

## Drogas en la región andinoamazónica: los retos frente al fracaso de la prohibición

**Ricardo Vargas Meza**  
**Director de Acción Andina**

Luego de una ligera caída en la producción de coca durante los años 2003 y 2004, la región andina ha restablecido el promedio histórico de 200.000 hectáreas de hoja de coca que ha conocido el área durante los últimos 16 años. Con ello, el territorio andinoamazónico promedia un potencial productivo de 1.000 toneladas de cocaína que anualmente salen hacia los mercados internacionales. (Véase cuadro No.1)

**Cuadro No. 1**  
**Áreas de coca en la región andina 1992 - 2.003 (Hectáreas)**  
**Según cifras del Dpto. de Estado**

Año	Bolivia	Perú	Colombia	Total
1992	45.500	129.200	41.206	215.906
1993	47.200	108.800	49.787	205.787
1994	48.100	108.600	46.400	203.100
1995	48.600	115.300	53.200	217.100
1996	47.000	95.000	69.200	211.200
1997	46.000	68.800	79.100	193.900
1998	38.000	51.000	101.800	190.800
1999	21.800	38.700	122.500	183.000
2.000	14.600	34.100	136.200	184.900
2001	19.900	34.000	169.800	223,700
2002	24.400	36.000	144.450	202.850
2003	28.450	31.150	113.850	173.450
2004	24.600	27.500	114.000	166.100
2005	26.500	38.000	144.000	208.500

*Fuentes: International Narcotics Control Strategy Report, U.S. Department of State*

El resultado es impactante si se tiene en cuenta que en los últimos cinco años se invirtieron a través de la Iniciativa Regional Andina más de 4.000 millones de dólares (US \$ 4 billón) en buscar detener, en las zonas de producción, la oferta mundial del clorhidrato de cocaína.

A este resultado, en el nivel de las zonas cocaleras de los tres países andinos, se agrega el fuerte incremento de la expansión del narcotráfico hacia otros países de la región como en el caso de Ecuador, que pasó de una interdicción de 5.6

toneladas en el 2004 a 45 toneladas en el 2005. Así mismo, en Venezuela, hechos como la caída del barco Yemaya II en la segunda semana de octubre de 2005, en la operación Goterón, con 3.5 toneladas de cocaína que se dirigía a España interceptado en alta mar por agentes españoles en aguas del océano Atlántico, con tripulación toda venezolana, da muestras de una nueva tendencia importante de participación de ese país en el transporte de drogas.<sup>1</sup> Situación aún más crítica si se confirma en otros casos, el compromiso de generales del ejército y de la Guardia Nacional, organizados para facilitar el contrabando de cocaína en promedios de 5 toneladas mensuales, y que fue uno de los diversos argumentos para que Washington descertificara a Venezuela en materia de lucha antidrogas.<sup>2</sup> Las tensiones de las relaciones de Caracas con Washington siguen incrementándose a partir de las diferencias en el enfoque sobre el alcance de la injerencia regional de EU en tema de drogas. Personal militar de EU con responsabilidad en el monitoreo de las drogas, señala que Chávez es un obstáculo para el pleno ejercicio del control antidrogas de orden regional.<sup>3</sup>

Por su parte, las fuerzas armadas de Venezuela han venido reiterando críticas a los efectos del Plan Colombia e incluso, han presentado cuestionamientos acerca de las “reales intenciones” de esa estrategia. De acuerdo con militares venezolanos, el Plan Colombia “es una amenaza latente. Nos preocupa que se trate de crear un incidente fronterizo entre ambos países para buscar excusas y aplicar la Carta Democrática, apoyándose también en la matriz de opinión según la cual estamos apoyando la subversión”, dijo el general Melvin López, citado por el diario El Universal.<sup>4</sup>

Así mismo, en áreas como Centroamérica y el Caribe, se destaca, entre otros, el uso de la zona del Peten en Guatemala como una cabeza de playa de vuelos clandestinos, sobre todo nocturnos, procedentes de Colombia, y del movimiento de lanchas *go fast* que salen tanto del océano Atlántico como del Pacífico. Así mismo se incrementa el peso de El Salvador y Belice, que es un bastión de seguridad para los narcotraficantes mexicanos.

---

<sup>1</sup> El País, “Apresado un pesquero venezolano cargado con 3.500 kilos de cocaína en aguas del Atlántico” octubre 13 de 2005.

<sup>2</sup> EU descertificó a Venezuela en su compromiso frente a la lucha antidrogas, dando sólo una salvedad con el waiver por razones de los intereses nacionales de EU. Uno de los puntos que la investigación interna de Washington abordó fue justamente el involucramiento de miembros de las FFAA venezolanas con el narcotráfico. Revista Semana, “Los militares y la droga”, Octubre 3 de 2005.

<sup>3</sup> Para el coronel Gary Gagliardi, jefe de la Base de Manta, “a excepción de Venezuela, EEUU controla desde el territorio ecuatoriano el tráfico de drogas en una parte de la región y el Caribe con la ayuda de naves espías...No cruzamos por Venezuela por los problemas políticos con el presidente Hugo Chávez”. Véase El Universal, “EEUU advierte que roces con Chávez impiden rastreo antidrogas”, enero 10 de 2006, Caracas.

<sup>4</sup> El Tiempo, “Plan Colombia es una “amenaza latente” para Venezuela, dice inspector de la Fuerza Armada venezolana. Edición Web, septiembre 12 de 2005.

---

De otro lado, es notorio el rol de países como Paraguay como puente de tránsito de la coca colombiana hacia Brasil, tanto para satisfacer una demanda interna en alza, como para hacer tránsito hacia Europa. Cumpliendo la misma función, Bolivia se conecta con el norte de Argentina en otra ruta de incremento del narcotráfico latinoamericano.

Tanto en Brasil como en Argentina, el narcotráfico retroalimenta poderosas estructuras mafiosas que se insertan desde las fabelas de Río o Sao Paulo en el caso del primero, con ejércitos privados que reclutan niños desde los 10 años como soldados y mulas, hasta el control de las cárceles e inciden en sectores y decisiones del alto gobierno. Por su parte, en Argentina el narcotráfico se inserta en estructuras de poder cuyas dinámicas no han sido suficientemente develadas. La triple frontera, sigue siendo un lugar expedito de tránsito que mueve a la vez, una economía de contrabando de armas, vehículos robados, bienes de consumo, etc., en donde la capacidad de control gubernamental es muy reducida.

### ¿Qué se ha ganado?

Visto estos escenarios, el fracaso de la política de drogas de Washington, no representa --en sí mismo-- un triunfo de la región frente a los espacios que ha ganado la globalización ilegal en el hemisferio. El narcotráfico es un problema regional que incide directamente y de manera negativa sobre las posibilidades de construcción de democracia, y retroalimenta hoy el conflicto armado colombiano y se consolida, entre otras, detrás de regímenes autoritarios de Centroamérica. La región en lugar de avanzar en esta materia, muestra serios retrocesos y una dinámica de afectación creciente de la gobernabilidad e incrementos en los niveles de corrupción. Esta situación se presenta por igual tanto en regímenes que le han apostado a una aplicación rigurosa de la estrategia de Washington (Colombia), como en gobiernos que se han manifestado retóricamente estar en contra de la implementación de la estrategia de Washington como en el caso de Ecuador o la misma Venezuela.

De este modo es desacertado creer que con el revés de Washington, estos problemas van a desaparecer de la noche a la mañana. Al contrario, las mafias están siendo ganadoras económica y políticamente, situación que es favorecida por la aplicación de una estrategia que, al insertarse en la lectura de drogas como fuente de financiación del terrorismo, saca partido de las nuevas prioridades que identifican equivocadamente a las organizaciones armadas como las FARC, en calidad de sustitutos de los antiguos carteles colombianos. Como consecuencia, el *indictment* reciente contra la cúpula de esta organización, da más razones para un prolongamiento del conflicto interno, escenario que también favorece la persistencia de su poder local y su seguridad, a través de la continuidad de la guerra, con altos costos para la población civil.

## ¿Qué hacer?

En este complejo escenario y sobre todo a raíz de los resultados más recientes que se infieren del informe de la oficina de drogas de EU, la ONDCP, casi siempre emerge la propuesta general de legalizar las drogas. Observemos este punto más de cerca en realidades como la colombiana. En primer lugar, hay que señalar que este país tiene la mayor paradoja en esta materia: de un lado, fuerzas políticas como el liberalismo han tenido y siguen teniendo el comportamiento más conservador en materia de drogas, situación que se refuerza con el apoyo a un régimen de acuerdos con Washington, que ha deteriorado crecientemente la soberanía nacional en el manejo de este problema. De otro lado, Colombia mantiene viva --aunque de milagro y sólo en el papel-- la sentencia constitucional más progresista y liberal, tal vez del hemisferio, de despenalización de la dosis personal de drogas.

La sentencia generó en su momento el inicio del más interesante y participativo debate de que se tenga noticia en esta materia. Sin embargo, el presidente liberal de entonces, Cesar Gaviria, abortó ese proceso amenazando con un referendo para reinstaurar la prohibición total de las drogas. Con todo, la sentencia --primer y sólido cimiento para una política nacional de drogas-- quedó huérfana en el Congreso de la República, al no contar con el apoyo de sectores políticos que avanzando en la filosofía liberal allí presente, hubiesen fortalecido una estructura normativa y de políticas públicas sobre drogas, desarrollando la implementación de toda la contribución política e institucional implícita en la sentencia de la Corte.

Bajo el gobierno liberal del presidente Samper, puesto contra la pared por las acusaciones de los vínculos de su campaña con el narcotráfico, se dio inicio a las fumigaciones aéreas contra la coca en 1994, política que hoy se ratifica como el más claro fracaso luego de 12 años de aplicación rigurosa. Allí mismo, se perdió la última oportunidad de haber desarrollado una política concertada con las comunidades productoras, al desconocer los acuerdos de las primeras movilizaciones de 1993 en el Guaviare y más tarde se ratifica esta misma política en 1996 en el tratamiento de las grandes movilizaciones de productores, con lo cual se crearon las condiciones para que los grupos armados entraran de lleno a controlar esta economía y sus territorios de asentamiento. El Estado empujó así a las comunidades campesinas hacia una renovación total del dominio de la insurgencia de estas zonas y propició que los grupos paramilitares tomaran la iniciativa para disputar a las guerrillas, este nuevo mecanismo de poder financiero y de control territorial.

En el gobierno del presidente Uribe, que conquista el poder como una disidencia liberal, a tono con el paradigma internacional post 11 de septiembre, la política de drogas se inserta plenamente en la lucha contra las finanzas de la guerrilla y se genera la más alta militarización de las áreas productoras y se desarrolla el

---

más ambicioso plan de fumigaciones intensivas e indiscriminadas contra los productores, de que se tenga conocimiento. Así mismo buscó infructuosamente revertir la sentencia de la Corte Constitucional sobre la despenalización de la dosis personal a través de su inclusión en el frustrado referendo al inicio de su gobierno. De manera más reciente, el precandidato liberal Rafael Pardo, también retoma esta misma iniciativa del presidente Uribe, dando muestras de una coherente continuidad política conservadora del liberalismo colombiano en materia de drogas. Tanto el Presidente como el precandidato liberal, no tomaron como base ningún estudio riguroso que muestre esa relación de causalidad que han denunciado, de un incremento del uso de drogas por razón de la sentencia.

Pero en estos 12 años el balance del comportamiento de las bancadas *alternativas* o de oposición, tampoco deja los mejores resultados. En efecto, estos partidos o grupos izquierda han estado mayoritariamente de espaldas al tema de las drogas. Veamos unos pocos ejemplos:

1. No incorporaron en sus plataformas políticas ningún planteamiento serio en materia de drogas, ni se la jugaron a legislar retomando el paradigma de la sentencia de la Corte Constitucional.
2. No promovieron --como bancada-- una discusión sobre el diseño y aplicación del Plan Colombia, ni han hecho balances de lo que ha sido esta política que sí se ha venido debatiendo en el Congreso de EU. Salvo algunas iniciativas que han obedecido a unos pocos compromisos personales, se han debatido temas como la fumigación en parques nacionales. El cuestionamiento a la aplicación del hongo *fusarium oxysporum* para combatir la hoja de coca en el Congreso, fue asumido por sectores conservadores o de centro. Otras iniciativas, han estado enmarcadas en unas miradas bastante parroquiales de impactos de las fumigaciones en ciertos lugares con interés principalmente electoral. En general, no se ha hecho un balance integral, de fondo, de todas las implicaciones de esta estrategia y de la serie de responsabilidades de orden político.
3. Hoy en día el código penal sigue siendo incoherente con la equiparación de la responsabilidad penal de productores y financiadores del narcotráfico, situación puesta de presente en la similitud de penas para ambos actores. Sobre esta materia, solitarios representantes conservadores han intentado infructuosamente, reformar el código penal.
4. A pesar de la existencia de la sentencia constitucional sobre dosis personal, La ley 30 de 1986, entre otras, obstaculiza la puesta en marcha de programas preventivos y de tratamiento que busquen superar modelos fracasados como la abstinencia total o que permitan un manejo más humanitario y que impida la discriminación de grupos sociales marginales. No ha habido iniciativas de reformas en esta dirección.
5. Hoy en día, la Dirección Nacional de Estupefacientes sigue mostrando la ineptitud e incapacidad como ente de control de los bienes incautados al

narcotráfico. Este es un reflejo claro de la precariedad institucional en esta materia. Tampoco ha habido iniciativas políticas en este sentido.

6. Así mismo, es evidente la improvisación en relación con el diseño e implementación de instituciones responsables de manejar el abuso de drogas. No hay un seguimiento sistemático de esta problemática, con una metodología común para cada año, con lo cual, Colombia carece de un monitoreo científico en esta materia, siendo hoy uno de los países más retrasados en el hemisferio en este tipo de acciones.

Estos pocos ejemplos, dan muestra del nivel de precariedad del debate público sobre drogas, enmarcado en la construcción de una política nacional. Hemos señalado que hay una constante histórica del liberalismo en esta materia, que es acompañada mayoritariamente de sectores conservadores, y que ha redundado en un régimen nacional de drogas excesivamente precario, pobre en resultados y más proclive a incorporar las pautas de Washington que se negocian a nivel bilateral, casi siempre en función de otros intereses de grupo o de períodos de gobierno. Se puede concluir que no hay contribuciones serias a la construcción de una política nacional alternativa y la guerra contra las drogas, en los términos en que se ha venido desarrollando en la región, ha sido la constante histórica con un alto costo en vidas, en derechos sociales y en el medio ambiente. Sin embargo, como se ha observado en los pocos ejemplos señalados, resulta igualmente pobre la construcción de una masa crítica alternativa a esta estrategia.

### Entonces... ¿legalizamos?

Puesto este contexto y retomando nuevamente el escenario que nos presenta el Departamento de Estado en su informe de mediados de abril de 2006, resulta un error político proclamar un triunfo por el hecho de que la política de drogas, bajo el paradigma de la prohibición, continúe fracasando. Y de contera, resulta atrevido y hasta cierto punto una muestra de irresponsabilidad, señalar un poco alegremente, como alternativa, la legalización de las drogas. Aceptando (cosa poco probable en el corto o mediano plazo) que se puedan desconocer las Convenciones Internacionales de Naciones Unidas, la pregunta es: ¿Quién lidera políticamente esa iniciativa?

Resulta difícil establecer ese liderazgo en sectores políticos que han estado prácticamente ausentes frente a esta temática, situación puesta de presente en la ausencia de esa masa crítica para un régimen no fundamentalista en relación con las drogas. El principal indicador acá es la ganancia de espacios y la construcción de políticas a nivel del Congreso, y programas en las alcaldías y en las gobernaciones de los llamados gobiernos *alternativos*. De este modo se ha dejado de ganar una autoridad para plantear propuestas o iniciativas alternativas a la prohibición, las cuales, por sus implicaciones políticas, demandan la más alta responsabilidad y eficiencia para generar caminos realistas que superen las deficiencias y vacíos del actual régimen. Al observar acá, por ejemplo, la

prácticamente inexistente política pública sobre drogas en la administración del alcalde Garzón en Bogotá, se ratifica una vez más que quienes pretenden un régimen de cambios en aspectos centrales de la vida nacional, están por fuera o muy lejos de construir una estrategia alternativa.

Visto este escenario, la legalización no puede ser la sombrilla que encubra la precariedad de las propuestas e iniciativas concretas de orden nacional en esta materia.

Mientras tanto Washington no va a renunciar a su régimen y por lo menos a nivel del Congreso parece moverse hacia una mayor radicalización de la política. La fuerte votación en la Cámara de Representantes (399 votos a favor y 5 en contra) de la ley HR2829 liderada por los republicanos Dan Burton y Mark Souder, que aprobó un presupuesto y que conmina al Zar Antidrogas a formular un plan de ensayos de campo para experimentar armas biológicas contra los cultivos de coca, es una muestra de ello.

Hoy en día esta iniciativa está en el Senado y afortunadamente se han pronunciado diversas instancias como el mismo Zar Antidrogas John Walters, la CIA y la DEA en contra de esa posibilidad, contexto que revela la inexistencia de un acuerdo de consenso para una política alterna al fracaso del componente antidrogas del Plan Colombia.

Así que el momento es apropiado para hacer un reconocimiento de que el país político en Colombia --sin excepción-- ha fracasado también en esta materia (cómplices por acción y *alternativos* por omisión) y que se requiere un acuerdo nacional que fije nuevas metas, mejores iniciativas y busque una concertación con Washington por ser parte del problema, bajo una estrategia de defensa de los intereses nacionales.

En ese contexto, se deben desarrollar simultáneamente iniciativas regionales que privilegien a los países vecinos y en general de América Latina, dada la ampliación del involucramiento de la región en la economía de las drogas y, por tanto, el fortalecimiento de redes ilegales que afectan la gobernabilidad de estos países. En este sentido, se debe reconocer que el modelo bilateral de tratamiento del problema de las drogas ha fracasado. Si bien en términos generales ha permitido involucrar otros temas de la agenda bilateral en el marco de las transacciones con Washington, ha terminado por sacrificar los intereses como región. Adicionalmente, modelos como el Plan Colombia no han contribuido a legitimar la estrategia antidrogas en el nivel regional, al seguir siendo percibido como un mecanismo de entronización del poder militar de EU en el área, contexto en el cual Colombia es vista como su soporte fundamental. De allí que la costosa apuesta de Bogotá de jugar a relevar este mecanismo de seguridad como un factor decisivo en el conjunto de sus relaciones con los países vecinos,

ha acarreado, como se observa en el caso del TLC frente a la CAN, golpes serios frente a la débil integración regional.

En lo visto, se observa que el proceso de construcción de una política alternativa capaz de sustituir el régimen prohibicionista de las drogas apenas comienza en el hemisferio y tiene aún muchos obstáculos por delante. Hay, sin embargo, un acumulado de saber en comunidades campesinas, indígenas y funcionarios con capacidad autocrítica de decisiones equivocadas. Así mismo, existe a favor de las propuestas distintas a la prohibición, una masa crítica en ciudades y algunos países de Europa que hay que incorporar en el debate público. Sin embargo, vale recordar que en materia de drogas, estos países defienden sus intereses como nación e incluso algunos de estos, en esa misma dirección, apoyan el régimen internacional de drogas represivo de Washington dirigido contra la producción ilegal, para favorecer sus políticas liberales internas como lo hace hoy Holanda. A pesar de esto, muestran un derrotero en el manejo exitoso de la política de reducción de daños. Mientras no se identifiquen los intereses nacionales en juego, es difícil jugar con eficacia en el contexto internacional de las estrategias de drogas e incluso, pensar seriamente en una incidencia para legalizarlas. Precisar políticamente esos intereses es un buen comienzo.