiempo.

En realidad, los trabajos aquí editados muestran una particular oscilación entre *modus vivendi* y *modus pugnandi* entre el Estado y los narcotraficantes. La "tercera vía" no ha resultado especialmente exitosa[11]. El movimiento entre confrontación y convivencia que se ha dado, en los hechos durante muchos años, no implica que se asista a ciclos idénticos y estables. Una mirada de largo plazo a la región andina muestra algo que también ya ha ocurrido en México (y buena parte de la Cuenca del Caribe) y podría replicarse en el resto del Cono Sur: el Estado no ha resultado fortalecido estratégicamente y el crimen organizado vinculado a las drogas ha ido logrando ventajas tácticas significativas. La secuencia es familiar: después de cada fase de acomodamiento parcial sigue una etapa de confrontación virulenta en la que anuncia un triunfo resonante en la lucha-antidrogas, pero dado que no se resuelve el meollo de la problemática y el narcotráfico reemerge con más fuerza (usando, una vez más, la intimidación, la cooptación y la violencia) y creatividad (mejorando su capacidad adaptativa y empresarial) se retorna a un nuevo acomodamiento. Esto se repite en diferentes momentos. Sin embargo, la fortaleza, legitimidad y credibilidad de los gobiernos que han seguido este camino no ha resultado consolidada; por el contrario, la práctica errática y ambigua de combatir y consentir ha incrementado el deterioro institucional en la zona andina. En breve, las administraciones en la subregión –cualquiera sea la orientación política doméstica prevaleciente– están destinadas a una encrucijada sombría: ni pueden emprender las cruzadas exigidas desde el exterior –en especial, desde Washington– ni

[11] Cabe subrayar que esta "vía" no es patrimonio contemporáneo de los Andes; en otros contextos geográficos y diferentes momentos históricos distintos países han vivido situaciones idénticas. Es esperable que ello siga ocurriendo en otras naciones de la región y en casos extraregionales.

pueden convivir con un fenómeno cada vez más letal para la seguridad ciudadana, el bienestar nacional y la autonomía externa. La esperanza de una mejor "guerra contra las drogas" es ilusoria[12]. En realidad, cuatro décadas de esta cruenta confrontación irregular han generado más capos del narcotráfico, más señores de la guerra, más *gang lords*, más magnates del lavado[13], y más delincuentes transnacionales. A ello se agrega una inercia burocrática en la que más funcionarios, nacionales e internacionales quedan adictos a la "*war on drugs*"[14].

[12] Quizás una alternativa que readapte para la cuestión de las drogas una noción de la Guerra Fría pueda resultar más útil. Se trata de la contención; esto es, la disposición a frenar la influencia del narcotráfico y reducir su incidencia mediante un conjunto de prácticas múltiples sin pretender su eliminación plena. Ello implica, entre otras, pensar y actuar con una perspectiva de largo plazo –y no con un enfoque basado en presuntos resultados y soluciones inmediatas–, esclarecer y desagregar políticas de Estado frente al tema con un énfasis en la capacidad regulatoria de este asunto; reafirmar la calidad de asunto de salud pública del fenómeno de las drogas y la dimensión política del reto del crimen organizado vinculado al narcotráfico; y propiciar medidas multilaterales y colectivas en el frente de las drogas. Como dijera en 1932 –un año antes de que terminara la prohibición de alcohol en Estados Unidos– el director de la Comisión contra el Crimen de la ciudad de Chicago, "*it is a dream of the visionary that some day an aroused public opinion will eliminate organized crime. This vision is Utopian. Organized crime will never be eliminated but it may be minimized and controlled*". Henry Barrett Chamberlin, "Some Observations Concerning Organized Crime", en *Journal of Criminal Law and Criminology*, Vol. 22, No. 5, 1932, p. 670.

[13] Tal como destaca Naylor, "to the extent that the demand for drugs is 'inelastic', any hike in laundering costs will be merely passed to the consumer. The effect, on balance, will be to take more income from consumers and transfer it to the criminal entrepreneurs. Just as anti-drug enforcement act as a price-support program to raise the income of successful dealers, anti-money laundering measures might do the same for criminal money managers". R. T. Naylor, "Wash-out: A critique of follow-the-money methods in crime control policy", en *Crime, Law & Social Change*, Vol. 32, No. 1, 1999.

[14] Actualmente, y sólo en Estados Unidos, "*there are more than 50 United States agencies with a stake in both drug control and antiterrorism efforts*". Chris J. Dolan, "United States' Narco-Terrorism Policy: A Contingency Approach to the Convergence of the Wars on Drugs and Against Terrorism", en *Review of Policy Research*, Vol. 22, No. 4, 2006, p.455.

*Acerca de los efectos de la estrategia antidrogas prevaleciente.

Los ensayos de este volumen dejan en claro muchos puntos; algunos remiten a ciertas constantes y otros a determinadas transformaciones del fenómeno de las drogas. La continuidad se detecta en varios frentes. Por ejemplo, la persistencia en el tiempo de prácticas tales como el énfasis en las acciones de control y represión en los polos de oferta; el hincapié en la erradicación de cultivos ilícitos y el desmantelamiento de los conglomerados mafiosos; la activa participación de los militares en labores antinarcóticos; el combate a toda la cadena interna (producción, procesamiento, lavado, tráfico, consumo, etc.) en los centros de cultivo y tránsito de las drogas; y la estigmatización implícita o el rechazo explícito a iniciativas poco convencionales[15] como la legalización[16]. Esto

[15] Por lo general se asocian erróneamente como semejantes la de-criminalización, la legalización y la despenalización. La descriminalización puede ser *de jure* o *de facto*: en el primer caso, no se modifica una legislación existente que persigue el uso de drogas pero las autoridades no la aplican; en el segundo tampoco se altera la normatividad punitiva vigente pero las autoridades la implementan de modo menos riguroso. La legalización puede concebirse de dos modos: una liberalización plena de las drogas regulada muy específicamente por parte del Estado o una de tipo competitivo librada al libre mercado. La despenalización apunta a modificar alguna legislación en materia de droga –por caso, el consumo de la dosis personal de ciertas o todas las sustancias psicoactivas ilícitas– manteniendo un derecho penal severo para otros comportamientos ligados el emporio de las drogas (por caso, el tráfico, la asociación para el crimen organizado, el lavado de activos, etc).

[16] En relación con el tema de la legalización Colombia ha conocido, comparativamente al resto de ejemplos andinos y al caso de Brasil, una prolongada controversia sobre el mismo. Desde los setenta se presentaron varias voces a favor de la legalización. Un protagonista central fue, por ejemplo, el ex presidente Ernesto Samper Pizano (1994-98) quien el 15 de marzo de 1979 como presidente de Asociación Nacional de Instituciones Financieras propuso la legalización de la marihuana. En aquel entonces el Contralor General de la República, Aníbal Martínez Zuleta, se manifestó partidario de emprender la legalización de la marihuana, al igual que el presidente de la Bolsa de Bogotá, Eduardo Góez; y el ex presidente de la Corte Suprema Luis Sarmiento Buitrago. Un ex alcalde de Bogotá, Bernardo Gaitán Mahecha, se inclinó a favor de la tesis sobre la legalización; asimismo lo hizo el general retirado José Joaquín Matallana, el reconocido dirigente cafetero Leonidas Londoño y el entonces presidente del Senado colombiano, Héctor Echeverri Correa, entre muchos otros. Años más tarde el ex presidente Alfonso López Michelesen (1974-78) apoyó también la idea de contemplar la legalización. En los años 1980 el abrumador nivel de narcoterrorismo hizo revivir, temporalmente, el debate alre-

ya ocurría en los años 1980 en el mundo andino: los escritos confirman la profundización reciente de aquellas prácticas en esa zona y la aplicación de medidas de una racionalidad similar en Brasil. La "mano dura" se mantuvo en el caso de Estados Unidos y ha ido ganando espacio en algunos países de la Unión Europea. Asimismo, se observan dos notas que ya estaban presente desde hace unos lustros: por un lado, la capacidad de resiliencia y adaptabilidad de los narcotraficantes que se han

---

dedor de la legalización. Intelectuales influyentes como Gabriel García Márquez apoyaron la tesis prolegalización. Académicos, periodistas y políticos opinaron en favor de esa alternativa. La fuga de la cárcel de Pablo Escobar en 1992, el incremento de la violencia ligada al narcotráfico y los crecientes fracasos de la política antidrogas de Estados Unidos y sus efectos en Colombia, contribuyeron a generar un espacio para el relanzamiento de la tesis en favor de la legalización. Ahora bien, los contornos y los contenidos de esta nueva polémica fueron notablemente distintos a los comentados. Aunque no prosperó, el Representante de ARENA (Alianza de Retirados Nacionales), el militar retirado Guillermo Martinezguerra propuso en agosto de 1993 un proyecto de ley para que el Gobierno colombiano convocara una convención de Naciones Unidas para establecer la despenalización gradual del fenómeno de las drogas. A pesar de no tener un efecto significativo, una Comisión Accidental del Senado presentó el 15 de diciembre de 1993 un informe favorable a la despenalización progresiva de los narcóticos. Por su lado, el entonces Fiscal General de la Nación, Gustavo de Greiff se mostró partidario de evaluar la legalización de las drogas. Asimismo, en un fallo de mayo de 1994, la Corte Constitucional despenalizó el consumo de la dosis personal de drogas. En ese contexto, desde mediados de los años 1990 aparecieron nuevas voces en el debate sobre la legalización que, desde un plano distinto, se mostraron a favor de ella. Estas voces surgieron no desde los sectores ilustrados ni desde el Estado, sino desde "abajo hacia arriba" y desde espacios institucionales previamente impensables. En efecto, por ejemplo, el Alcalde de Barranquilla, el religioso Bernardo Hoyos Montoya apoyó la legalización de las drogas. Monseñor Belarmino Correa Yepes, Vicario Apostólico de San José del Guaviare en el Departamento del Guaviare impulsó la despenalización del cultivo de coca y del consumo de cocaína. Los Gobernadores de los Departamentos de Meta, Tolima, César, Arauca y Guaviare (todos afectados tanto por el cultivo y procesamiento de las drogas, como por la criminalidad generada por el narcotráfico) propusieron la legalización de las drogas. En distintas ocasiones la entonces congresista y luego candidata a la presidencia, Ingrid Betancourt indicó la pertinencia de estudiar el tema de la legalización. Incluso las FARC se manifestaron sobre el tema: el 29 de marzo de 2000 –casi exactamente a 21 años del pronunciamiento originario de Ernesto Samper– el secretariado del Estado Mayor de las FARC opinó a favor de la legalización de las drogas "como única alternativa para eliminar el narcotráfico". Ver, Juan Gabriel Tokatlian, "Normalizing the Drug Economies. Colombia's Legalization Debate", en *NACLA Report on the Americas*, Vol. XXXVI, No. 2, Septiembre-Octubre 2002.

ido adecuando a las acciones antidrogas emprendidas y se muestran, simultáneamente, cada vez más versátiles, sofisticados y violentos en su comportamiento empresarial y gangsteril y, por el otro, el aumento de la corrupción oficial, el incremento de la violación de los derechos humanos, el deterioro ambiental (tanto como producto de las actividades del narcotráfico como de las políticas de fumigación y erradicación forzada) y la persistente fragilidad territorial del Estado.

Los cambios apuntan en dos direcciones: los de grado y los de tipo. Ejemplo de lo primero es el alcance de la amenaza. Cada vez resulta más evidente que en el mundo andino –aunque no sólo en él– el fenómeno de los narcóticos se configura como una suerte de peligro existencial. En Europa el asunto adquiere los contornos de una asechanza progresiva, muy ligada a la cuestión de la criminalidad organizada transnacional. En Estados Unidos, la centralidad alcanzada por la amenaza terrorista ha colocado el tema de las drogas en un lugar menos relevante en términos de reto letal.

Asimismo, es posible advertir una expansión y reconstrucción de las alianzas estratégicas entre los narcotraficantes y otros grupos criminales[17]. En forma concomitante, el uso de drogas se ha ido elevando en la

[17] En ese sentido, y como bien nota Mónica Hirst en su ensayo en este libro, aún no se observa la presencia global de organizaciones criminales brasileñas. Habrá que realizar un seguimiento pormenorizado para evaluar este caso. En ese sentido, cabe recordar el ejemplo de México. En efecto, la percepción acerca de la dimensión alcanzada por el narcotráfico en ese país cambió notablemente en el transcurso de la última década. Por ejemplo, en mayo de 1997 se difundió el informe sobre el tema de las drogas elaborado por el Grupo de Contacto de Alto Nivel mexicano-estadounidense. Allí se aseguraba que "cuantificar la dimensión económica del problema del narcotráfico en México requiere de sistemas y metodologías adecuadas". Además, se afirmaba que los narcotraficantes mexicanos "no han logrado reflejar su poder económico en un poder político equivalente". Asimismo, se indicaba que "carecen de infraestructura y de organización necesaria para efectuar, por sí mismas, operaciones de magnitud internacional". Por último, se aseveraba que "una organización mexicana difícilmente podría insertarse en esquemas culturales ajenos a los suyos con la facilidad con que lo hacen las organizaciones de otros países que conocen y fundamentan sus operaciones en su propio contexto". Diez años después, López y Robinson señalan que "la producción y los volúmenes de droga destinada a Estados Unidos no sólo han aumentado en forma drástica, sino que en la actualidad las bandas mexicanas operan directamente desde otros países del continente y cuentan con lazos transnacionales con otras mafias". Más aún indican que "la debacle de 1994 determinó el cambio de la relación de subordinación que antes sometía al crimen organizado al poder estatal. La relación de la delincuencia con el Estado

región: en efecto, América del Sur, en su conjunto, constituye actualmente el tercer mercado mundial (detrás de Estados Unidos y la UE) en términos de consumo.

A su vez, resulta interesante mencionar la ampliación de los actores vinculados al fenómeno de las drogas. De hecho, por definición este asunto nunca fue patrimonio exclusivo de las relaciones interestatales; en su esencia se trata de una cuestión que nace y se desarrolla desde el plano no gubernamental y como un lucrativo negocio ilegal. La participación de agentes armados no estatales –anti o paraestatales– en el desarrollo del emporio de los narcóticos produjo, en especial desde mediados de los años 1980 en adelante, una mayor complejidad y contradicción en el manejo del fenómeno de las drogas. La activa movilización de las organizaciones cocaleras en los Andes centrales, en particular y con fuerza creciente durante los años 1990, le agregó más visibilidad y centralidad al tema. Las demandas de ONGs ambientalistas, los reclamos campesinos, las manifestaciones de movimientos indígenas, las propuestas alternativas de líderes locales, las discusiones sugeridas por legisladores provenientes de áreas afectadas, el activismo judicial de algunos magistrados y los pronunciamientos de intelectuales en torno a la cuestión de los narcóticos le agregaron densidad y controversia al debate en la materia. De algún modo, el fenómeno de las drogas –su manejo institucional y las prácticas violentas de los narcotraficantes– condujeron a la activación de más y nuevas voces; todo lo cual llevó, a su vez, a un "empoderamiento" de diferentes actores tradicionalmente ignorados o refrenados[18].

Respecto al cambio de tipo es importante subrayar el papel de las fronteras en toda la dinámica del narcotráfico. En especial, cabe destacar dos hechos. Por un lado, el caso de Colombia por cuanto la dispersión de los cultivos hacia las áreas fronterizas, así como el papel de la guerrilla y el paramilitarismo en el negocio y su presencia en esas zonas ha

ya no sería de subordinación de la primera con respecto a la segunda". Finalmente dicen: "El narcotráfico se ha consolidado como un actor estratégico con recursos suficientes para obstruir el funcionamiento de las instituciones y la gobernabilidad del país". Ver, Estudio-Diagnóstico Conjunto, *México y Estados Unidos ante el problema de las drogas*, México D.F.: Secretaría de Relaciones Exteriores, 1997 y Ana Isabel López y James F. Robinson, "El pacto de Fausto: Democracia y drogas en México", en *Foreign Affairs* (en español), Vol. 7, No. 2, 2007.

[18] En particular, los ensayos de Adrián Bonilla, Ricardo Soberón y Roberto Laserna en este libro muestran este punto con ejemplos interesantes.

significado una exacerbación de las dificultades y roces con los países colindantes. Por otro lado, la dimensión no sólo andina sino también amazónica de todo el encadenamiento productivo y delictivo en torno a las drogas le da una connotación más compleja y tensa a la narcogeopolítica regional. La intersección de los Andes y la Amazonia implica que ya no es tan válido hablar de un "problema de las drogas" vinculado a un solo ámbito geográfico y a un arco específico de países. En la práctica eso implica que debe examinarse con más detalle el vínculo andino-brasileño en el campo de las drogas y seguirse con mayor atención el grado y alcance de la colaboración entre Brasilia y las capitales del mundo andino.

En forma concomitante, es pertinente señalar que, junto a aquellas dos modalidades (grado y tipo) de cambio del fenómeno de las drogas en la zona andina, ha persistido una constante de larga data: los factores estructurales –tanto institucionales, materiales como culturales– que preceden y exacerban la expansión del asunto de las drogas no se han modificado. Ni las administraciones ni las sociedades han podido transformar las prácticas, los parámetros y las dinámicas que han alentado, por años, el desarrollo del emporio de los narcóticos. Los actores externos y sus estrategias de condicionamiento (*conditionality*) tampoco han aportado una solución a la problemática de las drogas ni a los factores estructurales que están subyacentes.

En las relaciones internacionales, el condicionamiento significa la amenaza de una restricción, la pérdida de un beneficio o la promesa de un incentivo por parte de un actor dotado de poder para que un actor carente de poderío modifique su comportamiento en función de los requerimientos del primero. Dicho condicionamiento oscila entre la persuasión, la presión y la punición del agente condicionado para producir un cambio específico en la dirección solicitada por el sujeto que apela a él[19]. En síntesis, el objetivo último del condicionamiento es generar un cambio en el comportamiento del agente condicionado que, hipotéticamente, no se hubiera producido de no existir el establecimiento y la exigencia de ciertas condiciones. Así entonces, las preferencias comerciales otorgadas, respectivamente, por Washington y Bruselas; la asistencia de

[19] Sobre el condicionamiento ver, entre otros, Karen E. Smith, "The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective?", en *European Foreign Affairs Review*, Vol. 3 , No. 2, 1998 y A. Geske Dijkstra, "The Effectiveness of Policy Conditionality: Eight Country Experiences", en *Development and Change*, Vol. 33, No. 2, 2002.

diversos tipos (policial, militar, social, ambiental, técnica) brindada por Estados Unidos y la Unión Europea; y el proceso de certificación anual de Estados Unidos en materia de colaboración en el terreno de las drogas, entre otros, han operado como incentivos, disuasivos y castigos. Sin embargo, ese condicionamiento no ha logrado alterar el cuadro general de la situación crítica del mundo andino en el ámbito de las drogas.

*Acerca del caso colombiano[20]

Es probable que el ejemplo de este país andino resulte el más emblemático respecto a la implementación concreta de la lógica de la "guerra

[20] Una consideración especial merece el caso de Colombia dada su centralidad en el fenómeno de las drogas y su singular incidencia en la dinámica geopolítica andina contemporánea. En ese sentido, no es sólo importante la evolución del asunto del narcotráfico en ese país de los Andes, sino también el desarrollo de sus opciones estratégicas. De acuerdo a las perspectivas convencionales de las relaciones internacionales un Estado observa las distribución de poder en el plano mundial y opta por la alternativa de alinearse al actor más poderoso o por la de servir de contrapeso. En clave anglosajona: *bandwagoning o balancing*. Usualmente se asigna a cualquier actor, central o periférico, la posibilidad de escoger y aplicar una u otra alternativa. Ahora bien, autores como David (Steven David "Explaining Third World Alignment", en *World Politics*, Vol. 43, No. 1, 1991) han mostrado con abundante base empírica cómo los países periféricos en general practican un tipo de vinculación externa particular: el *omnibalancing*. Este tipo de conducta, que puede adoptar el modo de plegamiento o de contrapeso, es provocado por factores internos, más que externos; por lo general se trata de amenazas al liderazgo vigente. Si bien existen siempre retos provenientes del exterior, son menos significativos en el momento en el que líder escoge el tipo de relación con la gran potencia. Por lo general, los mandatarios que practican el *omnibalancing* buscan, básicamente, su propia supervivencia. De esa manera procuran asegurar su conservación física y política sacrificando, muchas veces, los intereses nacionales. Así entonces, si un líder intenta perpetuarse en el poder, escogerá el alineamiento o el antagonismo respecto al actor externo más poderoso. Una mirada al mundo andino parece mostrar comportamientos de *omnibalancing* extendidos. En este contexto, el presidente Álvaro Uribe parece inclinado, al final de su segundo mandato, a reforzar el *omnibalancing* colombiano. La negociación en 2009 para reforzar los lazos militares entre Colombia y Estados Unidos –que pueden conducir al uso de bases militares colombianas por parte de Estados Unidos– se explica mejor en función de aquella lógica. No parece existir ningún interés nacional en juego en este tema: los avances del Estado en los últimos años frente a los distintos actores armados han sido relevantes; los vecinos ideológicamente más antagónicos no han usado ni amenazan usar la fuerza contra el país; los vecinos más comprensibles con la situación interna no agraden a Colombia ni insinúan hacerlo; las naciones de América del Sur no han mostrado conductas oportunistas contra

contra las drogas". En ese sentido, los resultados del Plan Colombia, desarrollado por Washington y aplicado por Bogotá, son significativos. Cuando se hizo público en 2000, el Plan Colombia tenía una doble lógica: reducir drásticamente la producción y exportación de narcóticos, por un lado, y fortalecer la campaña de contrainsurgencia gubernamental contra los rebeldes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), por el otro. En ese entonces, Estados Unidos consideraba que Colombia tenía en su seno dos amenazas cada vez más interrelacionadas que, de no mediar una respuesta militar exitosa, anunciaban la sombría perspectiva de convertirla en un "estado fallido"[21]. De hecho, a pesar de haber recibido casi US$ 1.400 millones de Washington entre 1989 y 1999 para el combate al narcotráfico, Colombia no había superado ni reducido el problema.

Con los ataques del 11 de septiembre de 2001 y la respuesta de la administración del Presidente George W. Bush, la "guerra contra el terrorismo" se aplicó también a Colombia. En los hechos ello significó que el conflicto doméstico se internacionalizara con la intervención masiva e indirecta de Estados Unidos. Así, entre 2000 y 2008, Washington entregó unos US$ 6.000 millones a Colombia y aumentó su presencia en el país con 800 soldados y 600 contratistas de seguridad privada. Si se evalúa en tanto estrategia antinarcóticos el Plan Colombia es un fracaso evidente. A pesar de que el Gobierno colombiano erradicó químicamente de modo masivo, aprobó la extradición de centenares de colombianos, militarizó masivamente la lucha contra las drogas, desmembró a los grandes carteles de las drogas y rechazó todo tipo de política alternativa, el narcotráfico sigue creciendo y desarrollándose[22].

Bogotá ni antes ni ahora; y el hemisferio en su conjunto está procurando dejar atrás la dinámica costosa y agresiva de la Guerra Fría. La tentación del actual mandatario a favor de su perpetuación puede llevar a convertir a Colombia en una suerte de "Estado gendarme" en el corazón de los Andes.

[21] Si bien los fundamentos y factores que conducen al fracaso de un Estado son, principalmente, de orden interno, las variables externas también juegan un papel al momento de empujar a un Estado hacia su desfallecimiento. Esta dimensión no ha sido adecuadamente estudiada por los especialistas académicos en el tema de los "estados fallidos" y es notoriamente ignorada por los *policymaker*s en Washington. Un trabajo que reconoce el rol de los factores domésticos en la gestación de un "Estado fallido" pero que destaca, a su vez, la influencia y el peso de los factores externos se puede ver en, Robert Hunter Wade, "Failing States and Cumulative Causation in the World System", en *International Political Science Review*, Vol. 26, No. 1, 2005.

[22] Ver, en particular, el ensayo de Francisco Thoumi en este libro.

Pero además los logros del componente contrainsurgente del Plan Colombia son ambivalentes. El reforzamiento militar en Colombia durante los últimos años ha sido notable: la capacidad ofensiva, el despliegue geográfico y la credibilidad pública de las Fuerzas Armadas son evidentes. Se redujo el número de secuestros, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) sufrió un fuerte debilitamiento, y las FARC fueron muy golpeadas, se replegaron y han reducido su potencial de combate. Sin embargo, la violación de los derechos humanos continúa mediante ejecuciones extrajudiciales y la desaparición forzada que vinculan directamente a las Fuerzas Armadas,[23] el número de desplazados internos ya supera los tres millones de personas, el Estado no ha recuperado de manera efectiva su soberanía territorial y las FARC no están aún derrotadas.

De manera que, tras varios años de ejecución, el Plan Colombia ha producido resultados inciertos y exiguos. Lo que en realidad se revela en el caso colombiano no es un cambio en cuanto al fenómeno de las drogas, sino respecto a la evolución de su conflicto armado. Por ello, uno de los principales desafíos es que la prolongación del enfrentamiento violento interno incremente el peligro de una confrontación militar externa[24].

Los análisis sobre el tema relacionan, usualmente, los conflictos internos e internacionales con dos ideas centrales. Primero, los ataques distractores; es decir, cuando un país con una fuerte confrontación interna recurre a una acción bélica contra otro para distraer la atención doméstica y obtener un eventual dividendo político-militar. Segundo, los ataques oportunistas; esto es; cuando un país en relativa paz aprovecha la situación de combate interno de su vecino y lanza una ofensiva bélica para obtener alguna ventaja político-militar. Sin embargo, al evaluar los conflictos armados en la periferia se observa que aquellos dos argu-

[23] Uno de los casos aleves recientes consiste en los llamados "falsos positivos"; esto es, las desapariciones y asesinatos de jóvenes de clases marginales reclutados por miembros de batallones militares para hacerlos aparecer como guerrilleros dados de baja en combate y exhibirlos como trofeos del conflicto armado.

[24] En una detallada investigación reciente de Kristian Skrede Gleditsch, Idean Salechyan y Kenneth Schultz resulta elocuente la comprobación de la estrecha relación entre los conflictos domésticos y las disputas internacionales. Kristian Skrede Gleditsch, Idean Salechyan y Kenneth Schultz, "Fighting At Home, Fighting Abroad: How Civil Wars Lead to International Disputes", en *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 52, No. 4, Agosto 2008.

mentos no explican suficiente y coherentemente el vínculo entre guerra interna y guerra internacional. En ese contexto, Gleditsch, Salechyan y Schultz identifican otras tres formas de entrelazamiento entre una y otra que denominan intervención, externalización y efectos de derrame. En el primer grupo se ubican los motivos y la racionalidad por las cuales un país apoya a un grupo rebelde en el país vecino. Por ejemplo, existen "guerras mediante substituto" (*proxy wars*): un país respalda a los insurgentes en una nación atravesada por un conflicto armado para debilitar al país vecino, drenar sus recursos y lograr su superioridad política, militar y diplomática. También hay disputas que obedecen a la naturaleza de los regímenes en cuestión: el soporte externo a la insurgencia se debe a que una administración determinada considera que el gobierno del país vecino que libra el conflicto expresa una ideología hostil y opuesta a sus intereses. Asimismo hay conflictos con componentes irredentos: el país próximo apoya a la guerrilla porque ésta opera en un territorio que ese país vecino pretende lograr para sí en un momento futuro cuando la lucha armada cese. A su vez, existe un sostén externo a los insurgentes porque constituyen parte de una etnia afín y probablemente minoritaria en la nación donde se desarrolla el conflicto armado. Finalmente, existe injerencia en la guerra del vecino como retaliación por su apoyo a grupos armados localizados del otro lado de la frontera.

La externalización adopta dos formas. Por un lado, un gobierno que afronta un conflicto doméstico cruza las fronteras de su vecino para atacar a los rebeldes que usan los espacios del país colindante como santuario. Por otro lado, un gobierno incursiona y ataca a su vecino como una forma de retaliación para que éste abandone el soporte a los insurgentes. La tercera forma de entrelazamiento entre lo interno y lo externo; es decir el efecto derrame de un conflicto, se manifiesta cuando las acciones de enfrentamiento en un país afectan al vecino en términos de refugiados, daño a la infraestructura e impacto ambiental: así, el conflicto nacional genera dificultades bilaterales que conducen a una exacerbación de las tensiones.

El prolongado e irresuelto conflicto armado colombiano nunca llevó a un ataque distractor de Bogotá contra ninguno de sus vecinos ni éstos jamás emprendieron ataques oportunistas contra el país. Ello se explica, quizás, por la tradición latinoamericana caracterizada por alta violencia interna pero escasa guerra externa. Nuestra región ha sido históricamente la más pacífica del mundo en términos de confrontaciones internacionales. No obstante, la dinámica nacional, fronteriza y regional alcanzada

por el conflicto armado, así como los cambios político-militares en Colombia y en la vecindad inmediata no garantizan que el entrelazamiento entre conflicto interno e internacional sea improbable. Han crecido de modo significativo los diversos efectos de derrame (refugiados, grupos armados, drogas ilícitas, destrucción ambiental, entre otros) de la confrontación doméstica en los países próximos; en particular en Ecuador y Venezuela. Los casos del secuestro del guerrillero Rodrigo Granda en territorio venezolano a finales de 2004 y la muerte del guerrillero Raúl Reyes en territorio ecuatoriano en 2008 muestran que, por primera vez en décadas, el Gobierno colombiano ha asumido los riesgos de externalizar el conflicto interno. La orientación de los actuales mandatarios en Quito y Caracas; el ideal de proyección revolucionaria "bolivariana" en las cercanías; la existencia de intrincadas agendas fronterizas pendientes (por ejemplo, la fumigación de cultivos ilícitos en la frontera entre Colombia y Ecuador y el diferendo marítimo entre Colombia y Venezuela) en torno a las cuales los países procuran mejorar su posición relativa; las episódicas pulsiones secesionistas (por ejemplo, en torno a la zona desmilitarizada que ocuparon las FARC durante el período del diálogo gobierno-guerrilla en el Gobierno de Andrés Pastrana y en cuanto a las manifestaciones surgidas en el Estado de Zulia en Venezuela durante los últimos años) en los bordes de estos tres países andinos; las sintonías ideológicas de sectores políticos relevantes en Ecuador y Venezuela con la guerrilla o el paramilitarismo colombianos muestran el grado de incidencia de actores externos en el conflicto interno. En ese sentido, parece urgente prevenir la internacionalización negativa del conflicto colombiano, evitando una mayor intervención desde el exterior y eludiendo una externalización de la confrontación doméstica. Nunca antes en la historia de los últimas cinco décadas de su conflicto armado estuvo Colombia tan cerca de que éste condujera, por acción propia o ajena, a un enfrentamiento militar externo[25].

[25] La conclusión de Gleditsch, Salehyan y Schultz (2008) después de estudiar más de 400 disputas interestatales militarizadas que han coincidido con confrontaciones armadas internas entre 1946 y 2001 es muy relevante. Ellos demuestran que los estados que padecen conflictos domésticos agudos tienen una mayor probabilidad de entrar en enfrentamientos militarizados con otros estados. También confirman que las motivaciones y estrategias involucradas en una guerra interna son centrales para explicar el desarrollo de las guerras internacionales. Por ello, para los autores resultan evidentes los notables efectos multiplicadores que tiene la resolución de un conflicto armado interno: no sólo alivia la situación doméstica de un país y le per-

*Acerca del auge del crimen organizado[26]

Los ensayos de este volumen remarcan una creciente preocupación

mite, por ejemplo, un avance democrático importante, sino que también produce un mayor nivel de estabilidad regional y un aporte valioso a la paz internacional.

[26] Sobresale una multiplicidad de términos para definir a la criminalidad organizada. Hay concepciones disciplinarias sobre el tema. Son diversas las aproximaciones a su naturaleza. También resultan variados los enfoques para hacerle frente. Sin embargo, una nota distintiva parece identificar la evolución del crimen organizado. Éste se desarrolla, siguiendo a Stier y Richards, en tres estadios. Tiene una fase "predatoria" inicial que se distingue por la afirmación territorial de grupos criminales que garantizan su poderío por medio de la violencia, y con ello logran defender su empresa ilícita, eliminar rivales, ganar influencia local y asegurar el monopolio privado de la fuerza. Tiene una fase "parasitaria" posterior que implica una sustancial influencia política y económica, combinada con una evidente aptitud corruptora. Y tiene un último nivel "simbiótico" cuando para lograr su afianzamiento el sistema político y económico se vuelve tan dependiente del "parásito" –esto es; del crimen organizado– como éste de la estructura establecida. Ver, Edwin H. Stier y Peter R. Richards, "Strategic Decision Making in Organized Crime Control: The Need for a Broadened Perspective", en Herbert Edelhertz (ed.), *Major Issues in Organized Crime Control*, Washington D.C.: U.S. Department of Justice, 1987. En América Latina en muchas regiones, provincias y municipalidades, en el ámbito rural y el urbano, en zonas ricas y marginales, resulta cada vez más evidente que prospera la fase simbiótica del crimen organizado. De allí la cercanía de que se consolide una *pax mafiosa* en diferentes ámbitos geográficos del área; es decir, el crecimiento y consolidación de una clase social criminal –por ahora a nivel local– con capacidad y voluntad de establecer un orden en ese espacio ante la desorientación de las elites dirigentes y el debilitamiento estatal. No se trata, al menos en Latinoamérica, de un fenómeno nacional –tal o cual país está completamente "tomado" por el crimen organizado– sino subnacional. No se trata de un asunto episódico pues el crimen organizado, alimentado por el emporio de las drogas, lleva años de dispersión territorial y de ascenso social, político y económico. No se trata de un modelo de ocupación del Estado central sino de un tipo de *pax* en que una clase social maximiza su poder en los claroscuros de la intersección entre el Estado, la sociedad y el mercado: la nueva clase se despliega y refuerza entrelazando la economía legal y la ilegal; muestra las debilidades y fracturas del Estado al develar con sus actos el grado de penetración criminal y cooptación institucional que se presenta en un país; y se nutre del respaldo (tácito o explícito, según el caso) de una ciudadanía que es víctima de su violencia y fuente para su legitimación. El negocio de las drogas ilícitas en la región ha ido mutando en América Latina hasta adquirir un poder y una influencia notables. En el camino se ha ido consolidando una criminalidad organizada que no puede seguir siendo analizada como la expresión de un modo de articulación delincuencial; en muchos sitios del área se han constituido, *de facto*, en una nueva clase social y ha forjado un determinado orden.

por la delincuencia transnacional ligada al negocio de las drogas[27]. En América Latina y el Caribe es notable el avance de la criminalidad[28]; una criminalidad que, como bien señalara Catanzaro (1992), muestra su doble faz: "si por un lado, siembra muerte, por otro distribuye riqueza"[29]. En Europa y Estados Unidos se entrelaza la percepción de amenaza del crimen organizado con la cuestión del terrorismo de alcance global y el potencial de que los "estados fallidos" sirvan de santuario para ambos o para alimentar el nexo entre los dos; lo cual implica que aquella amenaza sea generalmente concebida como un problema de seguridad. En la región andina y Brasil la mirada sobre el ascenso del crimen organizado se vincula más con la vulnerabilidad externa y la institucionalidad interna; esto es, se trataría de un problema de gobernabilidad. En efecto, el avance del crimen organizado socava la democracia, debilita el Estado de derecho, facilita la corrupción, aumenta la injusticia social, produce costos directos e indirectos sobre la economía, exacerba una subcultura que premia la ilegalidad, degrada el sistema político, afecta la soberanía nacional y reduce la autonomía estatal en el frente internacional.

Esta discordancia de perspectivas –que reproduce, una vez más, las diferencias entre el Norte y el Sur– puede tener, sin embargo, consecuencias negativas para la región. Tal como lo muestra el tratamiento de otros temas –por ejemplo, el terrorismo y las drogas– hay dos alternativas diferentes y dos enfoques disímiles. Respecto a las alternativas puede existir una postura defensiva que intenta lidiar, preferentemente, con las dimensiones o componentes del fenómeno en el propio territorio u otra postura ofensiva que busca transferir, en gran medida, al exterior

[27] El concepto de delincuencia transnacional surge en los años 1990. En el marco de Naciones Unidas se optó por definir este fenómeno en términos de actores más que de actividades. La alternativa escogida permitió alcanzar un relativo consenso en torno al Convenio contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000. Sin embargo, la amplia definición acordada "*significantly complicates any process of monitoring and data collection at an international level on transnational organized crime groups*". United Nations Office on Drugs and Crime, *Results of a Pilot Survey of Forty Selected Organized Criminal Groups in Sixteen Countries*, Viena: UNODC, 2002, p. 5.

[28] Ver, al respecto, Bruce Bagley (2004), "Globalisation and Latin American and Caribbean Organized Crime", en *Global Crime*, Vol. 6, No. 1, 2004.

[29] Raimondo Catanzaro, *El delito como empresa: Historia social de la mafia*, Madrid: Taurus Ediciones, 1992, p. 306.

el ámbito de lucha contra dicho fenómeno[30]. Respecto a los enfoques puede existir uno que enfatice los instrumentos militares para superar la cuestión u otro que propicie medios no exclusivamente represivos. Si los antecedentes del terrorismo y las drogas sirven de muestra y si no se gesta internamente en Estados Unidos y la UE una coalición sociopolítica que proponga una mirada y una estrategia distintas, habrá que esperar que el combate contra el crimen organizado transnacional se libre preponderantemente en nuestra región y por vía de la fuerza.

*Acerca de la falta de cooperación

Una de las notas más elocuentes de los ensayos andinos es que colocan en evidencia la falta de cooperación entre los cinco países en materia de narcotráfico y respecto al crimen organizado. La literatura especializada ha estudiado los diversos dilemas que conducen a esquemas no cooperativos; el peso de la distribución de poder y los factores ideológicos en la configuración de relaciones conflictivas; los modos en que los errores de percepción; entre otros, inciden sobre las preferencias, los intereses y las intenciones, y la relevancia de gestar regímenes e instituciones que permitan moderar y encauzar las divergencias y tensiones. Sin duda, las variables estructurales son gravitantes en cuanto a los niveles de conflicto/cooperación entre distintas contrapartes. Sin embargo, la falta de comportamientos cooperativos no está predeterminada. En realidad, las perspectivas sistémicas "reconocen la centralidad de la interacción y el contexto"; por lo tanto, "la cooperación es el producto de la elección y las circunstancias".[31]

En los años 1980 y principios de los años 1990, cuando las similitudes políticas en la región eran mayores –en medio de relaciones bilaterales medianamente semejantes frente a Washington y en condiciones de una visión bastante afín frente a los principios y prácticas de la "guerra contra las drogas"–, los grados de cooperación intra-andina fueron mediocres. Desde finales del siglo XXI, y en particular después del 11 de septiembre de 2001, ante cambios domésticos considerables en los países de la subregión y en virtud de las modificaciones observadas en

[30] Particularmente Estados Unidos, y después de la conmoción generada por los atentados del 11 de septiembre de 2001, ha buscado llevar la "guerra al terrorismo" fuera de sus fronteras y a lo que considera su origen; esto es, Medio Oriente y Asia central.

[31] Arthur A. Stein, *Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations*, Ithaca: Cornell University Press, 1990, pp. 180 y 207.

el impacto y alcance del fenómeno de las drogas en el área, la escala de cooperación intrazonal fue aún más baja. Probablemente tres elementos resultaron claves para el empeoramiento del *ethos* cooperativo. Por un lado, la expansión crítica del negocio de las drogas, en sus múltiples dimensiones y dinámicas, a lo largo y ancho de los Andes produjo, paradójicamente, menos incentivos para la colaboración y coordinación de políticas estatales. Por otro lado, la desarticulación del proyecto de integración subregional –en particular, de la Comunidad Andina de Naciones– y el deterioro de las relaciones diplomáticas como producto de una amplia gama de incidentes de diverso tipo, dificultó aún más ampliar la confianza mutua y desarrollar estrategias compartidas y consensuales frente al narcotráfico y la delincuencia organizada. Por último, el liderazgo político en cada una de las naciones no contribuyó a estimular espacios a favor de comportamientos cooperativos: una suerte de "Cesarismo andino"[32] condujo a que cada mandatario enfatizara sus objetivos internos de cambio institucional y perpetuación personal en desmedro de una mirada común frente a las drogas, tanto en el terreno andino como hacia otras regiones y contrapartes.

La falta de cooperación no sólo limitó la posibilidad de acciones conjuntas para enfrentar el fenómeno de las drogas en los Andes y en aras de su parcial superación interna y subregional, sino que también restringió la probabilidad de acciones concertadas dirigidas a un objetivo compartido como es la reducción de los costos transferidos desde el exterior a través de la "guerra contra las drogas". Sin cooperación no hubo poder de innovación (para resolver la compleja situación doméstica) ni poder de resistencia (para enfrentar la imposición desde afuera).

Como bien indica Keohane, "la cooperación internacional no necesariamente depende del altruismo, el idealismo, el honor personal, los propósitos comunes, la internalización de normas o la creencia compartida alrededor de un conjunto de valores enraizados en una cultura". De

[32] El Cesarismo remite a un régimen que surge como producto de una crisis orgánica (en el sentido gramsciano) en la que se manifiesta "un equilibrio entre clases y grupos sociales opuesto entre sí" de un modo crecientemente catastrófico y en un clima de polarización, se expresa en un alternativa que deposita las expectativas de solución en una gran personalidad "con el consiguiente aumento del poder estatal" y se caracteriza por "graves contrastes entre representantes y representados", por un alejamiento de los grupos sociales de "sus partidos tradicionales", por la existencia de un "jefe carismático" y por el recurso a una "democracia plebiscitaria". Ver, Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (dir.), *Diccionario de Política*, México D.F.: Siglo XXI Editores, 1991, pp. 213-216.

hecho, "la cooperación denota una relación dialéctica con la discordia y debe ser entendida conjuntamente con ella" (Keolhane 1989: 159-160). La existencia de la discordia propicia, de hecho, la necesidad de interacción; la interacción facilita la negociación y el resultado de ésta puede llevar a la cooperación. En breve, el autointerés puede conducir a un comportamiento cooperativo. Sin pretender una condición de empatía entre los intereses de las partes es factible que una motivación instrumental o situacional conlleve a la cooperación[33]. Lo esencial es entender (y asimilar) la distinción entre un auto-interés miope y otro previsor; para el primero siempre se asiste a juegos de suma cero, para el segundo hay modos de entrar en juegos iterados que redunden en algunos beneficios y menores costos. Los gobiernos actuales de los países se vienen comportando, en general, con miopía frente al tema de las drogas; especialmente en las relaciones entre sí.

Ahora bien, en el contexto de los hallazgos mencionados que surgen de los ensayos aquí evaluados resulta importante extraer una serie de conclusiones.

- La lógica de la "guerra contra las drogas" –fuertemente influida por el talante prohibicionista– es errada, deficiente, gravosa y contraproducente. El ejemplo andino es el epítome de una estrategia funesta. Las principales políticas públicas aplicadas en el área para hacer frente al fenómeno de las drogas han resultado, individualmente y en conjunto, un fracaso. Las condiciones políticas, sociales, económicas, ambientales, militares, sanitarias y diplomáticas ligadas a este asunto en el mundo andino han empeorado en las últimas dos décadas. Los vínculos entre Estados Unidos y la Unión Europea con el mundo andino en torno a esta cuestión se han deteriorado. Las manifestaciones que ha adquirido el narcotráfico en Brasil (y, en particular, en México) comprueban que ya no se está en presencia de una cuestión meramente local, zonal o subregional. Las frases denigratorias de usanza –tal país o región se "colombianizó" o "andinizó"– son inútiles para explicar la expansión de un fenómeno que es, en esencia, global y que se expresa en cada ejemplo nacional o regional con las

[33] Según Keohane la motivación instrumental implica que los actores se interesan en los otros "*only isofar as the other can take action that affects them*", mientras la motivación situacional se produce porque "*improvements in others' welfare improve their own, and vice versa, whatever the other actor does*". Robert O. Keohane, "Empathy and International Regimes", en Jane J. Mansbridge (ed.), *Beyond Self-Interest*, Chicago: University of Chicago Press, 1990, p. 229.

particularidades del caso. Por ello, el dilema no consiste en hacer lo mismo, hacer menos de lo mismo o en hacer más de lo mismo: se trata, básicamente, de hacer algo distinto.

- La evidencia disponible indica que la cruzada contra las sustancias psicoactivas ilícitas no ha resuelto los inconvenientes esenciales del mundo andino, de Estados Unidos o de Europa en materia de drogas. Es evidente también que las prácticas antidrogas vigentes en la región y el hemisferio son inefectivas e insensibles; ni resuelven las dificultades vinculadas a ese asunto ni demuestran compasión con los actores más damnificados por su avance. Más aún, en el arco andino, en particular, los gobiernos de turno en los últimos lustros no han asumido la tarea de abordar y solucionar, al menos parcialmente, los problemas estructurales que han permitido que el negocio de las drogas florezca, prospere y se extienda. En buena medida, la mejor política pública antidrogas es una buena política pública en materia de justicia, equidad, salud, derechos humanos, educación, transparencia y empleo. No se trata de promover una estrategia antinarcóticos presuntamente integral y reparadora: en general, las medidas contra las drogas son dispersas y cuando alcanzan algún nivel holista lo hacen con iniciativas restrictivas y objetivos inalcanzables. Se trata, en realidad, de procurar una estrategia comprensiva del Estado para resolver una dilatada agenda de dificultades socioeconómicas y político-institucionales no resueltas y cuya gradual superación puede ser altamente benéfica por su impacto positivo sobre el fenómeno de las drogas.
- Un hilo conductor entrelaza los estudios en torno a América del Sur (el mundo andino y Brasil) de este volumen: no hay espacio político, voluntad institucional, fervor social ni compromiso diplomático para escalar la "guerra contra las drogas". Estados Unidos y la Unión Europea, con leves variaciones de forma más que de contenido, continúan operando con un racionalidad semejante frente a la lucha contra las drogas: los estados (de la periferia en general) carecen de capacidades suficientes (en particular, control territorial y recursos financieros) y, por lo tanto, "defeccionan" (más por razones involuntarias que por voluntad propia) en la "guerra contra las drogas". En consecuencia, más presión y asistencia lograrían que, en algún momento, se contara con la suficiente autoridad para librar el combate antinarcóticos. Este tipo de perspectiva desconoce las dificultades y prioridades de orden interno, así como las dinámicas sociales y estatales que inciden en el compor-

tamiento de los gobiernos. Incrementar y extremar la "guerra contra las drogas" –a la espera de presuntos beneficios futuros– ya no es un argumento persuasivo para que los países de la región emprendan mejores políticas públicas antinarcóticos. Una administración nueva (la del Presidente Barack Obama en Estados Unidos) con un enfoque menos agresivo o un recambio hacia una derecha más hostil (como en Europa) difícilmente logren que la "guerra contras las drogas" se torne una opción natural, permanente y consensual en los Andes[34].

Una política específica en el frente de las drogas parece requerir el uso más creativo del aprendizaje de cuatro décadas de experiencia respecto a la fallida política antinarcóticos. Por ejemplo, las perspectivas de corto plazo basadas en presuntos resultados exitosos inmediatos deben abandonarse por completo. Pensar y actuar con un horizonte de largo plazo es más prudente y consistente. Más que reproducir enfoques reactivos, medidas represivas y manejos coercitivos *a posteriori* de un (nuevo) avance del narcotráfico resulta imperativo concebir una serie de acciones preventivas (por ejemplo, en materia de inteligencia frente al crimen organizado), compensatorias (por ejemplo, en materia de una estrategia agraria amplia que incluya reformas importantes), colaborativas (por ejemplo, a favor de una modificación sustantiva del actual régimen internacional antidrogas) y alternativas (por ejemplo, en el terreno de un sistema de regulación de drogas diferenciado según sustancia). En vez de aproximarse al tema sólo desde el ángulo de la seguridad nacional –que enfatiza la dimensión estatal– sería clave introducir una mirada más centrada en la seguridad humana (ligada a la protección y defensa de los ciudadanos). Antes que proceder sobre este asunto como uno que está inexorable e incuestionablemente entrelazado a otros "males" –tal el caso del terrorismo– es crucial evitar sobredimensionar su alcance y abocarse a su especificidad: el terrorismo es un medio, el narco-

[34] Es interesante recordar que desde principios del siglo XX hasta después de la Segunda Guerra Mundial Estados Unidos no logró sumar activa y eficazmente a Alemania y Japón en su política mundial antinarcóticos. Ni siquiera la ocupación de ambos países consiguió que cumplieran a plenitud los dictados de Washington en material de control de sustancias psicoactivas ilícitas. Esos ejemplos muestran lo complejo (y apresurado) de sostener que a mayor capacidad mejor respuesta del Estado y/o que la cooperación formal es sinónimo de acatamiento efectivo de las acciones acordadas. Ver, al respecto, H. Richard Friman, *Narcodiplomacy: Exporting the U.S. War on Drugs*, Ithaca: Cornell University Press, 1996.

tráfico es un negocio; los terroristas promueven una transformación radical, los narcotraficantes quieren usufructuar mejor el *statu quo*. El dogmatismo es un mal consejero para entender y administrar el fenómeno de las drogas; el pragmatismo puede ser una mejor guía para comprenderlo y remediarlo.

- El tratamiento del negocio de las drogas ha estado signado en los hechos, tanto en Estados Unidos, la UE, Brasil y el arco andino, por una diversidad de políticas punitivas individuales. Ahora bien, resulta notorio que el modo más adecuado y menos dispendioso de enfrentar el problema de las drogas es a través de acciones conjuntas, complementarias y convergentes entre estados y actores no gubernamentales. En el terreno andino específicamente ha sido notable la falta de coordinación así como la ausencia de colaboración. Por ello, parece importante generar espacios e iniciativas que estimulen la confianza entre distintas contrapartes y la acción colectiva entre ellas; en especial entre los países andinos. El área está subsumida –y no sólo en materia de drogas– en un evidente dilema de prisionero que cada vez es más gravoso para cada actor particular. En la medida en que ello persista la subregión, en su conjunto, verá reducida su autonomía relativa en el tratamiento del tema de las drogas. Estados Unidos continuará imponiendo su pesado "garrote" y la UE ofrecerá su menguada "zanahoria"; ambos presionarán con mayor intensidad a las naciones andinas, sea como producto de la amenaza del "narcoterrorismo" o del peligro del crimen organizado transnacional. A ellos se sumará ahora Brasil cuyos intereses vitales se ven cada vez más afectados por el problema del narcotráfico: su peso específico se hará sentir sobre los vecinos. Es posible sean motivos defensivos los que, eventualmente, lleven a los gobiernos andinos a cooperar en algunos aspectos relevantes en cuanto al fenómeno de las drogas. Para que ello pueda suceder no es imprescindible una comunión plena de creencias políticas o un simulacro de empatía. Lo que sí parece urgente es que los líderes de los cinco países dejen de comportarse como "halcones" o "palomas", en la terminología que usa Putnam 1988), y operen en el doble tablero internacional e interno como artífices de ciertos compromisos puntuales y creíbles[35]. Ahora bien, para que lo anterior ocurra se requieren al menos dos condiciones

[35] Ver, Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Policy: The Logic of Two-Level Games", en *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 1988.

significativas: algún tipo de interés común entre las partes y la percepción de que los beneficios a lograrse (por cooperar) en el futuro justifican no sentirse tentado por la defección en el presente[36].

- El avance del crimen organizado en el mundo andino, en particular, y América Latina, en general, es elocuente. En el proceso de su despliegue a través de las etapas mencionadas (ver cita 26) es crucial identificar el conjunto de medidas que pueden detener al crimen organizado[37]. Llegada a la última fase es improbable que las políticas ambivalentes logren resultados promisorios. En su evolución, el crimen organizado de la primera y la tercera fase no es idéntico aunque se esté haciendo referencia a lo mismo. En los inicios de la etapa predatoria sería más pertinente hablar de pandillas; en la cúspide de la etapa simbiótica es más adecuado hablar de una nueva clase social. A comienzos se está ante un hecho criminológico; al final se asiste a una cuestión sociológica. Por lo tanto, el nivel, grado y alcance de las políticas para hacer frente al fenómeno de la criminalidad organizada debería reflejar ese salto cualitativo. La orientación y solidez de dichas políticas es lo primordial: ¿se pretende seriamente desmantelar el fenómeno o se procuran formas discretas de convivencia salpicadas por raptos de ataques impetuosos derivados de algunas de-

[36] Ver, en particular, Lisa l. Martin (1992), "Foundations for International Cooperation", en Peter H. Smith (ed.), *Drug Policy in the Americas*, Boulder: Westview Press, 1992.

[37] Es probable, por ejemplo, que una serie de políticas sociales activas y preventivas a favor de sectores desprotegidos de la sociedad combinada con un reforzamiento de la justicia y una labor policial consistente y correcta puedan limitar, y hasta revertir, la fase predatoria. Si la criminalidad avanza, entonces es posible que se requieran más medidas de diversa índole en el campo social, jurídico, económico y político junto a un mayor fortalecimiento institucional (por ejemplo, nuevos controles para evitar la penetración de dineros del crimen en actividades legales, menos tolerancia oficial con la corrupción, etc.). Contener la fase parasitaria exige no sólo un papel decisivo del Estado sino también un rol clave de la sociedad; de lo contrario la penetración de la criminalidad será muy difícil de combatir. En este último aspecto, las expresiones de Chamberlin (1932: 669) respecto al crimen organizado en Estados Unidos en 1932 son hoy todavía pertinentes para otras experiencias nacionales. Para él, "*organized crime is today a great, unmanageable threatening fact in the lives of our communities. It is not enough to ask whether the machinery of law enforcement is good... Organized crime succeeds because of public apathy. Suppression of crime is spasmodic because public interest in its success and indignation at its failure is sporadic*". Henry Barrett Chamberlin, *op. cit.*, p. 669.

mandas internas y presiones externas?[38] El drama que subyace a este dilema es que ahora las fisuras entre las elites establecidas, los bajos niveles de cohesión social y la debilitación de los estados prefiguran escenarios precarios, tanto para la lucha frontal como para la coexistencia temporal. En consecuencia, es imperativa la configuración de una estrategia sistémica frente al asunto del crimen organizado que haga hincapié en sus efectos deletéreos para la gobernabilidad, que eluda la militarización de su enfrentamiento y que asuma que las perspectivas en extremo soberanistas para su tratamiento pueden resultar disfuncionales.

- El ensimismamiento, la pasividad y el divisionismo de los actores no estatales en el mundo andino en cuanto al fenómeno de las drogas resultan inconvenientes y perjudiciales para cada país del área y para todos en conjunto. Políticos de diferente orientación, académicos, personalidades públicas, minorías movilizadas, grupos campesinos e indígenas, ONGs, líderes empresariales y sindicales, comunicadores de los medios masivos, entre otros, podrían emprender iniciativas en el plano regional, hemisférico y mundial en relación a la cuestión de los narcóticos. Se trata de desarrollar una diplomacia ciudadana en esa materia. Entiendo por ese tipo de diplomacia el que grupos no gubernamentales desarmados usurpen benignamente un rol tradicional del Estado, asuman una labor de interlocución legítima con distintas contrapartes en el exterior y desplieguen alianzas novedosas con la sociedad civil internacional. En este caso se podría procurar, por ejemplo, el estímulo y la concreción de coaliciones que ayuden a cuestionar y repensar las políticas prevalecientes en el terreno de las drogas. Antes que repetir las recetas ya ensayadas se podrían estimular discursos alternativos y aproximaciones heterodoxas en relación

[38] Por eso, el dilema que confronta Latinoamérica no es muy distinto al que en 1980 planteara el que años después sería el presidente de Colombia, Ernesto Samper. En aquel momento y ante el auge del negocio de la marihuana Samper sugirió su legalización. Entonces afirmó: "El poder de la economía subterránea está llegando a ser tan grande que ya no basta con las fórmulas simplemente represivas...Se precisan nuevas alternativas. Estamos, al fin de cuentas, entre reconocer a las mafias y re-encaminarlas o ser desconocidos por ellas y desencaminarnos todos... (Se trata de) evitar que, por su mantenimiento en la clandestinidad, estos capitales y sus dueños acaben con nuestras instituciones y nosotros mismos o las compren y nos compren que, para el caso, es lo mismo". Ernesto Samper, "Los subrepresentados", en Asociación Nacional de Instituciones Financieras, *La abstención*, Bogotá: Fondo Editorial ANIF, 1980, p. 21.

con este tema. En vez de concebir el "éxito" en este frente como algo esporádico y que significa transferirle el "problema" al "otro" puede ser crucial aglutinar esfuerzos para buscar soluciones globales, humanas y simétricas. Todo ello puede, a su vez, facilitar que los gobiernos del área andina sean menos refractarios al cambio y a la cooperación respecto al fenómeno de las drogas.

En síntesis, es el momento de impugnar con firmeza la "guerra contra las drogas" y concebir nuevas opciones realistas para superar la cuestión de los narcóticos. Como dijera Brecht, "los nuevos inventos pueden ser recibidos con alegría y esperanza, en lugar de serlo con estupor y con miedo"[39].

[39] Bertolt Brecht, *Escritos políticos*, Caracas: Editorial Tiempo Nuevo, 1970, p. 233.

Sobre los autores

Juan Gabriel Tokatlian

Nació en Buenos Aires, Argentina (1954). Licenciado en Sociología (1978) de la Universidad de Belgrano. MA. (1981) y Ph.D. (1990) en Relaciones Internacionales por The Johns Hopkins University School of Advanced International Studies (Washington, D.C.). Actualmente es Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Di Tella (Buenos Aires, Argentina). Fue Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés (Argentina) entre marzo de 1999 y julio de 2009. Ha vivido durante 18 años en Colombia (1981-1998). Fue Profesor Asociado (1995-1998) en la Universidad Nacional de Colombia (Bogotá), donde trabajó como Investigador principal en el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Cofundador (1982) y Director (1987-94) del Centro de Estudios Internacionales (CEI) en la Universidad de los Andes (Bogotá). Ha publicado numerosos libros, ensayos y artículos de opinión sobre la política exterior de Colombia y de Argentina; las relaciones entre Estados Unidos y América Latina; narcotráfico, violencia organizada y terrorismo en las Américas; y sobre las dinámicas de la política mundial. Sus libros más recientes son: *Hacia una nueva estrategia internacional: El desafío de Néstor Kirchner* (Buenos Aires: Editorial Norma, 2004) y *Globalización, Narcotráfico y Violencia: Siete Ensayos sobre Colombia* (Buenos Aires/Bogotá: Editorial Norma, 2000).
Email: jtokatlian@utdt.edu

Roberto Laserna

Nacido en Cochabamba, Bolivia (1953). Licenciado en Economía (1978) de la Universidad Mayor de San Simón (Cochabamba). Master en City Planning (1989) y Ph.D. (1995) en Urban and Regional Planning de The University of California at Berkeley (Berkeley, CA). Ha sido Profesor Catedrático en los Departamentos de Sociología y Economía en la Universidad Mayor de San Simón (Cochabamba, Bolivia), donde fue también Secretario General. Ha sido Profesor Visitante en la Universidad del Pacífico (1980-1981, Lima), y en Princeton University (2003-2004, New Jersey). Como investigador ha estado afiliado al Instituto de Estu-

dios Sociales y Económicos (IESE, 1977-1982), el Instituto de Estudios Peruanos (IEP, 1980) y el Centro de Promoción y Desarrollo DESCO (1981) en Lima, y el Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES, desde 1982 al presente). Ha sido Director Ejecutivo del IESE (1979-1980, y en 1982) y de CERES (1990-2000), miembro del directorio del Consejo Latino Americano de Ciencias Sociales (CLACSO, 1992-1995) y es presidente de Fundación Milenio (La Paz) desde 2002. Ha publicado varios libros y artículos en revistas especializadas y de difusión sobre tráfico de drogas y producción de coca, movimientos sociales, conflictos y democracia, rentismo y recursos naturales y desarrollo humano y sostenible. Tres de sus libros más conocidos son *20 Juicios y Prejuicios sobre Coca y Cocaína* (La Paz: Editorial Plural, 1997), *La democracia en el ch'enko* (Fundación Milenio, 2005) y *La Trampa del Rentismo* (La Paz: Fundación Milenio, 2006).
E-mail: laserna_r@yahoo.com

Francisco E. Thoumi

Economista (1964) de la Universidad de Los Andes, Ph.D. (1973) in Economics, Universidad de Minnesota. Actualmente, Tinker Visiting Professor en Lozano Long Institute of Latin American Studies, Universidad de Texas, Austin. Ha sido Coordinador de Investigaciones del Programa Global Contra el Lavado de Dinero, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Viena (1999-2000). Coordinador del programa de investigación del PNUD sobre drogas ilegales en los Países Andinos. Ha publicado extensamente sobre la economía política de las drogas ilegales en los Países Andinos y Afganistán.
Principales trabajos sobre drogas ilegales:
- Editor de *Drugs, Crime and Armed Conflict in Colombia, Journal of Drug Issues*, Invierno, 2005.
- Autor de *Illegal Drugs, Economy and Society in the Andes*, The Johns Hopkins University Press for the Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2003. *Versión en español*: *El Imperio de las Droga: Narcotráfico, Economía y Sociedad en los Andes*, Bogotá: Editorial Planeta e Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, 2002.
- Co-autor de *Las Drogas: una Guerra Fallida. Visiones Críticas*, con Álvaro Camacho y Andrés López, Bogotá: Tercer Mundo Editores- IEPRI (UN), 1999.

- Editor de *El Rompecabezas de las Drogas Ilegales en Estados Unidos: una Visión Ecléctica*, con Alexandra Guáqueta, Ediciones Uniandes, 1997.
- Coordinador y Editor de *Drogas Ilícitas en Colombia: su Impacto Económico, Político y Social*, Dirección Nacional de Estupefacientes y UNDP, Bogotá: Editorial Planeta, 1997.
- Autor de *Political Economy and Illegal Drugs in Colombia, Lynne Rienner*, 1995. *Versión en español*: Economía Política y Narcotráfico, Tercer Mundo Editores, 1994.

E-mails: fthoumi@hotmail.com; fthoumi@gmail.com

Adrián Bonilla Soria

Nació en Riobamba, Ecuador (1958). Obtuvo su Ph.D. en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami. Actualmente es Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador. Ha sido profesor visitante y conferencista en diferentes universidades e institutos de posgrado en varios países de América Latina y de los Estados Unidos. Ha publicado cinco libros y numerosos artículos sobre Políticas Internacionales y Conflicto en la Región Andina, Narcotráfico, Seguridad Internacional.

E-mail: abonilla@flacso.org.ec

Hernán Moreano Urigüen

Master en Relaciones Internacionales por la FLACSO Sede Ecuador. Ha recibido numerosas becas de investigación, tales como de Fundación Ford, CLACSO, UNESCO, entre otras. Ha publicado varios ensayos y papers, y un libro: *Colombia y sus vecinos frente al conflicto armado*, 2005, FLACSO Sede Ecuador – Abya Yala.

E-mail: hmoreano@flacso.org.ec

Ricardo Soberón Garrido

Nacido en Piura en 1964, abogado peruano, egresado de la Facultad de Derecho, Universidad de Lima (1987), Master of Arts en Política Internacional por el Departamento de Estudios por la Paz de la Universidad de Bradford, Inglaterra (1999). Actualmente, dirige el Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos en Lima, Perú. Vivió en Colombia del 2001 al 2005, a cargo del Programa de Fronteras de Consejería en Proyectos. Ha trabajado con la Comisión Andina de Juristas,

el Instituto de Defensa Legal y el Transnacional Institute de Holanda. Ha publicado artículos en Revista de la Academia Diplomática del Perú, Boletín de Seguridad de la Fundación Friederich Ebert, y revistas especializadas en la región andina en materia de drogas, seguridad y Amazonia. Ha escrito "La Amazonia en el Nuevo Des Orden Internacional", "Ley, Justicia y Drogas", "Asilo y Refugiados" (octubre 2003) y "Hablan los Diablos. Amazonia, Coca y Narcotráfico en el Perú" (junio 2005 y julio 2007).
E-mails: fusa10@hotmail.com; rasg642000@yahoo.com

Andrés Antillano

Caracas, 1968. Psicólogo Social, Criminólogo. Graduado en la Universidad Central de Venezuela (1997). Maestría en Sistema Penales en la Universitat de Barcelona, España (2000). Investigador y Docente del Instituto de Ciencia Penal, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela. En 2006 fue miembro de la Comisión Nacional para la Reforma Policial, instancia de alto nivel encargada de formular recomendaciones para cambios institucionales en la Policía venezolana. Artículos publicados sobre prevención del consumo de drogas, prisiones, políticas de seguridad y policía. Recientemente coordinó, junto con Luís Gerardo Gabaldón, el libro colectivo *La Policía Venezolana. Desarrollo institucional y perspectiva de reforma al inicio del Tercer milenio* (Ministerio de la Cultura: Caracas, Venezuela, 2006).
Email: andresantillano@gmail.com

Bruce Michael Bagley

Ph.D. en Ciencia Política por la Universidad de California, Los Ángeles – UCLA (1979). Es profesor de Estudios Internacionales y Director del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad de Miami, Coral Gables, FL. Asimismo, se desempeña como Director del Centro de Estudios Latinoamericanos (CLAS) de la Universidad de Miami. Previo a su arribo a la Universidad de Miami en 1987, el Dr. Bagley fue profesor en la School of Advanced International Studies (SAIS) de la Johns Hopkins University (1978-87) en Washington D.C y en la Universidad de Los Andes en Bogotá, Colombia (1972-1978). También ha sido profesor en diversas universidades en América Latina entre las que se incluyen la Universidad de las Américas en Puebla, México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en la Ciudad de México, el Instituto Colombiano de Estudios Superiores (ICESI) en Cali, Colombia, la Uni-

versidad Nacional de Colombia en Bogotá, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Quito, Ecuador, y en el CEBEM en La Paz, Bolivia, entre otras. De 1968 a 1970, el Dr. Bagley fue voluntario del Cuerpo de Paz en Fusagasuga, Cundinamarca, Colombia. Es autor de *Globalisation and Latin American and Caribbean Organised Crime*, (Routledge, 2005), editor de *Drug Trafficking Research in the Americas: A Bibliographic Survey*, (Lynne Rienner, 1997) y co-editor, con William Walker, de *Drug Trafficking in the Americas* (Transaction, 1995). Es autor de otros 12 libros académicos y monografías y más de 100 artículos de revistas académicas y capítulos de libros. Sus artículos han sido publicados en diversas revistas especializadas en los Estados Unidos y América Latina, entre las que se cuentan *Foreign Affairs*, *Foreign Policy*, *Journal of Inter-American Studies* y *World Affairs*, *Foro Internacional*, *Colombia Internacional*, *Foreign Affairs en Español* y *Global Crime*.

Su actual línea de investigación se centra en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, con énfasis en el narcotráfico y cuestiones de seguridad en Colombia, la Región Andina, y México. Recientemente ha finalizado un libro sobre *The Drug Trade and U.S.-Colombian Relations" y está preparando un segundo volumen sobre "The Drug Trade and U.S. Mexican Relations* para su publicación en 2009.

Además de sus actividades académicas, el Dr. Bagley se desempeña ocasionalmente como consultor experto de las Naciones Unidas (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD), del Gobierno de los EE.UU. (Departamento de Estado, Departamento de Defensa, Departamento de Justicia, el FBI, y la DEA), y de varios gobiernos en América Latina (Colombia, Ecuador, Bolivia, Panamá y México) sobre cuestiones de narcotráfico, lavado de dinero y seguridad pública. El Dr. Bagley también ha testificado en la corte Federal de los EE.UU. en numerosas ocasiones como perito en narcotráfico y cuestiones del crimen organizado relacionado a América Latina.

Email: bbagley@miami.edu

Iván Briscoe

Nació en Manchester, Inglaterra (1970). Estudió Filosofía, Política y Economía (PPE) en Magdalen College, Oxford (1992). Recibió una beca del Frank Knox Fellowship para estudiar en la Escuela de Graduados de la Universidad de Harvard (1992-93). También ha completado una Maestría en Desarrollo Internacional de la Universidad Complutense de Madrid, con una beca de la Agencia Española de Desarrollo (2002-2003). Ha trabajado como investigador en el Instituto Demos en Londres, y como

periodista para el *Buenos Aires Herald* y numerosos medios de prensa internacional en Argentina (1996-1999), y para Agence France Presse y El Correo de UNESCO en París (1999-2001). De 2002 a 2006 se desempeñó como editor y reportero de la edición en inglés del diario El País, Madrid. Asimismo, ha escrito extensamente sobre cuestiones sociales y políticas de América Latina para open Democracy y *The New Internationalist*. Ha participado regularmente en programas de radio y televisión en Europa y América Latina. De 2006 a 2009, se ha desempeñado como Investigador Senior en la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), especializado en el análisis de los Estados frágiles. Actualmente, es investigador invitado en la Unidad de Investigación sobre Conflictos (CRU) del Instituto Clingendael, La Haya, Holanda.
E-mail: ibriscoe@hotmail.com

Mónica Hirst

Bachiller y Licenciada en Historia por la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro. Master en Ciencia Política, Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro (IUPERJ). De 2001 al presente es Profesora del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella en Buenos Aires. Ha sido profesora en el Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina (1994-2008); profesora visitante en la Universidad de Stanford (1992), en la Universidad de São Paulo (1994), y en Harvard (2000). Co-coordina el Programa de Apoyo a la Investigación sobre Países Intermedios del IUPERJ. Se ha desempeñado como consultora del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, la Fundación Ford, la Corporación Andina de Fomento (CAF), los Ministerios de Relaciones Exteriores de Argentina y Colombia y coordinó el Área de Cooperación Política del Proyecto sobre Fortalecimiento Institucional de Haití de FLACSO-Argentina, con el apoyo del IDRC. Es autora de numerosas publicaciones sobre la política exterior de Brasil, integración y seguridad regional y las relaciones entre Estados Unidos y América Latina.
Sus libros más recientes son: *The United States and Brazil: A long road of unmet expectations* (New York: Routledge, 2004) y *Crisis del Estado e Intervención Internacional: Una mirada desde el Sur* (Buenos Aires: Edhasa, 2009).
E-mail: mhirst@utdt.edu

cocaína, la variación del precio es de 1.532%: ello confirma que "el dinero real se queda en pocas manos que controlan segmentos claves del comercio de las drogas y que la mayoría del dinero se hace a través de la venta final"[6] (Grauer 2007).

Ahora bien, también corresponde explicitar que en su versión más "pura" o "impura" la consecuencia de la prohibición ha sido y tiende a ser invariable: genera más crimen, corrupción, desorden, violencia, lucro e inestabilidad; hechos que, no obstante, afectan de manera desigual a las sociedades.

En este marco general, los escritos de este texto –sustentados en evidencias precisas– brindan una serie de elementos de juicio que permite discernir el estado de la lucha antidrogas en el arco andino y los entrelazamientos con las experiencias europea, estadounidense y brasileña en esa materia. Mediante una perspectiva histórica y comparativa es posible distinguir la evolución, desde los años 1990[7], del fenómeno de

---

[6] Cornelius Grauber, *Drugs and Conflict: How the Mutual Impact of Illicit Drug Economies and Violent Conflcit Influences Sustainable Development, Peace and Stability*, Eschborn: GTZ, 2007.

[7] En un volumen compilado a principios de los años 1990 sobre el mundo andino y la cuestión de las drogas, diversos autores subrayaron, entre otros, lo siguiente: "las grandes fortunas amasadas por los mercaderes de la drogas les han permitido armar sus propios ejércitos para defender sus fabulosos intereses...les han servido para sobornar a diestra y siniestra jueces, policías, militares y altos miembros de las cúpulas gubernamentales...se ha extendido una corrupción institucional que afecta los cimientos del sistema político vigente...el Estado, por su lado, ha desaparecido de algunas zonas...(p. 5); "la ausencia del Estado de grandes áreas de nuestros territorios (andinos) nacionales se constituye en la garantía de impunidad al ejecutar acciones ilegales...el potencial de corrupción de las autoridades competentes es relativamente alto en nuestros países...nuestros países tienen una amplia tradición histórica de contrabando...la inoperancia de nuestras leyes se manifiesta en una persistente violación de las mismas...(pp. 48-49); "además del potencial que tiene el narcotráfico de desestabilizar política y socialmente a los países andinos, su efecto económico puede ser letal en el largo plazo...la llamada enfermedad andina no es una situación lejana para nuestros países...los países andinos deben adoptar una actitud autocrítica frente a lo que ha sido su estrategia hasta el presente" (p. 75); "la clase media industrial no participa activamente en las actividades del narcotráfico aunque algunos de sus miembros intentan por esta vía acceder al status de la bien establecida oligarquías...el balance es definitivamente negativo si se toma en cuenta el criterio del beneficio y se obvia un análisis de costo-beneficio que incluya, por ejemplo, el daño ecológico...el crimen organizado no tiene una estrategia política definida pero entorpece las acciones que el gobierno emprende para entrabar sus intereses vitales...entre sus efectos perversos recordemos cómo la disponibilidad

las drogas en las políticas públicas de los cinco países andinos, de Brasilia, Washington y Bruselas. Ello significa que se pueden observar los cambios y continuidades, tanto del fenómeno mismo y su impacto doméstico respectivo, como de las estrategias instrumentadas para hacerle frente en el terreno nacional, regional y global.

En esa dirección, se puede mencionar un conjunto de hallazgos importantes derivados de los estudios aquí compilados:

***Acerca de las prácticas estatales específicas ante el problema de las drogas.**

Los Estados disponen de tres tipos de medidas y acciones en el frente de los narcóticos. Por una parte, pueden aplicar políticas punitivas que procuran sancionar con severidad la mayoría y/o todos los eslabones internos y externos del fenómeno de las drogas. Por otra, pueden implementar políticas compensatorias en algunos ámbitos para mitigar los costos de un combate frontal contra los narcóticos. Por último, pueden ensayar políticas alternativas que se orientan en un horizonte menos prohibicionista. La criminalización extendida de los diferentes componentes y las distintas fases del fenómeno de las drogas es un ejemplo de política punitiva; la sustitución de cultivos a través de proyectos de desarrollo rural es un ejemplo de política compensatoria ante los efectos sociales, económicos y ambientales derivados de la erradicación de plantíos ilícitos; y la despenalización del consumo de una dosis personal es un ejemplo de una política alternativa. Al analizar el curso de los comportamientos de los Gobiernos andinos, de Brasil, de Estados Unidos y de la UE resulta que, en buena medida, las políticas antidrogas diseñadas y ejecutadas han ido adquiriendo, en las últimas dos décadas, un perfil más coercitivo que persuasivo. Ello resulta más elocuente al evaluar la conducta de los ejecutivos a nivel nacional e independiente de las preferencias ideológicas de los mandatarios y partidos en el poder[8].

---

del suministro de cocaína ha producido la drogadicción la cual se ha convertido en un flagelo para la región andina" (pp. 126-127). Ver Jorge Mario Eastman y Rubén Sánchez David (comps.), *El narcotráfico en la región andina*, Bogotá: Parlamento Andino/ONU-UNDCP, 1992. Aquel diagnóstico regional parece hoy exacerbado a la luz del avance del lucrativo negocio de las drogas ilícitas, de la persistente fragilidad estatal y de la oscilante actitud de la sociedad en el mundo andino.

[8] En el ámbito judicial y en el plano local se notan, en la región y Europa avances en un sendero menos draconiano. En Estados Unidos, por ejemplo, iniciativas refrendadas en el nivel estadual a través del voto y leyes aprobadas por los legislativos

Ahora bien, la semejanza natural, la coincidencia compartida o la homogeneidad impuesta de políticas más inclinadas hacia la punición no ha significado que las partes –esto es, las naciones andinas, Brasil, Estados Unidos y la Unión Europea– colaborarán más y mejor entre ellas. Por lo general, las políticas antinarcóticos de los gobiernos andinos han sido individuales. Las administraciones optaron, hasta finales de los años 1990, por relaciones bilaterales frente a contrapartes más dotadas (en particular, Estados Unidos y la UE) a la espera de lograr recursos y apoyo. La escasa colaboración intraandina durante aquella década fue indirectamente inducida por Washington y Bruselas mediante el otorgamiento de preferencias comerciales colectivas[9]. Tampoco sobresalió una concordancia europea-estadounidense para tener políticas concurrentes hacia el arco andino: de hecho, el prohibicionismo *hard* de Washington y el prohibicionismo *soft* de Bruselas sólo sirvieron para avalar un compromiso a favor de auspiciar y conjugar políticas mayoritariamente punitivas con políticas ligeramente compensatorias[10]. La irrupción de Brasil como un actor crecientemente involucrado en el fenómeno de las drogas no ha aportado, hasta el momento, a más convergencia intraandina y a una mejor confluencia andino-brasileña ni ha conducido a que Brasil impulse o se identifique activamente con un eje Estados Unidos-Unión Europea en materia de drogas y respecto al mundo andino. En breve, no hay ni un triángulo (mundo andino-Europa-Estados Unidos) ni un cuadrilátero (mundo andino-Europa-Estados Unidos-Brasil) de afinidades plenas para abordar de modo medianamente conjunto el asunto de los narcóticos.

*Acerca de los modos de afrontar el desafío de las drogas.

La complementación de alta punición, baja compensación y exiguas alternativas –mixtura de políticas públicas más usual entre los países identificados en este volumen– puede llevarse a cabo de dos maneras di-

estaduales han avalado el uso de la marihuana para fines medicinales. Gestiones municipales en ciudades y barrios europeos, estadounidenses y latinoamericanos han implementado políticas de reducción de daño; en particular para reducir la incidencia del SIDA entre los que usan drogas por vía intravenosa.

[9] Cabe mencionar que en los regímenes especiales de preferencias comerciales de 1991 brindados por Washington y Bruselas, respectivamente, a los países andinos no se incluyó a Venezuela.

[10] Los ensayos de Bruce Bagley e Ivan Briscoe en este libro denotan las variantes *hard* y *soft*, respectivamente, de la prohibición.