



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**“El Plan Colombia, una estrategia fallida para  
el combate de las drogas”**

**T E S I S A**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADA EN CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN**

**CON ESPECIALIDAD EN PERIODISMO**

**P R E S E N T A**

**PAOLA ANDREA MARTÍNEZ CASTRO**

**ASESOR: LIC. ARTURO CHÁVEZ LÓPEZ**



México, D.F.

2008.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## DEDICATORIA

A mis dos pequeñas, Isabella y Oriana, fuentes de toda mi inspiración y motivo de lucha.

A Jose, mi compañero de vida, de aventuras y proyectos.

A Mariú, Any y Olgúin, tres mujeres maravillosas, ejemplos de lucha constante.

A mi familia toda, sin cuyo aliento no hubiera podido terminar este trabajo.

A mis amigos, por estar presentes siempre.

A todos aquellos en México y Colombia que dedicaron parte de su valioso tiempo para dar vida a este reportaje.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
<b>I. El fenómeno de las drogas</b> .....	9
1.1 El uso de las drogas en las comunidades indígenas.....	9
1.2 La doble moral de las potencias.....	12
1.3 El prohibicionismo, una imposición de Estados Unidos al mundo.....	14
1.4 La restricción de las drogas en Colombia.....	17
<b>II. Colombia, tierra fértil para el narcotráfico</b> .....	22
2.1 Los orígenes de la industria ilegal .....	22
2.2 El ascenso de los grandes capos .....	25
2.3 La mafia vs. el Estado colombiano .....	30
2.4 La política del garrote y la zanahoria .....	34
2.5 Una crisis política sin precedentes .....	42
<b>III. La política de Estados Unidos hacia Colombia: ¿Lucha antidrogas o combate a la guerrilla?</b> .....	46
3.1 Colombia, una amenaza a la seguridad estadounidense .....	47
3.2 La propuesta republicana de ayuda a Colombia .....	55
3.3 El paquete de ayuda de la Casa Blanca .....	60
3.4 El debate en Estados Unidos en torno al paquete .....	64
3.5 La aprobación de la asistencia militar a Colombia .....	69
3.6 Los intereses detrás del Plan Colombia; ¿económicos o geopolíticos? .....	78
<b>IV. El Plan Colombia: ¿Una estrategia para la paz o para la guerra?</b> .....	84
4.1 Un proyecto para la reconstrucción de Colombia .....	84
4.2 De la reconstrucción de Colombia al combate a las drogas .....	87
4.3 Las contradicciones del Plan Colombia .....	91
4.4 Se impone la política represiva de combate a las drogas .....	95

<b>V. La aplicación del Plan Colombia</b> .....	99
5.1 El Putumayo, el epicentro del Plan Colombia .....	99
5.2 Un territorio en disputa: El conflicto armado .....	102
5.3 La proliferación de los cultivos de uso ilícito .....	106
5.4 La política de fumigaciones, una estrategia importada .....	109
5.5 La erradicación manual y voluntaria de los cultivos .....	117
5.6 La erradicación química y sus efectos .....	123
5.7 El Sur responde a las fumigaciones .....	138
<b>VI. Hacia una política antidrogas viable. Conclusiones</b> .....	142
6.1 ¿Cómo transitar hacia una nueva estrategia? .....	142
6.2 ¿Vamos hacia la legalización de las drogas? .....	151
<b>CONCLUSIONES</b> .....	157
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	159

## INTRODUCCIÓN

Este reportaje está centrado en el fenómeno de las drogas en Colombia y la estrategia impulsada hace ya casi una década para detener el crecimiento de esta poderosa industria ilegal, cada vez más diversa, que involucra a numerosos actores: desde campesinos que cultivan la marihuana, la coca y la amapola a pequeña escala hasta los grandes carteles encargados de colocar los narcóticos en el mercado internacional.

Aunque el problema de las drogas no es exclusivo de Colombia, pues afecta a gran parte de América Latina, ya sea como países productores o de tránsito de los estupefacientes, en esta nación andina hay un componente adicional que le agrega complejidad al tema. Se trata de la participación de los grupos guerrilleros y paramilitares desde hace unos años en este multimillonario negocio, del cual obtienen recursos para la guerra, empeorando aún más un conflicto armado de más de cuatro décadas.

La industria de las drogas floreció en la década de los setenta con la proliferación del cultivo de la marihuana. En pocos años Colombia pasó de ser productor y traficante de marihuana, a ser un importante productor, procesador y abastecedor de cocaína y heroína para Estados Unidos y Europa.

El negocio de las drogas ilícitas, que proliferó en Colombia gracias a diversos factores, entre ellos su localización geográfica, las condiciones climatológicas y agrícolas, la crisis cafetera y la debilidad del sistema judicial, representa un grave problema para el país, toda vez que provoca importantes distorsiones en la economía legal, altera el tejido social, erosiona los gobiernos democráticos frente a grupos criminales y aumenta la violencia, el soborno y la intimidación.

Hoy por hoy esta problemática también la enfrenta México -convertido en el principal punto de tránsito de las drogas destinadas al consumo estadounidense-, donde los carteles locales se disputan a muerte el control de las rutas del narcotráfico antes manejadas por las grandes organizaciones colombianas, así como las redes de distribución en el interior de Estados Unidos. Los carteles de Sinaloa, Juárez, Golfo y Tijuana han ocupado los espacios que dejaron libre organizaciones como la de Medellín y Cali. La guerra que las autoridades colombianas libraron con esas mafias en los años ochenta y noventa ahora se libra en territorio mexicano.

El saldo al final es el mismo: descomposición social, corrupción, distorsiones en la economía, militarización de la lucha anticarcóticos, aumento de la violencia con miles de muertos en ambos bandos (5.600 solo en el 2008), miles de millones de dólares dirigidos a una lucha que debería ser multilateral y una estrategia de combate a las drogas y el crimen organizado, bautizada como Iniciativa Mérida e impulsada por George W. Bush, que poco o nada aprende del fallido Plan Colombia, también impuesto desde Washington y que empeora la situación en lugar de resolverla.

Y es que a pesar de que Colombia es uno de los países que ha luchado de manera más intensa contra las drogas -decomisos, desmantelamiento de mafias, extradiciones, fumigación o destrucción de plantíos-, los cultivos de uso ilícito permanecen hoy en día en niveles elevados (superiores a las 100 mil hectáreas), al igual que el procesamiento y la exportación de estupefacientes, lo que revela el fracaso de la actual política antinarcóticos, concebida durante la administración del presidente Andrés Pastrana (1998-2002) en lo que se conoció como el Plan Colombia.

El Plan Colombia fue un proyecto que inicialmente tenía como objetivo la reconstrucción de un país afectado por más de cuatro décadas de conflicto armado,

pero que -tras la presión de Estados Unidos- quedó convertido en un programa que puso el acento en el fortalecimiento militar del Estado colombiano para acabar con la producción y el tráfico de estupefacientes y, al mismo tiempo, con la violencia guerrillera y el terrorismo.

El principal blanco de esta estrategia antidrogas impulsada por el gobierno colombiano son los campesinos, el eslabón más débil de una larga cadena que deja millones de dólares en ganancias a traficantes, distribuidores, empresas transnacionales proveedoras de los insumos para la producción de la cocaína, así como instituciones financieras estadounidenses, donde se lava el 90 por ciento del dinero procedente del tráfico mundial de estupefacientes.

En contraste, los campesinos cultivadores de coca, que se han visto obligados a entrar en esta larga cadena de producción por la deteriorada situación del campo -producto de la falta de una política de desarrollo rural sostenible - sólo obtienen lo suficiente para sobrevivir.

El cocalero -que en promedio cultiva entre una y dos hectáreas de coca- apenas gana lo equivalente a un salario mínimo, alrededor de 120 dólares mensuales. Por un kilo de pasta de coca que en las calles de Estados Unidos se vende por más de 100 mil dólares, el campesino sólo obtiene el uno por ciento, es decir, unos mil dólares, a los cuales aún hay que descontar el costo de la semilla, de pesticidas, insumos para convertir la hoja en pasta e "impuestos" que paga al grupo armado que controle la zona, ya sean guerrilleros o paramilitares.

Pese a esta situación, el gobierno colombiano ha optado por una estrategia de exterminio de cultivos de uso ilícito vía fumigación aérea, que agrava aún más la situación del campo y de sus habitantes, ya que, además de arrasar con las plantaciones de coca, termina con las cultivos para autoconsumo de las comunidades,



daña la salud de sus pobladores, así como los recursos naturales y el medio ambiente.

Ocho años después de la puesta en marcha del Plan Colombia, las evidencias del fracaso de la erradicación química para poner fin al problema de las drogas son contundentes. Las cifras son muy reveladoras y obligan a un replanteamiento urgente de esta estrategia que permita ya no digamos la eliminación del problema, que parece imposible, sino su contención.

Poner un freno al vertiginoso crecimiento de la producción, el tráfico y el consumo de estupefacientes representaría un progreso importante, al igual que avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible que incorpore a los campesinos que se han visto obligados a recurrir a los cultivos de uso ilícito para sobrevivir en una nación donde muchos niños crecen con un arma al hombro, donde a los muertos les dicen muñecos, donde los guerrilleros se confunden con los militares y los militares con los guerrilleros, o donde los rebeldes un día son eso y al otro son paramilitares, o en sentido inverso, y donde los miembros de una misma familia están en bandos contrarios con la pesadilla a cuestas de un día matarse entre ellos.

Para contar esta historia opté por el reportaje porque considero que es el género periodístico estrella. Se nutre de la entrevista, la crónica, la nota informativa; se trata de un género muy versátil, en el que puedes recurrir a los documentos, a los antecedentes históricos, a las vivencias personales e incluso puedes darte el lujo de interpretar y presentar tu punto de vista.

Además, decidí viajar a Colombia porque coincido con Ryszard Kapuscinski, uno de los grandes maestros del reportaje, en que un periodista "para tener derecho a explicar (...) tiene que tener un conocimiento directo, físico, emotivo, olfativo, sin filtros ni escudos protectores, sobre aquello de lo se habla".

Así, en enero del 2002 me desplazé a Colombia para obtener documentación de primera mano y hablar con diversos actores colombianos, desde legisladores hasta cocaleros, cuyos testimonios fueron claves para entender la estrategia antidrogas, la realidad de los campesinos cultivadores de coca, los efectos de la erradicación química...

El viaje incluyó dos destinos, Bogotá y Puerto Asís, un municipio del sureño departamento de Putumayo donde se llevaron a cabo las primeras fumigaciones aéreas de los cultivos de coca en el marco del Plan Colombia.

En la capital colombiana entrevisté a varios legisladores que dominan el tema de las drogas, a representantes de organizaciones no gubernamentales y a funcionarios del ministerio de Medio Ambiente y miembros de la Defensoría del Pueblo, quienes me permitieron ver e incluso fotocopiar las denuncias de los campesinos del Putumayo sobre las fumigaciones de sus cultivos y la aplicación del Plan Colombia.

También en Bogotá hice los primeros contactos para trasladarme a Puerto Asís y moverme en ese municipio del Putumayo con cierta "seguridad" o, más bien, en condiciones menos inseguras, en momentos en que la situación era complicada en la región no sólo por la disputa entre paramilitares y guerrilleros, sino porque pocos días antes de mi viaje al sur de Colombia el presidente Andrés Pastrana había dado por terminada la zona de distensión -sin presencia militar- que había creado para negociar la paz con las rebeldes Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

En Puerto Asís estuve casi una semana. Allí tuve la oportunidad de viajar por zona de paramilitares y guerrilleros arropada por el propio alcalde del municipio, Manuel Alzate -un personaje respetado por ambos bandos en disputa-, y por funcionarios de su gobierno. Además, pude asistir a dos reuniones que fueron

importantes para conocer el sentir de la población sobre el Plan Colombia y la erradicación química, así como la problemática que viven los campesinos por los cultivos de coca.

El primero de los encuentros fue entre el gobierno de Alzate y líderes campesinos e indígenas, quienes denunciaron la persistencia de las fumigaciones por parte del Gobierno nacional, pese a que habían firmado los denominados "pactos sociales", en los que la administración central se comprometía a no erradicar cultivos con químicos a cambio de que los campesinos lo hicieran manualmente, así como los efectos de las aspersiones aéreas.

La segunda reunión a la que asistí fue en el campo en zona controlada por las FARC. Se trataba de un encuentro entre el alcalde y campesinos que habían firmado pactos de erradicación manual y que tenían varios programas de desarrollo alternativo en marcha. En la cita, a la que acudí como parte de la delegación de Alzate por razones de seguridad, también estaban presentes varios guerrilleros con fusil en mano. Por supuesto, la cámara y la grabadora se quedaron guardadas ante la presencia de los insurgentes.

También tuve oportunidad de conversar ampliamente con el alcalde de Puerto Asís, su asesora, una antropóloga que dedicó muchas horas de su tiempo para contarme la labor de Alzate en el municipio, así como su perspectiva de la problemática de la región en relación al cultivo de la coca y a la aplicación del Plan Colombia.

Asimismo, recorrí en compañía de un espléndido equipo técnico de trabajo del municipio varias veredas para entrevistar a los cocaleros in situ, una experiencia muy enriquecedora no sólo para efectos del reportaje, sino en el plano personal. Desde que comencé a trabajar en este proyecto consideré fundamental viajar al lugar que sería el epicentro de mi investigación para escuchar de viva voz a los

personajes que son actores del conflicto, de otra forma no podría decir que se trató de un trabajo periodístico. Lo demás, es decir, las fuentes bibliográficas, los documentos electrónicos (de los gobiernos de Colombia y Estados Unidos, de ONG,s, organismos internacionales y expertos) y las referencias históricas, son solo otras herramientas para enriquecer la investigación de campo, que considero lo más importante de este material.

Este reportaje cuenta con seis capítulos. El primero aborda el fenómeno de las drogas en Colombia desde la época prehispánica hasta la imposición de las corrientes moralistas y prohibicionistas en la primera mitad del siglo XX, que sentaron las bases de la actual política internacional de combate a los narcóticos.

El segundo capítulo describe los orígenes de la industria ilegal de las drogas, la consolidación de los grandes carteles y la guerra desatada entre la mafia y el Estado colombiano. Asimismo, expone la política antinarcóticos de las diferentes administraciones desde finales de la década de los setenta hasta mediados de los noventa, siempre bajo la presión de los gobiernos en turno de Washington, interesados en imponer una estrategia "represiva".

El tercer capítulo, dedicado a la política de Estados Unidos hacia Colombia, analiza el discurso de la Casa Blanca en torno al narcotráfico y el conflicto armado en ese país sudamericano, describe el accidentado proceso de aprobación en el Congreso estadounidense del paquete de ayuda económica para Colombia y expone los intereses que están detrás de esa asistencia.

Centrado en el proceso de elaboración del Plan Colombia, el cuarto capítulo analiza las distintas versiones de este proyecto, los cambios introducidos para satisfacer los intereses de Estados Unidos, así como las contradicciones que presenta el documento definitivo.

El penúltimo capítulo aborda la aplicación del Plan Colombia en el sureño departamento del Putumayo, importante teatro de operaciones de las FARC y de las paramilitares AUC, y la política de fumigación de los cultivos de coca con productos químicos que, según diversos estudios aquí citados, son perjudiciales tanto para la población como para el medio ambiente.

El sexto capítulo habla del fracaso de la política antinarcoóticos, esboza algunas ideas para transitar hacia una nueva estrategia que dé resultados e incluye las opiniones de varios actores políticos colombianos sobre la legalización de las drogas.

## I. EL FENÓMENO DE LAS DROGAS

En este capítulo se hace un breve recorrido de la historia de las drogas en Colombia y el mundo, desde su consumo tradicional en las comunidades indígenas de América, pasando por la prohibición de éstas por parte de las colonias y su posterior legalización al percatarse del negocio y de los efectos sociales que producían entre las poblaciones autóctonas hasta la imposición de las corrientes moralistas y prohibicionistas en la primera mitad del siglo XX, que sentaron las bases de la actual política internacional de combate a la drogas, que contempla un tratamiento represivo y poco científico del problema. En el último apartado del capítulo se hace un rápido repaso a las primeras disposiciones o leyes que prohibieron la producción, el consumo, la venta y el comercio de diferentes sustancias narcóticas.

### 1.1-El uso de las drogas<sup>1</sup> en las comunidades indígenas

Varios pueblos autóctonos colombianos utilizan desde tiempos ancestrales plantas

---

<sup>1</sup> Las drogas psicoactivas son sustancias de origen natural o sintético que alteran las funciones del sistema nervioso central. Estas sustancias -algunas de las cuales son legales y otras ilegales- pueden inhibir el dolor, cambiar el estado de ánimo o alterar las percepciones de aquellos que las consumen. Estas drogas son al mismo tiempo remedio y veneno, porque pueden tener efectos positivos o negativos, dependiendo de la dosis. Estas sustancias se dividen en tres grupos, de acuerdo con los efectos en el sistema nervioso central: *estimulantes* (café, cacao, tabaco, coca, anfetaminas, esteroides y anabólicos), *depresores* (alcohol, marihuana, sedantes, ansiolíticos, opiáceos, barbitúricos y narcóticos) y *alucinógenos* (LSD, éxtasis, hayahuasca, peyote).

psicoactivas como el tabaco, la coca, el yagé o ayahuasca<sup>2</sup>, yopo<sup>3</sup>, borrachero<sup>4</sup> y la mezcalina<sup>5</sup> en ritos religiosos, en ceremonias de curación y limpieza, y en una amplia gama de festejos. Además de sus usos medicinales, estas plantas mágicas han sido consumidas durante siglos por los chamanes indígenas<sup>6</sup> para conectarse con el más allá, con los espíritus de las plantas, de los animales, del agua, de las piedras, de las montañas y de sus ancestros, para lograr visiones, predecir el futuro y diagnosticar enfermedades.

Los paeces, huitotos, muinanes, tukanos, embera, entre otras comunidades indígenas colombianas, consumían con frecuencia estas "plantas rituales" a la llegada de los españoles, a finales del siglo XV, al continente americano. Al poco tiempo, los clérigos católicos que arribaron al "nuevo mundo" consideraron el consumo de estas drogas como un desafío para cumplir con su tarea evangelizadora. Según ellos, dichas plantas mantendrían en el paganismo a los indígenas, ya que bajo sus efectos los hombres perdían el "juicio" hasta realizar actos indignos de los cristianos.

Un sínodo católico celebrado en Lima en 1567 prohibió el uso de la coca<sup>7</sup>; el destacado papel que esta droga jugaba en las ceremonias de los nativos representaba un obstáculo para su conversión al Catolicismo. Por ello, los misioneros calificaron la planta como una "cosa inútil, perniciosa, que conduce a la superstición

---

<sup>2</sup> De nombre científico *Banisteriopsis caapi*, es una liana o especie de enredadera que crece en torno a otros árboles. Esta planta, también conocida como bejuco del alma o de la sabiduría, es encontrada en la selva amazónica colombiana, ecuatoriana, peruana y brasileña, en el norte de Bolivia y Paraguay, y tiene propiedades narcóticas y alucinógenas.

<sup>3</sup> También conocida como cebil, se trata de una planta leguminosa cuyas semillas tienen efectos alucinógenos.

<sup>4</sup> Conocida como flores de brugmasia, floripondio en México, estramonios en España y borrachero o yas en Centroamérica y Colombia, tiene propiedades narcóticas y alucinógenas tan fuertes que a menudo los consumidores pueden perder por completo el contacto con la realidad.

<sup>5</sup> Es una sustancia con propiedades alucinógenas presentes en el peyote y algunos tipos de cactus del continente americano.

<sup>6</sup> El chamán, el jaibaná de los embera o el payés de los kamsá son hombres con facultades para curar y comunicarse con los espíritus.

<sup>7</sup> Las autoridades religiosas centraron su atención en la coca porque formaba parte integral de la cultura de numerosas comunidades indígenas de los Andes -desde Bolivia al sur de Colombia- y se trataba de la planta psicoativa más consumida en la región.

por ser un talismán del diablo" (Vidart, 1991: 88, citado por Thoumi, 2002).

Sin embargo, la coca no sólo era utilizada en ceremonias religiosas, brujería y ritos de iniciación; los nativos también acostumbraban *mambear* la coca, es decir, masticar una y otra vez las hojas hasta liberar el alcaloide, para poder laborar durante muchas horas sin sentirse agobiados por el cansancio, el hambre, el frío o las alturas. Además de infundir energía, esta planta facilitaba las relaciones sociales, se consumía de manera colectiva durante los periodos de descanso y se utilizaba por sus propiedades anestésicas y analgésicas<sup>8</sup>. (Salazar, 2001 y Thoumi, 2002).

Al retirar la coca, los encomenderos advirtieron que los indígenas no rendían al mismo nivel en las minas y empezaron a distribuirla nuevamente entre los mineros hasta tres y cuatro veces al día para que soportaran las prolongadas y extenuantes jornadas de trabajo sin alimentos en el estómago. A pesar del rotundo rechazo de las autoridades religiosas, el consumo de la coca se extendió durante la Colonia española; la hoja se convirtió en un artículo clave de la dieta de los nativos, en un medio de tributo<sup>9</sup> y de explotación, pero también en un símbolo de su identidad. (Thoumi, 2002).

"El indio andino coquea porque así afirma su identidad como hijo y a la vez dueño de la tierra que el español le arrebatara ayer y el terrateniente criollo le retacea hoy. Ser indio es ser coquero; mambeando, acullicando, cachando, que todo es la misma cosa, se desafía silenciosa y obstinadamente a los señores contemporáneos descendientes de los encomenderos y los aún más viejos conquistadores" (Vidart, 1991:61 citado por Thoumi, 2002).

El rey Felipe II intentó poner un freno, al imponer castigo un severo a quienes obligaran a los aborígenes a consumir la coca, sin embargo, poco después la presión

---

<sup>9</sup> Durante la época colonial los impuestos sobre la coca, el tabaco y el alcohol fueron una de las principales fuentes de ingreso de la Corona. Según Eduardo Galeano (1971), la Iglesia católica también obtenía enormes recursos del pago de diezmos sobre la coca.



de los traficantes de la planta lo llevó a emitir nuevas medidas para regular el cultivo y gravar el comercio, que en la práctica significaron la legalización de la producción y consumo de la hoja, así como una mayor explotación de los indígenas (Salazar, 2001). Al final, prevalecieron los intereses económicos de España, al igual que los de los británicos en el caso del opio y del tabaco y, más recientemente, que los de los estadounidenses con el alcohol y la cocaína.

## **1.2- La doble moral de las potencias**

Reino Unido prohibió el tabaco en 1604 por considerarlo un producto diabólico, pero en 1660 decidió legalizarlo al percatarse de los beneficios económicos que podría obtener de su comercialización. Después de ser una droga sagrada para los indígenas, un elemento exótico de los jardines botánicos europeos y una planta vedada, el tabaco se convirtió en un producto aspirado, fumado y mascado en todo el Viejo continente gracias a Londres.

España siguió el ejemplo británico en 1744, cuando monopolizó la comercialización del tabaco y estableció rígidos controles a la producción. La medida provocó un descontento generalizado en sus colonias que condujo al tráfico ilegal, que abasteció la tercera parte del mercado. El contrabando fue reprimido por la Corona con la quema de cultivos, expropiación de bienes y encarcelamiento de campesinos e indígenas. La respuesta en Colombia, después de varios años de explotación, fue una insurrección en 1781 que más tarde desembocaría en la guerra de independencia (Salazar, 2001).

En el siglo XVIII el opio<sup>10</sup> se convirtió en un producto básico de la economía británica, gracias al margen de ganancias obtenido de su comercio y a la facilidad

---

<sup>10</sup> El opio es un látex blanco lechoso que se obtiene de la adormidera (*Papaver somniferum*) o amapola. Es una de las drogas más adictivas y mortales que existen, tiene propiedades narcóticas (provoca sueño y sopor) y analgésicas (calma o elimina el dolor). Estados Unidos es el mayor consumidor de productos farmacéuticos derivados del opio.

para cultivar la amapola en casi cualquier parte del mundo. Después de haberla considerado una droga profana, como la coca y el tabaco, los británicos empezaron a sembrarla en grandes cantidades en la India. Para principios del siglo XIX, el opio ya representaba la mitad de su intercambio comercial con China.

El gobierno chino, preocupado por los efectos negativos del opio sobre la población, decidió en 1829 prohibir su consumo y expulsar a los británicos que comerciaban la droga. En respuesta, Londres lanzó en 1834 un ataque a China para que abriera su mercado a la droga, en lo que se conoció como la primera guerra del opio, que concluyó en 1843 con la derrota del país asiático y la cesión de Hong Kong a los británicos durante 150 años.

Cuando China decidió en 1890 legalizar el cultivo del opio para autoabastecerse y lanzar una campaña de desintoxicación e información pública, Londres criticó las medidas, al señalar que el consumo de esa droga era moralmente injustificado, en una muestra clara de que la insolencia de las potencias no tiene límites y de que los argumentos son maleables cuando se trata de defender sus intereses.

En el caso de la coca, ésta también se convirtió en un valioso producto de consumo y mercadeo en el siglo XIX, lo que llevó a las potencias coloniales a intentar cultivar la planta en su territorio, pero la siembra no fructificó fuera de los Andes.

A lo largo del siglo XIX fueron aislados dos principios activos<sup>11</sup> del opio, la morfina (1803) y la codeína (1832). La cafeína, una sustancia con propiedades diuréticas y estimulantes que se encuentra en forma natural en hojas, semillas y frutos de más de 60 plantas, entre ellas café, cacao, té y nueces de cola, fue separada en 1819, mientras la heroína fue obtenida a partir de la morfina en 1883. La cocaína fue aislada en 1859 en Viena (Austria) a partir de las hojas y se

---

<sup>11</sup> Componente de una planta que tiene propiedades curativas o nutritivas sobre el organismo humano.

descubrieron sus propiedades anestésicas. De inmediato se empezaron a hacer estudios para establecer sus usos terapéuticos.

A partir de estos descubrimientos, las drogas fueron potenciadas y transformadas en productos químicos de consumo individual distribuidos a través de farmacias, es decir, se convirtieron en mercancías y "perdieron su vinculación con las culturas ancestrales para convertirse en proceso de transculturación" (Baratta, 1989, citado en Salazar, 2001).

Salazar (2001) recuerda que dos casas farmacéuticas de Estados Unidos y Europa vendían en esa época emulsiones de coca y opio, las cuales promocionaban como productos efectivos para obtener la felicidad en casos de depresión y para fortalecer la mente y el cuerpo.

El boom de la farmacéutica en todo el mundo permitió arrancar el siglo XX con un mercado en el que las drogas como la cocaína, la morfina y la heroína podían ser compradas o vendidas como cualquier otra mercancía. La gran mayoría de los médicos las formulaban para calmar el dolor y hacer sentir bien a sus pacientes.

Sin embargo, esta situación cambió de manera radical con el auge en Estados Unidos de las corrientes prohibicionistas encabezadas por grupos fundamentalistas religiosos, que declararon la guerra a las drogas tras observar que algunas de ellas provocaban adicción y generaban problemas sociales.

### **1.3- El prohibicionismo, una imposición de Estados Unidos al mundo**

El tratamiento represivo y poco científico del problema de las drogas que prevalece en la actualidad tiene sus orígenes en el triunfo del "perfeccionismo moral de raíz religiosa" sobre la corriente pragmática<sup>12</sup>, tras intensas batallas ideológicas y

---

<sup>12</sup> Los defensores de este modelo sugerían probar y, si no funciona, cambiar. El predominio de esta visión habría conducido a un abordaje más científico del problema de las drogas, en sintonía con la preferencia de muchos

pugnas burocráticas que se libraron durante la primera mitad del siglo XX (Bertram, Blachman, et al., 1996, citado en PNUD, 2003).

Según Thoumi (2002), la asociación de consumo de drogas con descomposición moral y amenazas externas, la creencia en un progreso ilimitado y la necesidad de mantener el control sobre el medio ambiente hostil y de prevenir el deterioro ético fueron factores determinantes en la adopción de ese enfoque moralista de las drogas con tintes xenofóbicos<sup>13</sup>.

De acuerdo con esta visión, que considera la vida como una lucha constante entre el bien y el mal, las drogas son "pecaminosas o diabólicas" y, por ende, la producción, el tráfico y consumo son "flagelos o cánceres" que deben ser extirpados. Bajo esta óptica, "la producción y consumo de drogas son una amenaza para la sociedad estadounidense, los productores foráneos de drogas hacen parte de dicha amenaza, y las drogas ilegales constituyen un asunto de seguridad nacional" (Thoumi, 2002: 38-39).

La presión de misioneros protestantes -basada en argumentos moralistas- obligó a Estados Unidos a aplicar sus primeras medidas restrictivas fuera de su territorio, cuando impuso controles al opio en Filipinas<sup>14</sup>, donde su consumo estaba muy extendido. Al interior del país, la primera legislación que reguló el tráfico de drogas psicoactivas fue promulgada hasta 1914.

Sin embargo, fue hasta 1919 cuando el movimiento prohibicionista se anotó su primera gran victoria al emitir Washington la llamada Ley Seca, a través de la cual

---

estadounidenses por la libre elección y su repulsión a la autoridad estatal. (Bertram, Blachman, et al., 1996, citado en PNUD, 2003).

<sup>13</sup> Esta corriente advierte que el consumo de narcóticos por parte de grupos de inmigrantes y minorías raciales podría provocar la erosión de los valores morales estadounidenses (Bertram, Blachman, et al., 1996, citado en PNUD, 2003). La clase dominante de ese país asoció el consumo del opio con la inmigración china, el de cocaína con los negros y el de la marihuana con los mexicanos. Esa vinculación entre extranjeros y drogas "condujo a varios incidentes de histeria colectiva y se utilizó para justificar políticas segregacionistas, muchas de las cuales pretendían proteger a mujeres blancas de males foráneos" (Thoumi, 2002: 41).

<sup>14</sup> Estados Unidos asumió el control de esta nación asiática tras ganar la guerra contra España en 1903.

prohibió la fabricación, venta y consumo de bebidas alcohólicas<sup>15</sup>. Poco después la Suprema Corte impidió a los médicos recetar algunas drogas psicoactivas para mantener y controlar casos de drogadicción. En 1924 se prohibió la importación de opio y se cerraron las instituciones para tratar las adicciones (Thoumi, 2002).

El triunfo de este enfoque a nivel internacional se produjo en 1925, cuando la presión del gobierno estadounidense -fortalecido tras la Primera Guerra Mundial- sirvió para concretar en Ginebra (Suiza) un convenio que restringió la fabricación, comercialización y consumo del opio, morfina y cocaína<sup>16</sup>.

Desde entonces se impuso un modelo jurídico que limita la capacidad de las naciones para enfrentar, en forma diferenciada, sus problemas en torno a las drogas. Para muestra, sólo dos ejemplos: la Convención de Ginebra de 1936, que obligó a los países signatarios a realizar los cambios legislativos necesarios para cumplir con lo estipulado en el documento, y el Protocolo de París de 1948, que creó un procedimiento para colocar los estupefacientes bajo control internacional sin necesidad de que las naciones otorgaran su consentimiento (Moreno, 2000).

"Autoproclamado guardián universal contra las drogas", Estados Unidos también impuso a la comunidad internacional la prohibición de los cultivos de uso ilícito, a través de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 y la de Viena de 1988 (Salazar, 2000; 157).

El documento aprobado en 1961 por los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) estableció un mayor control al cultivo de plantas que sirven como materia prima para producir drogas y en 1972 una modificación al texto

---

<sup>15</sup> La legislación resultó contraproducente; además del aumento del consumo, la violencia se disparó ante el surgimiento de mafias organizadas que se dedicaron a destilar y vender el alcohol de manera clandestina, a corromper a los políticos y a las fuerzas del orden para mantener su millonario negocio. El evidente fracaso de la legislación llevó a la administración de Franklin Delano Roosevelt a aprobar en 1933 una enmienda constitucional para poner fin a la prohibición.

<sup>16</sup> Unos años antes, en la Convención de La Haya de 1912 propuesta por Estados Unidos, 13 países ya habían formulado los principios básicos del control internacional de estupefacientes.

obligó de manera explícita a los países a destruir la hoja de coca, la marihuana y la amapola (Del Olmo, 1989, citado en Defensoría del Pueblo, 2000).

La Convención de Viena de 1988 amplió el control de las drogas a los precursores, productos químicos y disolventes utilizados en su fabricación, fijó la erradicación del tráfico ilícito como una responsabilidad de todos los Estados y destacó la necesidad de establecer una acción coordinada a nivel internacional<sup>17</sup>.

Desde principios del siglo XX la participación en la campaña internacional contra las drogas se convirtió en ley para todos los Estados. Por ello, los países que intentan avanzar hacia una nueva estrategia frente a las drogas deben buscar un cambio en ese andamiaje jurídico internacional construido en función de los intereses de las potencias (Ver el capítulo VI).

#### **1.4- La restricción de las drogas en Colombia**

Los orígenes de la prohibición en esta nación andina se remontan a 1560, cuando el rey Felipe II intentó frenar el consumo de la coca entre los indígenas, estimulado por los encomenderos para que rindieran más en las minas. Sin embargo, la maniobra fue contraproducente, ya que la presión de los traficantes del cultivo desencadenó una serie de medidas que en lugar de limitar el consumo, lo estimularon.

En el siglo XVII la Corona española volvió a fracasar cuando prohibió la elaboración, venta y consumo de chicha<sup>18</sup>, ya convertida en un vicio popular gracias al fisco de las colonias españolas, que promovió la idea de que, por tratarse de un alimento barato, debía ser consumido por las masas proletarias. El arraigo de la tradición y los intereses económicos que se verían afectados por la restricción -que

---

<sup>17</sup> En este documento surgió el Desarrollo Alternativo como solución al problema de los cultivos de coca relacionado con la pobreza, deterioro al medio ambiente y comercio injusto en el sector agrícola.

<sup>18</sup> Es una bebida alcohólica derivada del maíz y utilizada por numerosas comunidades indígenas colombianas durante sus rituales. Luis Guillermo Vasco (1985) cuenta que los embera utilizan esta bebida para celebrar cosechas, narrar mitos y realizar curaciones.

eran muchos toda vez que las chicherías estaban en pleno auge y pertenecían a prestigiadas familias y órdenes religiosas- fueron más fuertes que los estragos provocados por el consumo masivo del licor<sup>19</sup>.

Hacia mediados del siglo XIX se impuso el monopolio estatal sobre las rentas de licores destilados, sin embargo, ello no frenó la producción clandestina de algunas bebidas alcohólicas, consideradas "un factor de relajación moral, de degeneración de la raza e indisciplina laboral" (Salazar, 2001: 36).

En línea con lo que estaba sucediendo a nivel internacional, el gobierno colombiano restringió en 1920 la prescripción de opio, cocaína, heroína, marihuana<sup>20</sup> o sus derivados a médicos y farmacéutas. En 1928 se incorporó a la legislación el concepto uso indebido de drogas, se fijaron medidas preventivas y se establecieron formas de control sobre la producción y tráfico de estupefacientes.

En 1930 se prohibió la importación y venta de marihuana y en 1936 se tipificaron los delitos contra la salud pública. La elaboración, distribución, conservación, venta o suministro de sustancias narcóticas, así como la ocupación de locales para el uso de drogas, quedaron como conductas penalmente sancionables. (Plan Nacional de Lucha contra las Drogas: Colombia 1998-2002).

Dos años más tarde el gobierno colombiano limitó la venta de coca a farmacias sólo con receta médica y en 1939 monopolizó la importación de drogas que desencadenaran hábitos perniciosos y orientó los recursos obtenidos de la venta a la lucha contra el tráfico y a asistir a drogadictos.

Durante los primeros meses de la administración conservadora de Mariano Ospina Pérez (1946-1950) una nueva legislación prohibió el cultivo y distribución de coca -tal como ya estaba estipulado en los convenios internacionales-, impidió el

---

<sup>19</sup> Hasta 1948 se logró un control de esta bebida, cuando se fijaron una serie de requisitos para la venta de bebidas fermentadas y se limitó el grado del alcohol a cuatro grados.

<sup>20</sup> También conocida como cáñamo o cannabis.

pago de salarios con hojas de coca, ordenó la destrucción de plantíos y fijó penas para portadores de drogas y funcionarios que no denunciaran a narcotraficantes.

Los argumentos utilizados para imponer estas medidas fueron los supuestos daños provocados por la coca entre la población, tales como: desgaste físico, problemas de aprendizaje en los hijos, aumento del instinto sexual y conductas contrarias a la civilización y a la tradición cristiana<sup>21</sup> (Salazar, 2001).

En 1955, en tiempos del régimen del general Gustavo Rojas Pinilla<sup>22</sup>, se tipificó el consumo de la marihuana como un estado "predelictivo" y se estableció como pena la reclusión en colonias agrícolas por un periodo de dos a siete años<sup>23</sup>. Al igual que las anteriores medidas restrictivas, ésta tampoco fue suficiente para frenar el creciente consumo de la planta, asociado a los movimientos contestatarios y culturales de los años sesenta y setenta.

Durante la administración liberal de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) se produjo un relajamiento en la política antidrogas; el consumo en lugares públicos sólo fue penalizado con multas, mientras en el caso de fabricación y distribución de marihuana, cocaína, morfina o sustancias narcóticas o alucinógenas se estableció cárcel, pero por un corto periodo de tiempo. Además, por primera vez un decreto emitido en 1968 obligó a otorgar rehabilitación a quienes alteraran la tranquilidad pública bajo los efectos de bebidas alcohólicas o drogas narcóticas o alucinógenas<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Thoumi (2002) explica que en los años cuarenta se registró en la zona andina un movimiento en contra de la coca, impulsado por los médicos que creían que esta planta tenía efectos negativos sobre la población indígena, al punto de la degeneración racial. También se impuso el enfoque moralista que prevalecía en Estados Unidos.

<sup>22</sup> Rojas Pinilla llegó al poder en 1953 a través de un golpe de Estado apoyado por liberales y conservadores. En 1957 se vio obligado a renunciar ante la enorme presión de diferentes sectores de la sociedad que se oponían a la reelección decretada por la Asamblea Constituyente.

<sup>23</sup> Desde 1948 el Protocolo de París establece que el consumo y tráfico de drogas es una epidemia mundial que hay que enfrentar con medidas de orden penal. Bajo la tradición moralista, los consumidores eran considerados personas débiles cuyo comportamiento debía ser modificado; en caso de fallar en esa tarea tenían que ser castigados para evitar un contagio al resto de la sociedad (Thoumi, 2002).

<sup>24</sup> Por primera vez se privilegia la visión de los médicos, para quienes los usuarios de drogas eran víctimas e individuos enfermos que necesitaban ayuda.



Este relajamiento se registró justo en momentos en que en Estados Unidos se vivía una mayor tolerancia hacia las drogas, detonada por una serie de cambios registrados a lo largo de la década de los sesenta: la entrada al conflicto armado en Vietnam generó más oposición interna que ninguna otra guerra, "el crecimiento del movimiento de derechos civiles forzó una expansión de la democracia interna y aumentó la protección de los derechos humanos de minorías étnicas y raciales", surgió el movimiento feminista y los homosexuales salieron por primera vez a las calles para reclamar sus derechos. Estos cambios influyeron en un crecimiento sustancial del consumo de drogas, las cuales "se convirtieron en símbolo y expresión de protesta social y en afirmación de la individualidad e identidad de muchos estadounidenses (...) Al final de la década, la drogadicción se percibía como un problema social" (Thoumi, 2002: 42-43)<sup>25</sup>.

Con el regreso del conservadurismo en Colombia con el presidente Misael Pastrana (1970-1974), se restableció la reclusión (de uno a 18 meses) para los portadores y consumidores de drogas en lugares públicos y se creó en 1973 el Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE), con el objetivo de elaborar las políticas, planes y programas que las entidades públicas y privadas llevarían a cabo para poner fin a la producción, tráfico y consumo de drogas<sup>26</sup>. La creación del CNE implicó un mayor protagonismo del Ejecutivo en la penalización del cultivo, procesamiento y comercio de drogas, que hasta entonces había sido competencia exclusiva de los poderes Legislativo y Judicial.

A lo largo de este apartado podemos observar cómo una y otra vez, bajo el

---

<sup>25</sup> En esos años algunos estados despenalizaron el consumo de la marihuana y aceptaron la posesión de dosis personales, una medida que llegó a Colombia hasta 1997, tras un fallo de inconstitucionalidad de dos artículos de la ley 30 de 1984 que penalizaban el porte consumo de dosis mínimas de drogas que causarían dependencia (Salazar, 2001).

<sup>26</sup> Ese mismo año el presidente de Estados Unidos, Richard Nixon (1969-1974), creó la Drug Enforcement Administration (DEA), una oficina que se encargaría de coordinar y consolidar las políticas antidrogas de Washington en el mundo (Moreno, 2000).

mismo enfoque moralista que se impuso en Estados Unidos, se establecieron prohibiciones y sanciones penales a la producción, comercialización y consumo de una amplia variedad de drogas, que resultaron contraproducentes, toda vez que en lugar de frenar la elaboración, el tráfico y el uso de estas sustancias, lo incentivaron.

## II.- COLOMBIA, TIERRA FÉRTIL PARA EL NARCOTRÁFICO

En este capítulo se describen los orígenes de la industria ilegal de las drogas en Colombia con el cultivo y la exportación de la marihuana, y su consolidación con la comercialización de la cocaína<sup>27</sup>, una droga que resultó mucho más lucrativa y permitió la formación de grandes cárteles de la droga que se convirtieron en los principales abastecedores de cocaína en Estados Unidos.

También se hará un breve repaso a la campaña de terror lanzada por la mafia colombiana -que incluyó numerosos secuestros, atentados con bomba y asesinatos selectivos- para evitar la extradición a Estados Unidos y mejorar las condiciones de entrega de los capos a la justicia, así como a las políticas de combate a las drogas

---

<sup>27</sup> La cocaína, una de las drogas adictivas más potentes, es un fuerte estimulante del sistema nervioso. Se obtiene a través del procesamiento de la hoja de coca. Las principales formas de administración son la aspiración o inhalación, la inyección y el fumar (incluso cristales de cocaína y crack). "Crack" es el nombre vulgar de la cocaína obtenida a partir de clorhidrato de cocaína y convertida en cristales que se pueden fumar. En lugar de ser necesario emplear el método más volátil de tratamiento de cocaína con éter, la cocaína crack se trata con amoníaco o bicarbonato de sodio y agua y se calienta para retirar el clorhidrato, con lo que se produce una forma de cocaína que puede fumarse.

adoptadas por las diferentes administraciones desde finales de la década de los setenta hasta mediados de los noventa, siempre bajo la presión de los gobiernos en turno de Washington, interesados en imponer una estrategia "represiva" que contempla la militarización del combate a las drogas, las fumigaciones de los cultivos de uso ilícito con herbicidas y, por supuesto, la extradición de los capos para ser procesados en su territorio.

A lo largo de este capítulo se revisa, además, los efectos del negocio ilegal de las drogas en la economía, las instituciones políticas y en la sociedad. Al final de este apartado queda en evidencia la enorme influencia del narcotráfico en todas las esferas de la vida nacional y su capacidad de corromper la clase política dirigente para garantizar y perpetuar su negocio, además de evadir la justicia.

## **2.1.- Los orígenes de la industria ilegal**

Colombia inició los años setenta con un importante crecimiento del cultivo y tráfico de marihuana para cubrir la demanda interna y, más tarde, hacia finales de la década, para abastecer al mercado estadounidense, tras la "efímera" caída de la producción en México a raíz de una campaña de fumigación con herbicidas.

Presionado por Washington, México emprendió a mediados de los setenta la "Operación Cóndor", con el fin de erradicar los cultivos de marihuana con aspersiones de paraquat.<sup>28</sup> Durante los primeros años la oferta a Estados Unidos disminuyó a 10 por ciento,<sup>29</sup> pero hacia mediados de los ochenta volvió a alcanzar el

---

<sup>28</sup> Compuesto químico tóxico utilizado como herbicida en muchas partes del mundo, a pesar de sus efectos adversos sobre la salud.

<sup>29</sup> Un factor importante en la disminución fue la reticencia de los estadounidenses a consumir marihuana fumigada con químicos.

35 por ciento. Lo mismo sucedió en Jamaica con la "Operación Bucanero", que también tenía como objetivo eliminar dicha planta con herbicidas<sup>30</sup>.

Mientras México y Jamaica recuperaban su nivel de producción, Colombia llenó ese vacío con gran rapidez<sup>31</sup> y en 1978 se convirtió en el principal productor y exportador de marihuana a Estados Unidos<sup>32</sup>, mientras éste mantuvo el control de la comercialización (Tokatlian, 2000).

La exportación de este producto era relativamente sencilla; los campesinos las cultivaban con la semilla que les proporcionaban los exportadores locales, quienes a su vez controlaban las pistas de aterrizaje o puertos por donde sacaban la planta para entregarla al importador estadounidense (Thoumi, 2002).

La expansión de la industria ilegal de la marihuana empezó a declinar a finales de los setenta y principios de los ochenta, a raíz de la producción en Estados Unidos de la variedad "sin semilla", cinco veces más potente que la foránea y con una enorme popularidad.

Este cultivo, que -como veremos más adelante- nunca desapareció en Colombia, permitió a los traficantes advertir que existían otras fuentes ilegales potenciales de riqueza, como la cocaína, y las empezaron a explorar (Thoumi, 2002).

La cocaína resultó más atractiva para los traficantes porque los márgenes de ganancia eran mucho más altos, era más fácil de transportar por su peso y volumen, además de que el cultivo de la coca era relativamente sencillo y se daba muy bien en tierras tropicales y selvas húmedas, no así en Estados Unidos y Europa, por lo que

---

<sup>30</sup> Estas son las primeras operaciones que Estados Unidos impuso en América Latina para combatir los cultivos de uso ilícito a través de la fumigación con químicos. El Plan Colombia y la Iniciativa Mérida, diseñada por Washington para México y Centroamérica, serían sus versiones más recientes, aunque con nuevos componentes.

<sup>31</sup> Los planes de erradicación de la marihuana aplicados en México y en Jamaica en los setenta solo hicieron que los cultivos se desplazaran hacia Colombia para satisfacer una demanda creciente. Como veremos más adelante, este movimiento de los cultivos de uso ilícito se repetirá una y otra vez, ya sea dentro del propio territorio colombiano o hacia otras naciones.

<sup>32</sup> Entre 25 y 30 mil hectáreas del territorio colombiano estaban dedicadas al cultivo de marihuana, las cuales permitían cubrir del 60 al 65 por ciento de la demanda estadounidense, calculada en 10 mil toneladas.

estos países estarían marginados del negocio.

A mediados de los setenta, unos cuantos empresarios incursionaron en el mercado ilegal de la cocaína, exportando pequeñas cantidades a Estados Unidos. Los pioneros fueron los antioqueños<sup>33</sup>, quienes en esa época viajaban en autobús a Bolivia y Perú para comprar la pasta de coca, en Colombia la refinaban y después la enviaban al país norteamericano a través de "mulas"<sup>34</sup> y envíos postales. Pronto las elevadas ganancias permitieron que el negocio se autofinanciara y se expandiera.

El tráfico ilegal impulsó el desarrollo nacional de las plantaciones de coca, sobre todo en regiones aisladas y recientemente colonizadas por campesinos desplazados, distantes de los principales centros económicos del país y donde la presencia del Estado es precaria. Hacia finales de los setenta la producción fue significativa, pero durante los ochenta la tasa de crecimiento se disparó hasta convertir a Colombia en un importante productor de coca en el mundo<sup>35</sup>. Las zonas selváticas de los departamentos de Caquetá, Guaviare y Putumayo se convirtieron en los principales centros cocaleros del país (Thoumi, 2002) (ver el capítulo V).

## 2.2- El ascenso de los grandes capos

Mientras las autoridades centraban toda su atención al combate de la marihuana<sup>36</sup>,

---

<sup>33</sup> Mario Arango y Jorge Child documentaron en *"El imperio de la cocaína"* que desde la década de los cincuenta Medellín (la capital del departamento de Antioquia) ya fungía como centro internacional de narcotráfico. En esos años existían laboratorios de procesamiento de morfina, heroína y cocaína, que dieron lugar a la llamada Conexión Medellín-Habana, una amplia red de distribución de drogas que utilizaba Cuba (en tiempos de Fulgencio Batista) como punto de tránsito hacia Estados Unidos. (Arango y Child, 1987, citado en Salazar, 2001). Con el triunfo de la revolución en la isla, la conexión se trasladó a Miami, donde el 100 por ciento de la cocaína distribuida por los cubanos procedía de Colombia. Ver Sáenz Rovner, "La prehistoria del narcotráfico en Colombia, en *Revista Universidad Nacional*, Bogotá, número 45.

<sup>34</sup> Así se les llama a las personas que transportan droga en alguna parte de su cuerpo o equipaje con un enorme riesgo de ser atrapado por las autoridades en los aeropuertos.

<sup>35</sup> Colombia inició los años 80 con una producción de coca de 3.7 por ciento de la cosecha mundial, cifra que aumentó a 11 por ciento en 1987. (Sarmiento, 1990, citado en Thoumi, 2002) Hacia mediados de los noventa los cultivos ocupaban cerca de 80 mil hectáreas y a finales esa cifra se elevó a 100 mil, lo que ubicó a Colombia como líder indiscutible a nivel mundial.

<sup>36</sup> En los ochenta Colombia se mantuvo como un importante productor de marihuana, peleando la segunda o tercera

empezaron a surgir las organizaciones de narcotraficantes que irrumpirían con gran fuerza en los ochenta: los cárteles de Cali y Medellín<sup>37</sup>, seguidos por los de la Costa, Bogotá y Norte del Valle. Estos grupos, encabezados por personas de origen humilde, nacieron "en un contexto de añejos conflictos regionales, pérdida de legitimidad del Estado por su incapacidad para administrar justicia y por el posicionamiento de la violencia privada como un instrumento de dominio social" (Salazar, 2001: 58).

Los narcotraficantes establecieron vínculos estables con proveedores de pasta de coca y precursores químicos, abrieron rutas desde Bolivia y Perú, desarrollaron sistemas de transporte para realizar envíos grandes y crearon amplias redes de distribución en Estados Unidos con la participación de inmigrantes colombianos, en su mayoría antioqueños. El crecimiento del negocio ilegal impulsó, a su vez, el desarrollo de sofisticados sistemas de lavado de dinero (Thoumi, 2002).

Al principio de los años 80 los traficantes colombianos ya controlaban el circuito de la cocaína, desde la producción de la base de coca en Bolivia y Perú, hasta la distribución de la droga al menudeo en Estados Unidos. Los capos se ubicaron en una posición privilegiada, lograron colarse en la lista de los hombres más ricos del mundo, ganaron el respeto y aprecio de los sectores desprotegidos de la sociedad<sup>38</sup> y establecieron estrechos contactos con la clase política (Salazar, 2001).

Crearon una amplia red de apoyo social<sup>39</sup>, que además de políticos, incluyó policías, guerrilleros, paramilitares, miembros de las fuerzas armadas, banqueros,

---

posición con México y Estados Unidos.

<sup>37</sup> Aunque en todo el mundo se les conoció como cárteles, éstos no funcionaban como tal. Si bien eran organizaciones jerarquizadas y centralizadas, nunca lograron concretar una estructura que sobreviviera a los cambios individuales. (Krauthausen y Sarmiento, 1991, citado en Thoumi, 2002)

<sup>38</sup> Para la primera generación de capos, Pablo Escobar, Carlos Lehder y Gonzalo Rodríguez Gacha, el dinero y el poder carecían de significado si no tenían la posibilidad de exhibirlo. Mostrar sus riquezas y repartirla entre los humildes era un mecanismo para permanecer en la memoria de la gente como seres poderosos y misericordiosos (Salazar, 2001).

<sup>39</sup> Krauthausen y Sarmiento (1991) cuentan que una de las primeras estrategias utilizadas para obtener apoyo fue permitiendo a los miembros de la elite colombiana comprar acciones de un envío de cocaína.

familiares, amigos, los cuales de una u otra forma se beneficiaron, toleraron o brindaron protección a esta industria. A través de esta red, clave para penetrar y corromper las instituciones, los ingresos ilegales fluyeron hacia el resto de la sociedad, creando fuertes lazos de lealtad y complicidad entre los miembros del negocio. (Thoumi, 2002).

Durante la administración de Belisario Betancur (1982-1986) los grupos exportadores de cocaína, que ya habían demostrado una gran capacidad para el ejercicio de la violencia, empezaron a actuar de manera conjunta para contrarrestar la política de extradición y los secuestros perpetrados por la guerrilla, que vio en los traficantes una forma de obtener recursos fáciles para financiar su lucha.

Tras el plagio perpetrado por el movimiento guerrillero M-19<sup>40</sup> de Martha Nieves Ochoa, hermana de destacados miembros de la cúpula del Cártel de Medellín, los jefes de la mafia advirtieron que no darían un solo peso al grupo rebelde por los secuestrados y que librarían una batalla a muerte contra quienes intentaran apoderarse de sus riquezas (Castillo, 2001).

A través de anuncios en la prensa firmados por "Los secuestrables", en diciembre de 1981 anunciaron la creación del escuadrón Muerte a Secuestradores (MAS), integrado por dos mil 230 hombres, que se encargaría de ejecutar a cualquier persona vinculada con algún plagio. Una decena de dirigentes del M-19 fueron secuestrados y asesinados en Antioquia, mientras que otros fueron delatados al Ejército. La guerra concluyó después de que un líder insurgente contactó a los narcotraficantes para pactar una tregua. Nunca más se volvieron a

---

<sup>40</sup> Con la idea de impulsar una revolución nacional, ex militantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y de la Alianza Nacional Popular (Anapo) forman el Movimiento 19 de abril, bautizado así en recuerdo al fraude en las elecciones de ese día de 1970, en las que fue arrebatada la victoria del ex dictador y dirigente populista Gustavo Rojas Pinilla. La primera acción espectacular con la que se dio a conocer fue el robo de la espada de Simón Bolívar en enero de 1974 del museo en el que se hallaba.



tocar (Castillo, 2001).

Sin embargo, el modelo del MAS -creado de manera coyuntural y sin ambiciones de convertirse en una organización estructurada ni permanente- fue adoptado por empresarios y ganaderos del Magdalena Medio, quienes formaron sus propios grupos de autodefensa para poner fin a las extorsiones y secuestros que sufrían a manos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)<sup>41</sup>, que en esos años adquirieron protagonismo político a raíz del proceso de paz abierto por Betancur<sup>42</sup>.

Además de defender sus intereses frente a las demandas de las FARC, estas organizaciones -bautizadas con la misma sigla utilizada por los narcotraficantes- plantearon como objetivo expulsar a la guerrilla de la región. "Estimulados, organizados y entrenados por el ejército e incorporados a la estrategia de tierra arrasada contra el movimiento comunista", perpetraron masacres, asesinatos, desapariciones, atentados contra líderes, militantes o simpatizantes de la guerrilla u organizaciones políticas de izquierda<sup>43</sup>. En unos años despejaron la zona -con el financiamiento de González Rodríguez Gacha, el mayor narcotraficante del centro del país- y se convirtieron en un ejemplo de lucha contrainsurgente para otras regiones colombianas, donde empezaron a proliferar los grupos paramilitares

---

<sup>41</sup> Las FARC, de confesión marxista, se formaron en mayo de 1964 en respuesta al ataque militar lanzado contra la sureña población de Marquetalia como parte de una ofensiva contra el comunismo impulsada por Estados Unidos y conocida como el Plan LASO, por sus siglas en inglés Latin American Security Operation. En la actualidad constituye el grupo guerrillero más antiguo y numeroso de América Latina con unos 17 mil hombres armados. Sin embargo, una investigación del semanario colombiano Cambio publicada el 28 de noviembre de 2007 reduce esa cifra a 8 mil 900, tras destacar que el movimiento insurgente "ha sido duramente golpeado durante la administración de Álvaro Uribe y su política de Seguridad Democrática. "En cinco años han perdido 8.000 hombres, 20 frentes y territorios clave, pero mantienen el control de la droga en el sur del país y se han replegado hacia las fronteras". (Cambio, 2007)

<sup>42</sup> Este gobierno decretó una amnistía general para los presos políticos y emprendió las primeras negociaciones de paz con los grupos guerrilleros. En 1984 el M-19, el Ejército Popular de Liberación (EPL) y las FARC decretaron un alto el fuego. Durante la tregua nació la Unión Patriótica, brazo político de las FARC y dos comandantes guerrilleros llegaron a la cámara baja, sin embargo, un año después las organizaciones retomaron la lucha armada, tras el asesinato de sus principales dirigentes, perpetrado por los grupos paramilitares.

<sup>43</sup> Ante la presión de organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales, Betancur ordenó una investigación a la Procuraduría General de la Nación sobre estos grupos. El informe final, presentado en febrero de 1983, reveló que de las 163 personas vinculadas al escuadrón de la muerte, 59 eran miembros activos de la fuerza pública.

(Patiño, 2003: 74).

Luego del enfrentamiento con la guerrilla, la mafia colombiana -convertida en una fuerza socioeconómica poderosa, con enormes recursos para la corrupción y la violencia- declaró la guerra al gobierno colombiano desde que el ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla<sup>44</sup>, anunció que daría luz verde a las extradiciones de los capos. "Mientras los jueces colombianos temen a los narcotraficantes, éstos sólo temen a los jueces norteamericanos", señaló para justificar su decisión. Y así fue, a principios de 1984 recibió el proyecto de resolución para negar la extradición de Carlos Ledher, pero se rehusó a firmarla, a pesar de que recibió una enorme presión del Ejecutivo colombiano para que lo hiciera. El 30 de abril el ministro<sup>45</sup> fue asesinado por el Cártel de Medellín, encabezado por Pablo Escobar.

En respuesta, el gobierno de Betancur realizó un cambio en la estrategia contra las drogas, que incluyó la extradición de nacionales a Estados Unidos defendida por Lara, una mayor militarización en la lucha antinarcóticos y las fumigaciones de los cultivos de uso ilícito con herbicidas. Por primera vez Bogotá cedía a las presiones de la Casa Blanca, ocupada por Ronald Reagan (1980-1988), en materia de erradicación química<sup>46</sup> (Tokatlian, 2000).

Una vez que el gobierno de Betancur puso en marcha la política de fumigaciones, Colombia asumió la visión estadounidense de que el problema de las drogas está en los centros de producción y perdió el margen de maniobra que hasta entonces había tenido para diseñar una estrategia propia y autónoma.

En cuanto a la extradición, su reactivación a partir de la muerte de Rodrigo Lara Bonilla desató la ira de los capos de la droga, quienes pagaron cinco millones de

---

<sup>44</sup> Para entonces, el presidente Belisario Betancur había retirado en privado su apoyo al ministro.

<sup>45</sup> Además de aprobar la extradición, Lara había cuestionado la presencia en el Congreso de Pablo Escobar, quien había resultado elegido como suplente en el Legislativo.

<sup>46</sup> Estados Unidos festejó la decisión del gobierno colombiano, que en esos años se convirtió en su aliado incondicional en la lucha contra el comunismo en la región.

dólares al M-19 para que tomaran el Palacio de Justicia -sede de la Corte Suprema y del Consejo de Estado- el 6 de noviembre de 1985 y destruyeran los expedientes de sus extradiciones. En la operación efectuada por el Ejército para retomar el edificio murieron alrededor de un centenar de personas, entre magistrados, guerrilleros, soldados y civiles.

Este fue sólo el inicio de una ola de asesinatos de jueces, políticos, funcionarios, militares y periodistas, así como de atentados con bomba en lugares públicos, promovida por "los extraditables" -miembros de cárteles procesados y requeridos por la justicia estadounidense- para impedir su envío al país norteamericano.

### **2.3- La mafia v.s el Estado colombiano**

La campaña de los narcotraficantes surtió efecto en la siguiente administración, presidida por Virgilio Barco (1986-1990), cuando la Suprema Corte declaró en 1987 inválido el tratado de extradición que el propio mandatario había firmado en 1979 en su calidad de embajador de Colombia en Washington porque en el momento de su entrada en vigor no había sido ratificado por el entonces presidente Turbay<sup>47</sup>.

Barco se quedó sin lo que consideraba un instrumento vital para librar una batalla frontal contra el negocio ilegal de las drogas, especialmente contra el poderoso Cártel de Medellín. Durante esta administración aumentaron los asesinatos selectivos perpetrados por sicarios contratados por la mafia y las masacres de campesinos cometidas por los grupos de autodefensa vinculados a las fuerzas de seguridad del Estado y a la oligarquía ultraconservadora<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Thumi (2002) explica que durante la firma y ratificación del tratado de extradición se incumplieron una serie de tecnicismos legales que llevaron al máximo tribunal de justicia de Colombia a invadir el convenio.

<sup>48</sup> En estos años inicia una campaña de exterminio contra la Unión Patriótica, un partido político fundado en 1985, un año después de que el Gobierno de Betancur y las FARC acordaran, en el marco de una negociación de paz, el surgimiento de un movimiento que le permitiera al grupo guerrillero insertarse de manera paulatina a la vida legal. Aunque el proceso de paz con las FARC fracasó, el Estado se comprometió a garantizar los derechos políticos a los miembros de la nueva

El país también fue sacudido por una serie de secuestros de figuras políticas, tales como el candidato a la alcaldía de Bogotá y futuro mandatario colombiano, Andrés Pastrana, el procurador Carlos Mauto Hoyos y el dirigente conservador y varias veces aspirante a la Presidencia Álvaro Gómez Hurtado, los dos primeros por el narcotráfico y el último por el M-19<sup>49</sup>.

La ola de ataques lanzada por el cártel de Medellín para doblegar al Estado colombiano tuvo su punto máximo con el asesinato el 18 de agosto de 1989 del candidato presidencial por el Nuevo Liberalismo, Luis Carlos Galán Sarmiento, quien encabezaba las encuestas de intención de voto por su encendido discurso contra los cárteles de la droga, la corrupción política y su defensa de una reforma de las instituciones del Estado<sup>50</sup>.

El homicidio, que conmocionó al país, fue clave para que Barco declarara ese mismo día, en un discurso televisado, una guerra frontal al narcotráfico, específicamente contra el Cártel de Medellín, lo que llevó a una militarización sin precedentes de la lucha contra las drogas. De inmediato se produjeron numerosas aprehensiones, allanamientos e incautaciones de propiedades de traficantes. En dicha ofensiva murió en diciembre de 1989 Gonzalo Rodríguez Gacha, jefe militar del Cártel de Medellín, al intentar resistirse a su captura. Esta baja logró un impacto propagandístico, más que una merma en la capacidad de la mafia, que le declaró la guerra a todos aquellos que se pusieran en su contra.

El Cártel de Medellín intensificó su campaña de terror: provocaron numerosos incendios, explotaron decenas de bombas, detonaron una bomba en un avión comercial con 111 personas a bordo, destruyeron la sede central del Departamento

---

formación. Sin embargo, cientos de militares y dirigentes fueron asesinados, entre ellos Jaime Pardo Leal (1987), presidente de la UP y candidato a la presidencia en 1986, sufrieron atentados y hostigamientos de parte del cartel de Medellín y de grupos paramilitares.

<sup>49</sup> Pastrana y Gómez Hurtado fueron liberados, mientras Hoyos fue encontrado muerto por impactos de bala.

Administrativo de Seguridad (DAS, servicio de inteligencia).

En enero de 1990 "los extraditables" ofrecieron al gobierno poner fin a sus ataques a cambio de garantías legales y constitucionales. Sin embargo, el presidente rechazó un acuerdo, que suponía la revocación política de la extradición<sup>51</sup>, y los atentados continuaron. Los candidatos presidenciales Bernardo Jaramillo (UP) y Carlos Pizarro León-Gómez (Alianza Democrática M-19) fueron asesinados en el marco de "la primera campaña presidencial en Colombia en la que los problemas asociados con la industria de drogas psicoactivas ilegales se convirtieron en el principal asunto política y en la que se hicieron evidentes los efectos negativos de la industria sobre la imperfecta democracia colombiana". (Thoumi, 1994: 230).

La guerra declarada por el gobierno contra el cártel de Medellín abrió oportunidades al de Cali, que en esos años manejaba menores volúmenes de droga, ejercía menos violencia para sacar adelante su negocio y estaba más integrado a los grupos de poder de la alta empresa y los partidos tradicionales.

Durante esta administración Colombia se consolidó como el centro de procesamiento de la hoja de coca cultivada en Bolivia y Perú, así como de comercialización de la cocaína. Para entonces, la demanda de enervantes en Estados Unidos no descendía y en el país cafetero se fabricaba el 80 por ciento de la cocaína que consumían los estadounidenses y el 25 por ciento de la marihuana.

El dinero procedente de los cultivos de uso ilícito y del narcotráfico mejoró la situación socio-económica de los colombianos, especialmente de los más pobres; generó empleos, enriqueció a muchas personas y estimuló la economía. Se hicieron grandes inversiones en el campo y las ciudades, derivadas del negocio de las drogas, y el dinero "sucio" se blanqueó en negocios lícitos, sobre todo en el sector

---

<sup>51</sup> La Corte Suprema había declarado en octubre de 1989 constitucional la extradición, presentada por Barco como una medida administrativa y no judicial.

inmobiliario y de la construcción.

En suma, el narcotráfico "abrió una válvula de escape a la presión social generada por el empobrecimiento de sectores de la población debido a factores como la quiebra de la economía cafetera y la apertura económica" (Salazar, 2001: 83).

Sin embargo, dicho fenómeno también trajo consecuencias negativas: distorsiones en la economía legal, debilitamiento de gobiernos democráticos frente a grupos criminales, aumento de la violencia, el soborno y la intimidación. "El narcotráfico logró penetrar el Estado y anestesiarlo en sus distintas ramas y en diferentes niveles, por la vía violenta -característica de Pablo Escobar - y por la vía de la corrupción -representativa del Cártel de Cali-" (Salazar, 2001: 80).

En estos años continuó la siembra y producción de marihuana, así como la política de fumigaciones, aunque ésta disminuyó ostensiblemente a mediados del mandato de Barco a raíz de las investigaciones científicas y los informes técnicos gubernamentales y no gubernamentales que demostraron los efectos negativos de la aplicación del glifosato, además de su ineficacia para controlar la producción.

Las protestas de la población, la ausencia de programas de sustitución de los cultivos de uso ilícito que representaran una opción para los más pobres de Colombia, los indígenas y campesinos, la presencia de los grupos guerrilleros en los sembradíos y la reducción de los recursos aportados por Estados Unidos para el programa antinarcóticos también contribuyeron a la disminución de la erradicación química.

El gobierno optó por desplazar su estrategia contra las drogas hacia el campo militar<sup>52</sup>, con el retorno de una mayor participación de las fuerzas armadas en la destrucción de los laboratorios urbanos y los centros de procesamiento rural, pero

---

<sup>52</sup> Esta estrategia coincide con la política de Estados Unidos, que en 1988 decidió involucrar al Departamento de Defensa en la lucha contra las drogas, en una clara señal de que buscaban una estrategia mucho más represiva.

sin colocar en el mismo escenario a narcotraficantes y soldados, por los peligros de corrupción que eso entrañaba.

Al mismo tiempo, Barco introdujo en su discurso político la necesidad de que Estados Unidos realizara esfuerzos para reducir la demanda, en un intento por detener la presión que ejercía Washington sobre Colombia para que expandiera la guerra contra las drogas.

"El inmenso sacrificio que está haciendo Colombia para bajar la oferta de drogas debe ser paralelo a esfuerzos equivalentes de luchar contra la demanda de drogas en los países industrializados (...) Mientras los americanos y la gente de otros países desarrollados estén disgustos a pagar grandes sumas de dinero para satisfacer su adicción, los carteles continuarán produciendo y vendiendo cocaína. Los incentivos y las ganancias son muy altas y producen -igual que la cocaína- una adicción inmensa. Por tanto, queremos llamar la atención de (...) Estados Unidos, que consume más de la mitad de la cocaína producida en el mundo, para que expanda sus esfuerzos en reducir la demanda, a través de un control político fuerte, y de medidas de educación y rehabilitación. (Barco, 1989:350, citado por Matthiesen, 2000:2007).

La política de extradición y la militarización de la lucha antidrogas desataron una ola de violencia y narcoterrorismo sin precedentes que, a su vez, llevaron al debilitamiento del apoyo interno a la estrategia de Barco de combate frontal a las drogas y de plena cooperación con Estados Unidos. Los principales actores políticos del país empezaron a exigir una política menos costosa para el país y a sugerir la posibilidad de una negociación con los narcotraficantes para frenar los atentados.

Barco mantuvo firme su rechazo a alcanzar un acuerdo con los cárteles de la droga, pero no así con los grupos guerrilleros, con los cuales las negociaciones rindieron frutos: en marzo de 1990 firmó la paz definitiva con el M-19 y en mayo con el Ejército Popular de Liberación (EPL).

#### **2.4- La política del garrote y la zanahoria**

El gobierno de César Gaviria (1990-1994) modificó la estrategia contra las drogas

de Barco, a pesar de que Colombia se había convertido durante esa administración en el modelo de la política antinarcóticos de Estados Unidos hacia América Latina, para responder a las demandas internas en relación a esta lucha, sin perder el apoyo de Washington. Desde que llegó al poder Gaviria calificó la guerra contra las drogas como un "fracaso", al destacar que ha representado más costos para la nación que beneficios para la comunidad.

Así, el punto de partida para diseñar una nueva política contra las drogas fue establecer una clara distinción entre el narcoterrorismo y el narcotráfico. Para el presidente, el narcoterrorismo representaba la principal amenaza para la democracia del país y, por tanto, se dedicaría a combatirlo, pero no así el narcotráfico, al que definió como un fenómeno internacional que sólo puede resolverse con la participación de todos los países afectados.

"Se impone el diseño y la aplicación de una verdadera estrategia multilateral que haga viable esta lucha y distribuya mejor los costos, que hasta ahora han recaído de manera desproporcionada en nuestra nación", dijo el 7 de agosto de 1990, en su discurso de toma de posesión, en el que exigió a la comunidad internacional dejar la "retórica de solidaridad" con Colombia y "abrirle paso a acciones efectivas". Y aclaró: No es ayuda económica directa, ni ayuda militar lo que reclamamos de manera primordial. Es un tratamiento justo. Es libre comercio".

Gaviria diseñó una nueva política, conocida como de la zanahoria y el garrote porque combinaba elementos de firmeza y flexibilidad, basada en la adopción de mecanismos legales para someter a los narcotraficantes y el uso discrecional de la extradición. Los narcotraficantes que se entregaran, confesaran sus delitos y reportaran sus propiedades obtenidas ilegalmente tendrían penas menores, mientras que aquellos que no lo hicieran cuando fueran capturados recibirían condenas severas e incluso podrían ser extraditados a Estados Unidos.



Esta estrategia incluyó el fortalecimiento del sistema judicial, considerado por Estados Unidos como uno de los puntos más débiles de la política antidrogas en Colombia, lo que fue visto con buenos ojos por Washington, que mantuvo su apoyo a la estrategia diseñada por Gaviria, a pesar del relajamiento en la guerra contra las drogas y el uso discrecional de la figura de la extradición<sup>53</sup>.

Ante la nueva política, el poderoso Cártel de Medellín comenzó una vez más a ejercer presión sobre el gobierno a través de una ola de secuestros, con el fin de obtener mejores condiciones de entrega, entre ellas recibir el mismo tratamiento político que los grupos rebeldes y garantías de que no serían extraditados a Estados Unidos.

El gobierno y el Cártel de Medellín empezaron a negociar la entrega. Hacia finales de 1990 Pablo Escobar deja en libertad a siete periodistas secuestrados y la administración emite un nuevo decreto que aseguraba a los narcotraficantes la inmunidad a la extradición si confesaban al menos uno de los delitos cometidos. Los hermanos Ochoa -Fabio, Jorge Luis y Juan David- se entregan a las autoridades, pero no el máximo líder de la organización, ante el temor de que los beneficios legales le fueran negados porque el primer decreto del gobierno establecía como requisito que no se hubieran cometido delitos desde la expedición del mismo en septiembre de ese año.

El panorama se complicó en enero de 1991, cuando Escobar mandó matar a Marina Montoya, hermana de un alto funcionario de la anterior administración. A ello se sumó el asesinato de Diana Turbay, la hija del ex presidente Julio César Turbay Ayala (1978-1982), durante un rescate fallido de la policía colombiana.

Un día después de la muerte de Diana Turbay, el gobierno entregó un nuevo

---

<sup>53</sup> Una muestra del respaldo de la administración de George Bush a la política de Gaviria fue la aprobación de una iniciativa legislativa que otorgaba a los países andinos un régimen de preferencias arancelarias por un periodo de 10 años como un apoyo económico a sus esfuerzos en el combate a las drogas.

decreto que ofrecía beneficios especiales, pero todo sobre todo inmunidad contra la extradición incluso para aquellos narcotraficantes que incurrieron en delitos después de la expedición del primer decreto.

Sin embargo, fue la Asamblea Constituyente, aprobada el 27 de mayo de 1990, el mismo día que Gaviria fue elegido presidente, la que tomó la decisión sobre la controvertida figura de la extradición, al prohibirla de manera definitiva el 19 de junio de 1991. De los 74 asambleístas, 51 votaron a favor, 13 en contra y cinco se abstuvieron de emitir una opinión sobre el artículo 35 de la nueva Carta Magna:

Se prohíbe la extradición de colombianos por nacimiento. No se concederá la extradición de extranjeros por delitos políticos o de opinión. Los colombianos que hayan cometido delitos en el exterior, considerados como tales en la legislación nacional, serán procesados y juzgados en Colombia. (Matthiesen, 1990: 297)

En el resultado de esta votación fueron determinantes los siguientes factores: La eliminación por parte de la Corte Suprema de los límites impuestos a los asuntos que podrían debatir los asambleístas -lo que permitió incorporar el debate de la extradición-, la decisión de los constituyentes de aprobar por mayoría simple el documento constitucional en lugar del sistema tradicional de dos tercios de mayoría, la composición de la Asamblea -las fuerzas nacionalistas<sup>54</sup> que se oponían a la extradición eran mayoría- y, finalmente, la no intromisión de Gaviria en el debate.

El mandatario dijo que se oponía a la prohibición constitucional de la extradición porque consideraba que era una herramienta para su política de sometimiento, aunque no la única para luchar contra las drogas, pero aclaró que su gobierno

---

<sup>54</sup> Dentro de estas fuerzas se encontraba la Alianza Democrática-M-19, un grupo integrado por ex guerrilleros y políticos de orientación social demócrata que logró 19 escaños- y los grupos minoritarios como la Unión Patriótica, Esperanza Paz y Libertad (EPL) y movimientos indígenas. El opositor Partido Conservador también respaldó la prohibición de la extradición al considerar que ese instrumento era obsoleto en el combate a las drogas. Incluso un importante número de asambleístas del gobernante Partido Liberal (con 25 asientos en la constituyente) se sumó a esta corriente con el argumento patriótico de que los colombianos debían ser juzgados en territorio nacional y bajo el sistema judicial colombiano.

respetaba y acataba cualquier decisión "soberana" y "libre" que adopte la Asamblea Constituyente en ese sentido<sup>55</sup>.

Cinco horas después de que la Constituyente prohibiera la extradición<sup>56</sup>, Escobar se entregó a las autoridades colombianas y fue conducido a una cárcel de Envigado (su pueblo natal en el departamento de Antioquia), construida ex profeso para el capo.

En palabras de Salazar (2001: 80), "la Constituyente, además de lograr que se promulgara una constitución más moderna, abrió el camino a la esperanza de la reconciliación nacional, entre otras cosas porque la abolición de la extradición selló una especie de tregua entre el Estado y los narcotraficantes".

La mayoría de los colombianos consideró la entrega del narcotraficante como un triunfo de la política antidrogas de Gaviria que redundaría en el fin del narcoterrorismo. Además, de acuerdo con un sondeo publicado por El Tiempo el 30 de junio de 1991, el 75 por ciento los ciudadanos expresó su confianza en que el sistema judicial colombiano sería capaz de llevar adelante un juicio imparcial contra Escobar.

"Las pavorosas actividades terroristas del Cártel de Medellín, así como el resentimiento nacionalista de los colombianos contra las presiones de los estados Unidos, habían retirado casi todo el apoyo del público hacia la extradición". (Thoumi, 2002: 262).

En contraste con el optimismo en el interior del país, en Estados Unidos las

---

<sup>55</sup> Matthiesen (1990:298) sostiene que Gaviria, como heredero de Luis Carlos Galán, era imposible que sugiriera siquiera la posibilidad de prohibir la extradición. Además, tampoco podía perder el respaldo obtenido de Estados Unidos a su política de "garrote y zanahoria", en la que la extradición jugaba un papel importante para someter a los narcotraficantes. Gaviria encontró así en la Asamblea Constituyente la "solución perfecta". Una institución completamente independiente tomaría decisión de prohibir constitucionalmente la extradición, lo que abriría la puerta definitiva para la entrega de Pablo Escobar.

<sup>56</sup> Según Thoumi, la mayoría de los asambleístas se opuso a la medida -bastante popular en ese momento- por convicción propia y sin ninguna presión por parte del narcotráfico.

voces fueron mucho más críticas, sobre todo tratándose de los medios de comunicación y de numerosos congresistas, quienes expresaron preocupación por el futuro de la estrategia antidrogas y escepticismo sobre procesamiento y castigo que se daría en Colombia por sus delitos. Varios diarios señalaron que el capo era tratado más como "huésped del Estado que como prisionero", en referencia los lujos de su prisión<sup>57</sup>.

La administración de Bush reaccionó con mucha mayor cautela, al señalar que no estaba de acuerdo con la prohibición constitucional de la extradición, pero que respetarían la decisión. Varias voces dentro del gobierno de Estados Unidos incluso pidieron paciencia y entendimiento hacia una figura que era "extraordinariamente impopular" en Colombia y destacaron la importancia de ayudar a consolidar el sistema judicial de ese país para que pudiera juzgar a Escobar.

La gloria de la entrega sólo duró 13 meses. A mediados de julio de 1992 el gobierno colombiano recibió información que acreditaba que Escobar seguía controlando el negocio de las drogas desde la prisión y que incluso estaba involucrado en el asesinato de varios de sus socios. En una improvisada maniobra, Gaviria decidió transferir al capo a una instalación militar. Para ello envió a dos emisarios, el viceministro de Justicia, Eduardo Mendoza, y el director nacional de prisiones, Hernando Navas, quienes al ingresar sin escoltas a "La Catedral", como se conocía la cárcel de Envigado, fueron tomados como rehenes. El mandatario ordenó una operación militar, en medio de la cual Escobar huyó. El jefe del Cártel de Medellín temía que el traslado de prisión fuera utilizado para llevarlo a Estados Unidos, ya que un mes antes la Corte Suprema de ese país había legitimado la captura en el extranjero de criminales que enfrentaban cargos en suelo

---

<sup>57</sup> Según Thoumi (2002:251), Escobar escogió sus propios guardias, dotó la cárcel de todo tipo de electrodomésticos y mobiliario confortable, llevó una intensa vida social -que incluía fiestas- y controló desde allí su negocio de las drogas.

estadounidense.

Gaviria asumió parte de la responsabilidad política y entregó varias cabezas por la fuga, entre ellas los dos emisarios secuestrados por Escobar, lo que a nivel interno le permitió calmar las críticas. En un intento por recuperar la confianza y la credibilidad ante la comunidad internacional, pero sobre todo ante Estados Unidos<sup>58</sup>, donde la fuga fue duramente criticada incluso por la administración, el presidente dio un giro radical a su política: Militarizó la lucha contra los narcotraficantes, al crear una fuerza especial -bautizada "bloque de búsqueda"- para capturar a Escobar y desmantelar todo el Cártel de Medellín, y permitió a Washington participar de manera directa en la captura del capo a través de agentes de la DEA, el uso de tecnología avanzada de vigilancia y sobrevuelo de aeronaves estadounidenses.

Además, el jefe de Estado modificó su política de sometimiento, al otorgar mayores beneficios a quienes denunciaran a narcotraficantes fugitivos, entre ellos Escobar. Un año y medio después de su fuga, el 2 de diciembre de 1993, el "bloque de búsqueda" encuentra al capo en una casa en Medellín, por una llamada telefónica a su familia, y muere al intentar escapar. Su fallecimiento representó la estocada final a esta organización después de una larga y cruenta guerra.

Mientras el gobierno daba la batalla para poner fin al narcoterrorismo, a través de una política de garrote y zanahoria que al final terminó siendo más represiva, en materia de cultivos ilegales Gaviria optó por continuar con la estrategia de fumigaciones masivas, pero ahora contra los cultivos de amapola, que poco a poco reemplazaron a los grandes plantíos de marihuana y permitieron el surgimiento de

---

<sup>58</sup> El congresista Robert Torricelli llegó incluso a amenazar con aumentar la presión sobre el gobierno colombiano para que volviera a considerar la extradición y si ello no es suficiente, dijo, "Estados Unidos se debe preservar el derecho a la acción unilateral, sea cubierta o abierta, para ganar esta lucha. El ejecutivo estadounidense consideró la fuga un retroceso, pero decidió seguir apoyando a Colombia otorgándole 36 millones de dólares adicionales para el combate a las drogas y ofreció dos millones de dólares por la captura de Escobar. (Matthiesen, 2000: 319)

nuevos pequeños grupos dedicados al tráfico de heroína<sup>59</sup>, una droga que daba mayores márgenes de ganancias y que no manejaban los grandes cárteles<sup>60</sup>.

En cuanto a la coca, Colombia se mantuvo como centro de procesamiento y lugar privilegiado para los narcotraficantes y sus redes a nivel mundial, debido a su infraestructura para el negocio de las drogas. Los cultivos, antes restringidos a algunas comunidades indígenas para su uso tradicional, empezaron a proliferar a raíz de la destrucción manual de las plantaciones de coca en Bolivia y Perú<sup>61</sup> y la puesta en marcha de programas de sustitución de cultivos en esas naciones, pero también del mejoramiento de la calidad de la coca sembrada en Colombia.

El desplazamiento del cultivo a territorio colombiano facilitó el negocio, toda vez que los traficantes ya no necesitaban cruzar las fronteras (cada vez más controladas por los organismos de seguridad) para procesar la hoja de coca y convertirla en cocaína.

En estos años el Cártel de Cali aprovechó la guerra lanzada contra sus rivales de Medellín para convertirse en el sindicato más importante de tráfico de drogas en Colombia, a tal punto que, según fuentes de inteligencia de Washington, llegó a controlar el 80 por ciento de la cocaína comerciada en Estados Unidos<sup>62</sup>.

Esta agrupación desarrolló avanzados sistemas de espionaje, suministró información clave para la caída de sus rivales, estableció alianzas con policías y

---

<sup>59</sup> La heroína es una droga extremadamente adictiva. Se procesa a partir de la morfina, sustancia que se extrae de la bellota de la amapola, también conocida como adormidera asiática. Generalmente aparece en forma de polvo blanco o marrón. Sus nombres más comunes en español son smack (pasta), H, skag (polvo blanco), junk (lenguazo) y Mexican black tar (goma). El uso más común de la droga era por vía de inyección intravenosa, pero ahora los usuarios la inhalan, aspiran o fuman. Ver página electrónica del Instituto Nacional para el Abuso de las Drogas (NIDA, por sus siglas en inglés): <http://www.nida.nih.gov/Infobox/Heroin-Sp.html>

<sup>60</sup> En estos ya se empieza a hablar del Cártel del Norte del Valle, que -según Castillo- aportó fondos en 1994, a instancias del Cártel de Cali, para la campaña presidencial de Ernesto Samper.

<sup>61</sup> La administración de Alberto Fujimori también aumentó las medidas de seguridad para evitar los vuelos ilícitos hacia Colombia desde las zonas peruanas productoras de coca.

<sup>62</sup> El Cártel de Cali era el más grande, pero no el único. En ese momento, según las mismas fuentes estadounidenses, el negocio de la exportación de drogas en Colombia estaba en manos de entre 10 y 14 grupos.

militares y fortaleció sus redes de apoyo social y político. Su estrategia para obtener el respaldo de la clase política llegó tan lejos que logró financiar la campaña electoral del candidato presidencial liberal, Ernesto Samper, lo que a la postre desató una profunda crisis política en el país, ya que por primera vez se destaparon abiertamente los estrechos lazos entre el narcotráfico y la elite política del país.

## **2.5- Una crisis política sin precedentes**

Las campañas de los dos candidatos presidenciales, el conservador Andrés Pastrana y el liberal Ernesto Samper, recibieron ofertas de dinero por parte del Cártel de Medellín, encabezado por los hermanos Miguel y Gilberto Rodríguez Orejuela. El primero las rechazó, pero no así el segundo, quien recibió aportaciones del narcotráfico por más de seis millones de dólares.

Dichos fondos -entregados al tesorero y jefe de la campaña, Santiago Medina y Fernando Botero<sup>63</sup>, respectivamente- muy probablemente influyeron en el resultado de una reñida contienda por la Casa de Nariño, sobre todo porque la mayor parte de los recursos fluyeron -esta vez a solicitud de los hombres de confianza de Samper- para afrontar los gastos de cara a una segunda ronda electoral, después de que el aspirante del liberalismo fuera derrotado por 14 mil votos en la primera vuelta.

Aunque ya había antecedentes de campañas financiadas por los narcotraficantes, en esta ocasión los capos pidieron y obtuvieron garantías específicas relacionadas con su situación legal a cambio de sus aportaciones.

El sabor de la victoria electoral de Samper el 19 de junio de 1994 con el 50,3 por ciento de los votos duró pocos días, cuando se divulgaron unas grabaciones de conversaciones telefónicas entre el periodista Alberto Giraldo y los hermanos

---

<sup>63</sup> Ambos confesaron a la justicia haber recibido unos 6,3 millones de dólares de Cártel de Cali con autorización de Samper.

Rodríguez Orejuela que destaparon la participación del dinero del narcotráfico en su campaña.

El presidente, que siempre negó tener conocimiento del las aportaciones del narcotráfico y sostuvo que era víctima de un "atentado moral", fue llevado a juicio en el Congreso, donde finalmente fue exonerado en junio de 1996 con 111 votos a favor y 43 en contra. Aunque el mandatario superó el llamado "Proceso 8000", más por falta de pruebas que demostraran que sí sabía del financiamiento -como sostenían Medina y Botero- y por un tecnicismo en relación a la extralimitación de los fondos establecidos para la campaña, varios de sus estrechos colaboradores<sup>64</sup> sí fueron condenados por el ingreso de dineros del narcotráfico en la campaña. El vicepresidente Humberto de la Calle renunció en protesta después de pedirle a Samper su renuncia y los cambios en el gabinete estuvieron a la orden del día.

Más allá de la exoneración de Samper, pese a la convicción de la mayoría de los colombianos de su responsabilidad en la infiltración en su campaña, el juicio evidenció los estrechos "vínculos entre el narcotráfico y la política, puso en jaque al gobierno y profundizó la crisis de legitimidad de la clase política. Se hizo evidente que el narcotráfico y la criminalidad (emparentados desde hacía un bien tiempo) habían rebasado los sectores populares y a los jóvenes de los barrios -tan estigmatizados en los años ochenta-, para posicionarse en todos los recodos de la vida nacional, en todos los grupos sociales y en el mundo de la política y la economía" (Salazar, 2001: 81-82).

Este escándalo afectó el desempeño económico del país: decayó el crecimiento y la inversión, al tiempo que aumentó el desempleo, hasta el 15 por ciento hacia

---

<sup>64</sup> Santiago Medina fue condenado a seis años de cárcel -aunque la mayoría de la condena la cumplió en su casa por razones de seguridad y salud-, mientras Fernando Botero -que renunció como ministro de Defensa para enfrentar las acusaciones en su contra- fue sentenciado a cinco años tres meses de prisión -de los cuales solo cumplió dos y medio por buena conducta- y un millón de dólares de multa.



finales de esta administración, y en el plano internacional la imagen del país se vio seriamente afectada, además de que las relaciones entre Colombia y Estados Unidos llegaron a su punto más bajo en muchas décadas.

El gobierno de Washington aprovechó su debilidad para aumentar la presión sobre Samper y pasó de la acción coercitiva al chantaje, para imponer -sin disfraces- su estrategia contra las drogas en Colombia.

Para demostrar su compromiso en esta lucha y desmarcarse del negocio ilegal de las drogas, Samper lanzó una guerra contra el Cártel de Cali, cuyos principales líderes fueron capturados<sup>65</sup>; intensificó la erradicación de los cultivos de coca y amapola, que en esta administración registró un importante crecimiento, y puso en marcha un programa de desarrollo alternativo denominado Plante.

En noviembre de 1997 Samper reactivó la extradición para los colombianos con el apoyo de la mayoría liberal en la cámara baja, aunque sólo para aquellos que cometieran delitos a partir de diciembre de ese año, lo que dejaba por fuera a los capos que en ese momento ya estaban encarcelados.

Mientras el Gobierno consideró "histórica la decisión" y un "éxito para Colombia", la oposición arremetió contra la aprobación de la extradición sin carácter retroactivo. "Fue un éxito para el Gobierno. Consiguió su propósito. Después de conseguir la financiación de su campaña por el narcotráfico tenía que cumplir en que no hubiera una extradición que les pudiera afectar", dijo la conservadora Noemí Sanín. "Tenemos que ser claros: la retroactividad se llama hermanos Rodríguez Orejuela", señaló Ingrid Betancourt, en tanto que Alfonso Valdivieso, ex fiscal y candidato presidencial, destacó que la decisión del Congreso equivalía a un indulto para "delincuentes" que han dañado al país (El País digital, 27

---

<sup>65</sup> Entre el junio y agosto de 1998 se entregaron o fueron detenidos ocho cabecillas de este Cártel, entre ellos los hermanos Rodríguez Orejuela, que fueron capturados.

de nov 1997, No. 573)

Durante esta administración se produjo un reacomodamiento del negocio ilegal de las drogas, que estuvo marcado tanto por factores internos como externos. A nivel interno, el desmantelamiento de los grandes cárteles de las drogas abrió paso a la formación de decenas de organizaciones pequeñas, con estructuras de poder mucho más descentralizadas, discretas, sofisticadas y con vínculos transnacionales, más parecidas a una gran consorcio internacional que esas antiguas mafias controladas por figuras que, como Pablo Escobar, se convirtieron en mecenas y referentes simbólicos para amplios sectores populares.

Según las autoridades colombianas, en estos años se podían contabilizar unos 200 grupos dedicados al tráfico de drogas con alcances tan diversos que van desde la cobertura de las grandes rutas de exportación hasta el sistema artesanal de las mulas. (Salazar, 2001).

A nivel externo, el estancamiento de la demanda de cocaína en Estados Unidos, en paralelo a un aumento de la producción, provocó un descenso de los precios que llevó a los traficantes a buscar nuevos mercados y productos, como la heroína, que en estos años adquirió un destacado auge.

Las organizaciones colombianas establecieron estrechos lazos con grupos de narcotraficantes europeos que se encargaban de distribuir la droga en el viejo continente, así como con redes mexicanas que introducían con mayor facilidad los narcóticos en Estados Unidos. El pago en especie a los mexicanos y sus cuotas cada vez más altas para llevar a cabo los envíos colombianos (al parecer de hasta una tasa del 50 por ciento) permitió a estas organizaciones acaparar el mercado de la costa oeste y el de las montañas Rocallosas que hasta ahora habían manejado los cárteles de Colombia.

La creciente participación de los mexicanos en el tráfico de drogas hacia

Estados Unidos hizo que la Casa Blanca, después de muchos años, volviera a dirigir su mirada hacia el vecino del sur para detener la entrada de estupefacientes por su porosa frontera con México, si bien ha dado un trato distinto a esa nación, a la que siempre ha certificado, a pesar de las evidencias de que el narcotráfico ha infiltrado las instituciones gubernamentales, policiales y castrenses de ese país, mientras que Colombia ha sufrido una campaña de estigmatización lanzada por Washington, como se verá en el siguiente capítulo.

### **III. LA POLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS HACIA COLOMBIA ¿LUCHA ANTIDROGAS O COMBATE A LA GUERRILLA?**

En este capítulo se analiza la política de Estados Unidos hacia Colombia, los verdaderos intereses de la ayuda económica, así como el debate en el Congreso y en los medios de comunicación de la estrategia respecto a Colombia y las condiciones de la asistencia a ese país.

#### **3.1 - Colombia, una amenaza a la seguridad estadounidense**

Durante la mayor parte del gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), la administración Clinton "castigó" a Colombia por el ingreso masivo de recursos del narcotráfico a la campaña electoral del entonces presidente. La Casa Blanca descertificó<sup>66</sup> durante dos años consecutivos (1996-1997) la lucha de Colombia contra las drogas y ejerció una fuerte presión para obtener la renuncia de Samper<sup>67</sup>, a tal punto que en julio de 1996 le quitó la visa al mandatario colombiano.

---

<sup>66</sup> El Congreso de Estados Unidos estableció en 1986 la política de certificación antidrogas, bajo la cual el Ejecutivo determina cada año y sin consulta internacional previa qué países cooperan cabalmente con Washington en su lucha contra el narcotráfico y cuáles no. Las naciones que logran la certificación son premiadas con fondos de la Casa Blanca para combatir ese flagelo, mientras los países descertificados pierden el acceso de dichos recursos.

<sup>67</sup> La dimisión del mandatario también era demandada por la oposición encabezada por el entonces candidato derrotado, el conservador Andrés Pastrana.

"De nación amiga, estable, democrática y apegada al derecho internacional, Colombia pasó a ser calificada como la fuente de `la mayor amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos´" (Socorro, 2001: 19).

El escándalo desatado en torno a Samper llevó a Estados Unidos a aislar al gobierno colombiano y estigmatizar al país, al que incluso hacían referencia como una "narcodemocracia". La posición asumida por la Casa Blanca debilitó la economía, afectó la credibilidad de las instituciones y agudizó el conflicto armado en la nación cafetera.

Los grupos guerrilleros y paramilitares aprovecharon la falta de legitimidad del gobierno de Samper para ganar terreno. La insurgencia multiplicó sus ataques contra el Ejército y la Policía, golpeó puntos estratégicos para la economía del país, aumentó la presión sobre la sociedad civil y capitalizó el descontento social que produjo la represión militar a los cocaleros o *raspachines* para ampliar su base en el sur de Colombia (ver el capítulo V).

En tanto, los comandos de extrema derecha se unieron para formar una coordinación nacional bautizada como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), encabezadas por Carlos Castaño. Ya como una organización, ampliaron el territorio bajo su dominio, incrementaron las masacres contra presuntos colaboradores de la guerrilla y provocaron el desplazamiento de miles de personas (Socorro, 2002: 21). Al mismo tiempo, se registró un vertiginoso crecimiento de los cultivos ilícitos y de los laboratorios de coca, bajo la protección de los grupos armados, que empezaron así a participar en el negocio del narcotráfico y a obtener grandes ganancias que -a su vez- alimentaban el conflicto armado, en la medida en que les permitía fortalecerse financiera y militarmente<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Thoumi señala que en 1984, con el descubrimiento del laboratorio Tranquilandia en la zona amazónica, se tuvo por primera vez evidencia de que los grupos guerrilleros daban protección a los laboratorios y plantaciones de coca. Estas alianzas, aunque temporales con los narcotraficantes, representaron la primera incursión de las organizaciones insurgentes en un negocio en el que más adelante participarían de manera mucho más activa, a tal punto que en la actualidad la mayor parte de sus recursos provienen del tráfico ilegal de drogas (ver el capítulo V).

También se produjo una feroz batalla por el control de territorios, fuentes de financiamiento y bases entre paramilitares y guerrillas, que desembocó en un aumento de la violencia en el país y de las violaciones a los derechos humanos por parte de los grupos armados irregulares, pero a la vez de sectores de los organismos de seguridad del Estado, permitiendo la impunidad entre sus filas, dejando actuar a los paramilitares y apoyándolos de manera directa.

Finalmente, la situación de los derechos humanos, el recrudecimiento del conflicto armado y el incremento de los cultivos ilícitos en el país llamaron la atención de la comunidad internacional. Estados Unidos se vio obligado a cambiar de estrategia en relación a Colombia hacia finales de la administración de Samper. Por un lado, presionó al gobierno colombiano para que firmara un acuerdo que garantizara la protección de los derechos fundamentales, bajo la amenaza de suspender la ayuda militar. Por otro, si bien decidió no certificar los esfuerzos en materia antidrogas del gobierno colombiano, sí otorgó una exención basada en consideraciones de seguridad nacional estadounidense, tras establecer una fuerte cooperación con la Policía colombiana bajo la conducción del general Rosso José Serrano -a la que ayudó a limpiar después de la infiltración del Cártel de Cali y a mejorar su sección antinarcoóticos-, pese a su censura hacia Samper.

La Casa Blanca afirmó, a través de su zar antidrogas Barry McCaffrey, "que la política de su país contra el narcotráfico en Colombia estaba vinculada en fortalecimiento de la democracia y al respeto de los derechos humanos, y recomendó combatir a los paramilitares." (Socorro, 2002: 24)

Como se verá más adelante, esta posición es completamente distinta a la planteada en el paquete de ayuda de Estados Unidos para Colombia durante la

---

A raíz de este hallazgo, en 1984, el entonces embajador de Estados Unidos, Lewis Tambs, se refirió a los grupos rebeldes como "narcoguerrilla", lo que abrió el camino para que Washington diseñara una sola estrategia para combatir al mismo tiempo el narcotráfico y la guerrilla.

administración de Andrés Pastrana<sup>69</sup>, donde se prevé la entrega de asistencia militar sin importar las violaciones a las garantías constitucionales, si el mandatario estadounidense argumenta amenaza a la seguridad nacional. Además, destaca las violaciones a los derechos humanos cometidas por la guerrilla, así como su vinculación a la cadena del tráfico de estupefacientes, y deja al margen el papel que juegan los grupos paramilitares.

Además de la presión internacional, el repentino interés de la Casa Blanca en torno a los derechos humanos en Colombia tiene que ver con la enmienda Leahy, aprobada en septiembre de 1996, que prohibió al Ejecutivo otorgar a partir de 1988 recursos a gobiernos implicados en violaciones a las garantías constitucionales, a menos que se estén procesando a los militares sobre los que pesan las acusaciones (Socorro, 2001).

La llegada al poder a mediados de 1998 de Pastrana, un antiguo aliado de Washington en la pelea conjunta por sacar a Samper de la Presidencia, tras el escándalo desatado a raíz del ingreso de recursos del narcotráfico a su campaña electoral, representó un cambio inmediato en la política de la Casa Blanca hacia la nación andina. Como candidato electo, Pastrana viajó a Washington para dar a conocer sus planes de gobierno y reafirmar a la Casa Blanca que en Bogotá, después de cuatro años de enfriamiento en las relaciones bilaterales, por fin tenía a un amigo.

Las relaciones se normalizaron y se restableció el clima de confianza entre ambas administraciones, que trabajaron de la mano en el combate a las drogas, una de las principales preocupaciones del gobierno de Clinton en torno a Colombia.

El inicio de un proceso de paz el 7 de enero de 1999 con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) fue bien recibido por varios sectores

---

<sup>69</sup> Estas modificaciones en la política de Estados Unidos a Colombia sólo son una muestra de cómo Washington moldea su discurso en determinados momentos, de acuerdo con sus propios intereses.

estadounidenses, pero no así la creación de una zona desmilitarizada de 42 mil kilómetros cuadrados en el sur del país para llevar a cabo las negociaciones.

Con el paso del tiempo, el aumento de las denuncias sobre la utilización de esa región -que abarcaba cuatro municipios del departamento de Meta y uno de Caquetá- para actividades distintas a las pactadas, entre ellas la creación de pistas clandestinas relacionadas con el tráfico de drogas, la proliferación de los cultivos ilícitos y el ocultamiento de centenares de secuestrados, llevó a Washington a expresar su preocupación por la existencia del área neutral, que sirvió como sede de las conversaciones de paz durante casi 38 meses.

El asesinato de tres estadounidenses defensores de los derechos humanos perpetrado por un grupo de las FARC el 5 de marzo de 1999<sup>70</sup>, a escasos siete meses de que Pastrana asumiera la presidencia, planteó a la Casa Blanca la necesidad de realizar cambios en su política hacia la nación cafetera.

El asesinato, considerado un acto de barbarie, desató una condena enérgica en Estados Unidos, donde tanto el gobierno como miembros del Congreso exigieron a la guerrilla una investigación a fondo y la entrega a la justicia de los autores del crimen.

La divulgación a mediados de 1999 de varios informes de agencias de inteligencia estadounidenses que reportaban un alarmante crecimiento de la producción de coca en Colombia<sup>71</sup> evidenció la urgencia de tomar cartas en el asunto.

Otro suceso que repercutió en la política de la Casa Blanca hacia Colombia, que ese año certificó los esfuerzos antidrogas del gobierno de Pastrana, fue la caída el 23 de julio de 1999 del primer avión fantasma estadounidense en el sur del país, lo que desató fuertes críticas en la prensa norteamericana, debido al involucramiento del país en el conflicto armado colombiano. Los principales diarios

---

<sup>70</sup> El grupo armado reconoció siete días después su responsabilidad en la muerte de los activistas.

<sup>71</sup> Ver en el capítulo V el apartado dedicado a la proliferación de los cultivos de uso ilícito.



estadounidenses llamaron a la administración de Clinton a distinguir entre la lucha antinarcóticos y el combate a la guerrilla en Colombia.

Una semana después del incidente, la secretaria de Estado, Madeleine Albright, defendió, en un artículo publicado en *The New York Times*, la importancia de Colombia para Estados Unidos. Mencionó que es el productor del 80 por ciento de la cocaína mundial, pero resaltó que el combate a las drogas es responsabilidad tanto de productores como de consumidores<sup>72</sup>. Además, recordó el asesinato reciente de los defensores de los derechos humanos y del secuestro en 1993 -al parecer perpetrado por las FARC- de tres misioneros estadounidenses que laboraban con grupos indígenas locales, al tiempo que aprovechó para reconocer los avances registrados en las Fuerzas Armadas en relación a los derechos humanos. Albright concluyó el artículo con un claro mensaje de apoyo a Colombia: "deben saber que entendemos las dimensiones de naturaleza de largo plazo de los problemas que enfrentan y que haremos todo lo que podamos para ayudar".<sup>73</sup>

El reconocimiento de las fuerzas castrenses por parte de la jefa de la diplomacia respondía a una de las modificaciones significativas en la política de Estados Unidos hacia Colombia, que fue precisamente canalizar recursos hacia el Ejército para involucrarlo directamente en la lucha antinarcóticos, antes sólo dirigidos a la Policía, una institución que sí gozaba de prestigio en materia de derechos humanos.

Por años, el gobierno de Estados Unidos ha restringido el uso de la ayuda americana y las actividades de su personal militar a acciones puramente antinarcóticos. Esa política fue ampliada en este último año por la administración Clinton cuando se hizo aparente que un creciente número de guerrillas colombianas estaban comprometidas en la protección de laboratorios de droga, cultivos ilícitos y pistas de aterrizaje usadas por los narcotraficantes. La revisión de dicha política, dirigida ahora a la definición de algunos insurgentes como "narcoguerrilleros", amplía esa

---

<sup>72</sup> Durante varios años las administraciones colombianas insistieron en la corresponsabilidad del combate a las drogas. Washington reconoce esto, pero sólo en el discurso porque esta visión no está plasmada en sus políticas antidrogas.

<sup>73</sup> "Colombia's struggles, and how we can help", en *The New York Times*, 10 de agosto de 1999, p. 17A, citado en Andelfo, 2001: 217.

ayuda militar y habilita para ser usada en una vasta gama de actividades contrainsurgentes, como soporte a las Fuerzas Armadas y la Policía colombianas.<sup>74</sup>

Las denuncias respecto a lo que sucedía al interior del área de despeje, el aumento de las acciones de la guerrilla, el crecimiento de los cultivos ilícitos, sobre todo en áreas controladas por las FARC, la participación de los grupos armados en la cadena del narcotráfico, la baja de la popularidad del gobierno por los escasos avances en el diálogo de paz en medio de la guerra y el peligro de una expansión de la crisis colombiana a toda la región andina, evidenciado por las incursiones de la guerrilla y paramilitares en la zona fronteriza y el desplazamiento de personas hacia las naciones vecinas por el conflicto armado, llevaron a Washington a formular un paquete de ayuda a Colombia sin precedentes en la historia de Estados Unidos.

Dicho paquete, que contenía los nuevos lineamientos de la política de Estados Unidos hacia el país cafetero, fue presentado hasta enero de 2000, tres meses después de que el Partido Republicano emitiera su iniciativa en relación a Colombia.

Poco después de la publicación de la tercera versión del Plan Colombia<sup>75</sup>, el 20 de octubre de 1999, los senadores republicanos Paul Coverdell, Michael Dewine<sup>76</sup> y Charles Gassley presentaron ante el comité de Relaciones Exteriores del Congreso de Estados Unidos un proyecto de ley conocido como Alianza Act (S 1758), que contenía un paquete de ayuda urgente para Colombia por 1, 3 millones de dólares.

---

<sup>74</sup> "\$1 billion sought for drug war", en *The Dallas Morning News*, 27 de julio de 1999, p.1ª, citado en Rojas y Atehortúa, 2001: 138

<sup>75</sup> El Plan Colombia fue en principio una iniciativa de Pastrana para reconstruir, con la ayuda internacional, las zonas afectadas por el conflicto armado colombiano. Sin embargo, esta estrategia sufrió numerosas modificaciones que, gracias a la intervención de Estados Unidos, enterraron el espíritu original del plan para convertirlo en una iniciativa de combate a las drogas y a la guerrilla. Ver capítulo IV, centrado en el proceso de transformación que sufrió este ambicioso proyecto.

<sup>76</sup> El año anterior los mismos Coverdell y Dewine promovieron la entrega de 173 millones de dólares para la Policía colombiana, los cuales fueron utilizados en la adquisición de seis helicópteros Black Hawk.

**Cambio de retórica: El discurso de la administración Clinton 1998-2000**

**Mediados de 1998 - principios de 1999: *Apoyo claro al proceso de paz***

"El presidente Pastrana tiene la voluntad, el coraje y el apoyo del pueblo para construir la paz. Le doy la bienvenida a sus esfuerzos de abrir las puertas del diálogo con los grupos insurgentes. Estamos listos para brindarle nuestro apoyo." William Clinton, 28 de octubre de 1998.

"Estamos ampliando nuestra relación para así incluir más apoyo estadounidense hacia el delicado proceso de paz colombiano, la difícil situación de derechos humanos, su gran y poco explorado potencial económico y sus complejos problemas humanitarios." Peter Romero, subsecretario de Estado para el Hemisferio, 24 de febrero de 1999.

"Estados Unidos ha apoyado firmemente los procesos de paz en lugares como Guatemala y El Salvador. Por la misma razón, queremos trabajar con ustedes para promover la paz en Colombia." Harold Koh, subsecretario de Estado para la Democracia, los Derechos Humanos y el Trabajo, 9 de abril de 1999.

**Mediados de 1999: *Debate y mensajes mixtos***

"Hasta que el gobierno colombiano no asegure una presencia en las áreas donde se cultiva coca, los cultivos de ésta seguirán creciendo y el movimiento guerrillero se continuará fortaleciendo...El gobierno colombiano sigue atado a un proceso de paz débil. Las negociaciones que estaban programadas para comenzar el 7 de julio fueron postergadas por la guerrilla, ya que el 3 de julio lanzaron una gran ofensiva a través del país, demostrando una vez más que no existe un verdadero compromiso de establecer una paz duradera." Barry McCaffrey, director de la Oficina Antinarcóticos de la Casa Blanca, 13 de julio de 1999.

"Para cambiar el curso de los acontecimientos, el presidente Pastrana debe emprender un esfuerzo abarcador. Y necesita -y merece- el apoyo internacional que se concentre en algo más que la interceptación y erradicación de las drogas." Madeleine Albright, secretaria de Estado, 10 agosto de 1999.

"La estrategia que el presidente Pastrana preparará delinearé un plan claro con respecto a la economía; la lucha antinarcóticos; las negociaciones; y el respeto a los derechos humanos en Colombia, que nosotros podamos apoyar y con el cual podamos trabajar. Ahí es donde, creo yo, que la situación se encuentra y hacia donde tenemos que trabajar." Thomas Pickering, subsecretario de Estado, 16 de agosto de 1999.

**Post Plan Colombia: *Consenso en un elevado énfasis militar***

"El gobierno de Estados Unidos cree en y apoya el proceso de paz no sólo porque es lo correcto, sino porque será de gran beneficio para los intereses de Estados Unidos en Colombia. Sin embargo, hemos sido muy claros con el gobierno del presidente Pastrana en que la 'paz a cualquier precio' no es una política aceptable...Hemos sido claros con todos los partidos en que el proceso de paz no debe interferir con la cooperación antinarcóticos y que cualquier acuerdo debe permitir la expansión en todos los aspectos de cooperación." Rand Beers, subsecretario de Estado para el Control Internacional de Narcóticos, 21 de septiembre de 1999.

"Para llegar a una negociación con algún tipo de acuerdo hay que presionar a los partidos involucrados, especialmente la guerrilla. Por lo tanto, estamos trabajando como siempre lo hemos hecho, con la Policía colombiana, para fortalecer su habilidad y así lograr la captura de más narcotraficantes y así reducir los ingresos de la guerrilla. Estamos haciendo lo mismo con las Fuerzas Armadas, algo que habíamos llevado a cabo de manera más limitada en el pasado. Ahora vemos la necesidad de proveer más potencia bélica y suficiente personal en las Fuerzas Armadas para que éste pueda acompañar a la policía en sus esfuerzos contra el narcotráfico." Embajador Curtis Kamman, 1 de noviembre de 1999.

"Aunque comparto la opinión de que la solución a los problemas internos colombianos se encuentra en la negociación, estoy plenamente convencido de que la victoria en el terreno de guerra sentaría un precedente y esto es una precondición para llegar a una negociación significativa y productiva." General Charles Wilhelm, comandante y jefe del Comando Sur, 15 de febrero de 2000.

"No nos podemos quedar cruzados de brazos y dejar que una democracia elegida por el pueblo, defendida con gran coraje por gente que ha dado su vida, sea debilitada y aplastada por aquellos que literalmente están dispuestos a desgarrar el país para así poder llevar a cabo su propia agenda. Y que quede bien claro, si la democracia más vieja de Suramérica puede ser desgarrada, otras le pueden seguir...Los colombianos que están llevando a cabo esta campaña no están luchando para su propio beneficio, están luchando por todos nosotros —todos los aquí presentes y los cientos de miles de personas que representamos— y por nuestros hijos." Presidente Clinton, 2 de mayo de 2000.

**Recuadro 1**

**Fuente:** Vaicius, Ingrid. "El Plan Colombia: El debate en los Estados Unidos", International Policy Report, agosto de 2000

En un intento por evidenciar la incapacidad de la administración para definir una estrategia frente al agravamiento de la situación en Colombia, los legisladores republicanos tomaron la delantera, en los albores del proceso electoral, e impulsaron sin éxito una iniciativa que tuvo como punto de partida la tercera versión del Plan Colombia y que advirtió sobre el peligro que la nación sudamericana representa para la estabilidad de América Latina, así como del riesgo para los propios intereses de la Unión Americana.

Dicha posición ya había sido expresada por Clinton el 22 de julio de 1999, en una carta dirigida a Pastrana, en la que señalaba que el conflicto colombiano era un asunto "de interés de seguridad nacional" para Estados Unidos. Sin embargo, su administración tardó más tiempo que los republicanos en presentar al Congreso su propio paquete de ayuda a Colombia.

### **3.2- La propuesta republicana de ayuda a Colombia**

*Las justificaciones para intervenir en el conflicto colombiano.<sup>77</sup>*

- 1) El conflicto armado y la ausencia de la ley en Colombia representa un claro peligro para la seguridad de los países de línea frontal (Bolivia, Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela -que han tenido que movilizar tropas hacia la frontera), para los esfuerzos de las autoridades en impedir el flujo de la cocaína y heroína, y como consecuencia, para el bienestar del pueblo estadounidense.
- 2) El 34 por ciento de los actos del terrorismo mundial son cometidos en Colombia, lo que lo convierte en el tercer país más peligroso del mundo.
- 3) Es el país capital de secuestros en el mundo.

---

<sup>77</sup> "Congreso de los Estados Unidos, sesión 106. Cómo se elaboró y aprobó el Plan Colombia", pp.4-5. El documento fue consultado en la página electrónica <http://www.desdeabajo.org>.

- 4) Es una nación que enfrenta múltiples guerras: contra las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), organizaciones paramilitares y los barones del narcotráfico mundial.
- 5) Las FARC y el ELN, impulsores del más antiguo enfrentamiento contra un Estado latinoamericano, realizan actividades criminales de manera sistemática e indiscriminada (secuestro, tortura, asesinatos) contra las fuerzas de seguridad y la población civil, incluidos ciudadanos estadounidenses. Con una fuerza que va de los 10 a 20 mil hombres, esas organizaciones tienen presencia en 700 de los mil 73 municipios del país y controlan o tienen influencia en cerca del 60 por ciento del campo colombiano.
- 6) Además de los grupos insurgentes, Colombia enfrenta la amenaza de unos cinco mil miembros de las organizaciones paramilitares, quienes operan en la ilegalidad y realizan una actividad criminal sistemática e indiscriminada, con prácticas como el secuestro, la extorsión, la tortura y asesinato contra la población civil.
- 7) Las fuerzas irregulares están involucradas en el tráfico de drogas e incluso algunos de sus líderes se han convertido en grandes narcotraficantes.
- 8) Colombia registra un fuerte aumento en la producción de la cocaína (alrededor del 28 por ciento desde 1998). Además, el 75 por ciento de la cocaína y heroína que ingresa a Estados Unidos es de origen colombiano.
- 9) El sistema judicial colombiano es ineficiente e inefectivo en traer a la justicia a aquellos que violan la ley.

Ante ese panorama, los republicanos establecieron como objetivos:<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> El documento fue consultado en la página electrónica <http://www.desdeabajo.org> El subrayado es nuestro.

- 1) Prescribir medidas proactivas para confrontar *la amenaza para los intereses de Estados Unidos* de una continua inestabilidad de Colombia, así como para la seguridad regional.
- 2) Defender el orden constitucional, la legalidad y los derechos humanos, al condicionar la ayuda a las fuerzas de seguridad sobre la base del respeto a todas las organizaciones defensoras de los derechos humanos. Apoyar al gobierno colombiano en su esfuerzo por consolidar el sistema judicial.
- 3) Insistir en que Colombia complete una serie de medidas urgentes, con el fin de *permitir la inversión y el comercio extranjero, particularmente en la industria petrolera*, como el camino hacia la recuperación y la autosuficiencia económica.
- 4) Apoyar al gobierno democráticamente elegido, para asegurar un firme y duradero propósito de acabar con el conflicto armado y la impunidad en su territorio, lo que hoy cuesta la vida de muchos, amenaza la seguridad regional y afecta negativamente a las fuerzas antidrogas.
- 5) Promover el apoyo internacional, de tal forma que el gobierno colombiano resista hacer concesiones unilaterales que afecten la credibilidad del proceso de paz.
- 6) Requerir al presidente estadounidense el diseño e implementación de un urgente y comprensivo plan de desarrollo económico y soporte antidrogas para Colombia y sus vecinos, financiado de manera adecuada. Aprobar los recursos necesarios para adoptar dicho programa.
- 7) Autorizar material indispensable, soporte técnico y logístico para reforzar la efectividad de los esfuerzos antidrogas en Colombia, a fin de impedir el cultivo, procesamiento, flujo y venta ilícita de las drogas.
- 8) Sensibilizar al Congreso sobre el *impedido acceso, sin restricción, de las autoridades de Colombia en todas las áreas del territorio nacional*, con el fin de

que puedan realizar las tareas de interdicción de narcóticos y erradicación de cultivos ilegales.

9) Apoyar los programas y actividades del gobierno de Colombia, incluidas las fuerzas de seguridad, para *enfocar la erradicación e investigación en las nuevas áreas de cultivos de coca y opio.*

10) Reforzar la capacidad de los países de la línea frontal para hacer frente a la presente desestabilización del conflicto colombiano y resistir a las actividades del narcotráfico que eludan los esfuerzos de persecución en Colombia.

11) *Promover que Colombia y los países de la línea frontal den pasos efectivos para que los narcotraficantes acusados en Estados Unidos sean arrestados, procesados y sentenciados a los términos máximos permitidos por la ley y extraditados* al país norteamericano por sus serias ofensas contra la seguridad y el bienestar del pueblo estadounidense.

Los republicanos fijaron, así, los lineamientos de la política hacia Colombia, claramente intervencionistas, y establecieron, al mismo tiempo, los montos y las áreas hacia donde serían destinados los recursos estadounidenses solicitados por Pastrana para el Plan Colombia<sup>79</sup>.

De la propuesta republicana resaltan varios elementos:

1) La lucha antidrogas en Colombia está concebida dentro de una estrategia regional.

2) El combate a las drogas implica, necesariamente, la recuperación del control de todo el territorio nacional y la lucha contra la "narcoguerrilla".

3) El Ejército se convierte en un actor medular en la lucha contra el narcotráfico.

---

<sup>79</sup> Junto a la tercera versión del Plan Colombia, la administración de Pastrana presentó un paquete global de financiamiento del proyecto, que tendría un costo de 7,5 mil millones de dólares, de los cuales 1.581 serían solicitados a Estados Unidos para lucha antinarcóticos, fortalecimiento institucional y desarrollo social.

Recuadro 2  
**PAQUETE DE AYUDA ANTIDROGAS PARA COLOMBIA<sup>80</sup>**

Actividades	Millones de dólares
Apoyo militar y técnico para facilitar el entrenamiento, desplazamiento y operaciones antidrogas no inferior a tres batallones del ejército colombiano. Adquisición de hasta 15 UH-60 helicópteros y de aviones adicionales para policía, incluidos los repuestos, así como servicios de mantenimiento y entrenamiento. Entrenamiento en técnicas de comunicación e inteligencia para Fuerzas Armadas.	540
Apoyo a los esfuerzos antidrogas de la policía y la naval en el país: Adquisición de avión de transporte, repuestos, equipos UH-1H y de observación infrarroja, entre otros, para la policía. Entrenamiento y operación de unidades especiales, así como construcción de bases policiales en la frontera. Compra de 16 aviones para patrullaje, cuatro helicópteros, sistemas de patrullaje infrarrojos, botes y equipos de patrullaje para el ejército.	205
Revitalización de la interdicción del tráfico ilícito en Colombia: Adquisición de radares tierra-aire, un avión de reconocimiento, otro para tanqueo en el aire, y combustible. Construcción de aeropuertos en zonas remotas.	200
Promoción de la democracia, paz, respeto a la ley y los derechos humanos Despliegue de observadores internacionales, apoyo a organismos no gubernamentales y a la unidad de derechos humanos de la fiscalía. Asistencia a desplazados	100
Apoyo a programas de desarrollo de alternativas económicas en Colombia	50
Apoyo para el desarrollo urgente de un sistema natural y ecológicamente válido de erradicación de cultivos.	10
Apoyo con material y otros gastos de las agencias del gobierno de Estados Unidos para respaldar los planes de interdicción.	325
Respaldo a los programas de interdicción regional de los países de la línea frontal	85
Impulso a programas de desarrollo alternativo en Bolivia (90) y Perú (40)	130
<b>TOTAL</b>	<b>1640</b>

4) Los recursos están dirigidos, fundamentalmente, al fortalecimiento de las capacidades de las fuerzas de seguridad colombianas en el combate a las drogas.<sup>81</sup>

5) El proceso de paz es visto como un factor perturbador de los esfuerzos antidrogas, más que como una posibilidad de alcanzar una solución al conflicto armado.

<sup>80</sup> Los recursos deberán ser ejercidos entre el 1 de octubre de 1999 y el 30 de septiembre de 2002.

<sup>81</sup> El 83 por ciento del monto total de los recursos corresponden a la parte militar.



Aunque la iniciativa no prosperó, la fracción republicana presionó a la administración demócrata, al poner en entredicho -en medio de un proceso electoral- su capacidad para actuar frente a los crecientes problemas en Colombia, y abrió con fuerza el debate en Estados Unidos sobre el tipo de ayuda que el país debía proporcionar a la nación andina.

### **3.3- El paquete de ayuda de la Casa Blanca**

El 11 de enero de 2000 la Casa Blanca dio a conocer su paquete de ayuda a Colombia, muy similar al presentado en octubre de 1999 por los senadores republicanos, el cual contemplaba fondos para la nación andina por mil 600 millones de dólares, de los cuales más del 80 estaba destinado a asistencia militar y policial.

En unos cuantos meses la política de Clinton hacia Colombia parecía dar un giro de 180 grados. El 18 de octubre de 1999 el mandatario vetó el proyecto de ayuda exterior porque no incluía recursos para apoyar asuntos prioritarios para la Casa Blanca, como el impulso al proceso de paz en Medio Oriente, la reconstrucción de la provincia serbia de Kosovo y el alivio a la deuda de las naciones africanas. En ese momento, Colombia fue víctima -según el diario *The Washington Post*<sup>82</sup>- de la lucha presupuestal entre la Casa Blanca y el Congreso, y el miedo de la administración a volar los topes en ayuda extranjera.

Pastrana levantó la voz ante la decisión de Clinton:

"Hay problemas en el interior del Congreso de Estados Unidos y Colombia no puede quedar como el jamón en el sándwich en las discusiones entre demócratas y republicanos (...) Aspiramos y esperamos que podamos tener recursos; sabemos que hay problemas presupuestales en el interior del gobierno americano, pero sí confiamos en que podamos tener por lo menos parte de la ayuda

---

<sup>82</sup> "Drug aid Plan for Colombia is stalled", en *The Washington Post*, 10 de noviembre de 1999, p. 32 A, citado en García, 2001: 236.

este año; todos los colombianos estamos preocupados porque al fin y al cabo esta es una guerra conjunta. Lo que estamos pidiendo nosotros es que ellos aporten.”<sup>83</sup>

La ayuda no llegó ese año, pero para principios del siguiente ya estaba lista la propuesta de la Casa Blanca. Las prioridades cambiaron y en su discurso sobre el estado de la nación, Clinton defendió de manera fehaciente el proyecto y llamó a los legisladores a aprobarlo lo antes posible, ya que -dijo- “hay mucho en juego y es muy importante para la estabilidad de nuestro país y para lo que pase en América Latina” (Ramírez, 2001: 100).

En la iniciativa de ley la administración estadounidense alertó sobre el crecimiento vertiginoso del cultivo de coca en Colombia<sup>84</sup> -un país que hasta hace unos años sólo se dedicaba a procesar y distribuir la droga que provenía de Perú y Bolivia-, a tal punto que -asegura- se convirtió en el mayor productor del mundo y proveedor del 80 por ciento de la cocaína que ingresa a Estados Unidos.

Pero Clinton fue más allá, al afirmar que los grupos irregulares (tanto guerrilla como paramilitares) están involucrados de manera directa en la producción y tráfico de drogas, además de que controlan la mayoría de las áreas cultivadas de coca, sobre todo en los departamentos sureños del Putumayo, Caquetá y Guaviare. Advirtió que, aunque es un fenómeno “relativamente reciente”, ha perjudicado la lucha antidrogas del gobierno colombiano, así como su capacidad para hacer cumplir la ley.

Por ello, la Casa Blanca planteó un cambio de estrategia para ayudar al gobierno colombiano en el combate a las drogas y proteger -a su vez- a Estados

---

<sup>83</sup> “Ayuda de Estados Unidos en la cuerda floja”, en *El Tiempo*, 6 de noviembre de 1999, citado en García, 2001: 235.

<sup>84</sup> Las áreas cultivadas de coca pasaron de 50.900 hectáreas en 1995 a 101.800 en 1999.

Unidos de los crecientes flujos de cocaína y heroína, así como de la violencia y los crímenes relacionados con la droga<sup>85</sup>.

El proceso de aprobación del paquete de ayuda a Colombia -que también prevé recursos para el resto de las naciones andinas- inició a principios de febrero del 2000, cuando se introdujo en el Congreso como un "suplemento de emergencia", acompañado por un documento en el que la administración estadounidense expresó su total respaldo a los puntos centrales del Plan Colombia presentado en septiembre de 1999<sup>86</sup>.

La propuesta de la Casa Blanca, que sufrió varios cambios a su paso por el Legislativo, contemplaba fondos por casi mil 600 millones de dólares, incluidos los 330 millones que ya estaban previstos en el presupuesto para los años fiscales 2000 y 2001. A esa cantidad, el gobierno de Clinton agregó una solicitud suplementaria de emergencia de 954 millones para el año fiscal 2000, así como un aumento de 318 millones para el 2001, con el fin de ayudar al gobierno colombiano en sus esfuerzos por "limitar la producción, refinamiento y transporte de la cocaína"<sup>87</sup>.

Como vemos en el recuadro 3, la ayuda militar y policial representa el 82 por ciento de los recursos contemplados en el paquete de la Casa Blanca, de los cuales la mayoría (47 por ciento) serán destinados a lo que la administración Clinton denominó *El "empuje al sur de Colombia"*. La Casa Blanca planteó la adquisición de 33 helicópteros Blackhawk y 30 Huey artillería, entrenamiento y asistencia en las áreas de inteligencia para el batallón antinarcóticos del Ejército colombiano que

---

<sup>85</sup> Propuesta para la asistencia estadounidense al Plan Colombia, 3 de febrero 2000, consultado en <http://www.ciponline.org/colombia.aid>

<sup>86</sup> Se trata de la tercera versión del Plan Colombia. Ver capítulo IV, en el que abordamos de manera detallada las distintas versiones de la estrategia planteada inicialmente por Pastrana.

<sup>87</sup> Propuesta para la asistencia estadounidense al Plan Colombia, 3 de febrero 2000, consultado en el archivo digital del Center for International Policy. <http://www.ciponline.org/colombia/aidprop4.htm>

entró en funcionamiento en diciembre de 1999<sup>88</sup>. Además, se proporcionarían los fondos para crear dos batallones más que operarían en los sureños departamentos de Putumayo y Caquetá.

### Recuadro 3

#### LOS COMPONENTES DEL PAQUETE DE AYUDA DE LA CASA BLANCA<sup>89</sup>

Destino	Millones de dólares	Porcentaje
Lucha antidrogas en el sur de Colombia	599	47%
Labores de Interdicción de la Armada y Fuerza Aérea	341	27%
Desarrollo alternativo	145	11%
Asistencia policial para labores de erradicación	95	8%
Fortalecimiento institucional, derechos humanos, admón. de justicia y Estado de derecho y promoción de la paz	93	7%
<b>Monto total</b>	<b>1273</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Propuesta para la asistencia estadounidense al Plan Colombia, 3 febrero 2000

El 38 por ciento de los recursos sería destinado a las labores interdicción<sup>90</sup>, a fin de mejorar radares, aviones y bases aéreas, facilitar la recopilación de información de inteligencia antinarcótica y aumentar la erradicación de cultivos de coca.

En una férrea defensa al paquete de ayuda, al que consideró una iniciativa antidrogas sin precedente en la historia de Estados Unidos (ver recuadro 4), Barry McCaffrey advirtió que "la producción de cocaína y heroína que se expande

<sup>88</sup> Los 950 integrantes de este comando fueron entrenados por los Boinas Verdes, la unidad más selecta del ejército estadounidense.

<sup>89</sup> El desglose de la ayuda sólo contempla los recursos adicionales solicitados en febrero de 2000 por la Casa Blanca para los dos siguientes años fiscales.

<sup>90</sup> En este componente se incluye ayuda para Ecuador, Bolivia y Perú.

rápida en Colombia constituye una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos y el bienestar de nuestros ciudadanos”, por lo que -dijo- es “imperativo (...) aportar una cuota justa para combatir la producción y el tráfico de drogas” en esa nación andina<sup>91</sup>.

#### Recuadro 4

#### RECURSOS DE ESTADOS UNIDOS PARA COLOMBIA<sup>92</sup>

Año	Millones de dólares
1996	40000
1997	83561
1998	110232
1999	294464
2000	488257

### 3.4- El debate en Estados Unidos en torno al paquete

En marzo de 2000 inició un intenso debate en el Congreso de Estados Unidos entre legisladores demócratas y republicanos sobre el paquete de ayuda a Colombia. Más allá de los recursos y las condiciones de la asistencia, en realidad lo que estaba en juego era la definición de la política de Washington en torno al conflicto colombiano, incluida la lucha antidrogas y el combate a la guerrilla.

Las primeras críticas a la iniciativa de la Casa Blanca vinieron de las organizaciones de derechos humanos y de las filas demócratas, que expresaron su

---

<sup>91</sup> Declaración del director de la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas, del 11 de enero de 2000, retomada del archivo digital del Center for International Policy. <http://www.ciponline.org>

<sup>92</sup> Socorro, 2001: 96

preocupación por la posible utilización de los recursos para combatir a los grupos guerrilleros. En un artículo el *San José Mercury News* denunció:

"Los funcionarios de la administración Clinton pretenden falsamente que la ayuda norteamericana sea destinada a combatir el comercio de narcóticos cuando, en realidad, será usada también para combatir a las guerrillas. Los equipos y entrenamiento que se ofrecen -62 helicópteros y dos batallones más de elite- demuestran que esta no es, justamente, una guerra contra las drogas"<sup>93</sup>.

En ese sentido, la entonces secretaria de Estado, Madeleine Albright, aseguró que la ayuda sólo incluía la lucha antinarcóticos. Al mismo tiempo, Pickering declaró: "Si las guerrillas no están involucradas en el tráfico de drogas, no deben temer a Estados Unidos"<sup>94</sup>.

Pero lo cierto es que tanto el gobierno de Pastrana en el Plan Colombia como el de Clinton en el paquete de asistencia hablaron sobre la participación de las organizaciones armadas irregulares en la cadena del narcotráfico. Es más, el mandatario estadounidense lo dijo claramente dos semanas después de lanzar su propuesta:

"La amenaza del siglo XXI se encuentra en la asociación de grupos criminales: narcotraficantes, rebeldes políticos, terroristas y traficantes de armas. Colombia, con la intersección de narcotraficantes y rebeldes políticos, se convertirá en la prueba del esfuerzo contra ese enemigo común que no respeta fronteras."<sup>95</sup>

Pero la representante demócrata por Illinois, Janice Schakowky, se preguntó: "¿Por qué los esfuerzos parecen dirigidos solamente contra las guerrillas y no contra los grupos paramilitares, acusados de numerosos abusos en contra de

---

<sup>93</sup> "U.S. fuels civil war in Colombia", en *San Jose Mercury News*, enero 14 de 2000, citado en Rojas y Atehortúa, 2001: 153.

<sup>94</sup> Declaración de la secretaria de Estado, Madeleine Albright, del 11 de enero de 2000, retomada del archivo digital del Center for International Policy.

<sup>95</sup> Galvin, Kein, "Clinton sees Colombia aid support", en *Associated Press Writer*, febrero de 2000 (archivo digital del Center for International Policy), citado en Rojas y Atehortúa, 2001: 146.

los derechos humanos, y quienes controlan también parte del comercio de las drogas?"<sup>96</sup>.

Los demócratas también expresaron sus dudas respecto a que la mayor parte de los recursos serían entregados a los militares, seriamente cuestionados por organizaciones internacionales por estar involucrados en violaciones a los derechos humanos. Por ello, exigieron a la Casa Blanca condicionar la entrega recursos al gobierno de Pastrana al sometimiento a la justicia civil de militares acusados de vulnerar las garantías individuales, así como al compromiso de las Fuerzas Armadas en la lucha contra los grupos paramilitares. Además, pidieron negar ayuda a las unidades castrenses vinculadas con los grupos armados de ultraderecha y atropellos a la población.

Sin embargo, otro sector demócrata optó por negar por completo la asistencia a Colombia y propuso canalizar esos recursos a la lucha contra la demanda en territorio estadounidense. Organizaciones como el Libertarian Cato Institute y el John Walsh of Drug Strategies defendieron esta posición. "La guerra contra las drogas ha sido inútil. Por tanto, necesitamos mirar otras alternativas, incluso su legalización" (ver el capítulo VI). Si después de invertir 26 mil millones de dólares durante 20 años en labores de interdicción y erradicación no hay resultados, "¿no será preferible mirar hacia el tratamiento de los drogadictos?"<sup>97</sup>.

"Antes de involucrarse en el caos de Colombia, Washington debería analizar con detenimiento lo que en realidad abastece este conflicto: la insaciable demanda de drogas ilícitas y un sistema que las criminaliza haciendo que su producción y distribución sea inmensamente rentable", apuntó el diario Chicago Tribune en su editorial del 8 de febrero del 2000.

---

<sup>96</sup> Donnely, John "Colombia aid package defended: Military needs help to retrace control of coca fields, House panel told", en *The Dallas Morning News*, 16 de febrero de 2000, citado en Rojas y Atehortúa, 2001: 151.

<sup>97</sup> Gedda, George, "U.S., Colombia to meet on drug war", en *Associated Press Writer*, 14 de enero de 2000 (archivo digital del Center for International Policy), citado en Rojas y Atehortúa, 2001: 151.

Del lado republicano, al que Clinton había arrebatado la bandera de la lucha antinarcoóticos en Colombia, también se denunció el fracaso de la política antidrogas aplicada hasta el momento y el peligro de un involucramiento en el conflicto armado colombiano, con el riesgo de reeditar el caso de Vietnam. Además, se rechazó la idea de proporcionar nuevos fondos mientras el gobierno mantuviera negociaciones con grupos insurgentes, a los que calificaban como "narcoterroristas". Los republicanos pedían, asimismo, ver resultados de la ayuda y, como algunos demócratas, preferían proporcionar ayuda a la policía que al ejército, con historial menos turbio en materia de derechos humanos.

Por último, la mayoría de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y varios diarios estadounidenses (ver recuadro 5) rechazaron la ayuda militar, pues implicaba el involucramiento de Estados Unidos en una costosa guerra de contrainsurgencia que escalaría el conflicto en Colombia y reduciría las posibilidades a una salida negociada.

En una carta fechada el 31 de julio de 2000, 33 ONG estadounidenses plantearon sus dudas respecto al paquete de ayuda a Colombia:

Cuestionamos con seriedad su eficacia como política antinarcoóticos, la posibilidad de que termine por involucrar a Estados Unidos en una guerra sin fin, su impacto en la crisis humanitaria de los desplazados, el daño que le puede ocasionar al proceso de paz y su impacto negativo en los derechos humanos pierden su significado desde el principio<sup>98</sup>.

El periódico *The New York Times*, aunque defendió el respaldo al Plan Colombia, criticó el alto componente militar de la ayuda para solucionar problemas que por años han resistido soluciones de esta naturaleza. Por ello, estimó que:

Washington debería dedicar, por el contrario, una gran porción de su ayuda al fortalecimiento de las instituciones civiles y dirigirla, también, a luchar contra las desigualdades económicas y sociales, que son el verdadero combustible en la guerra y en la economía de las drogas. Ello implicaría, al mismo tiempo, fortalecer la justicia, impulsar estrategias de desarrollo alternativo que permitan al campesino la siembra de cultivos convencionales, parecidos al café o al algodón, y subsidiar la construcción de carreteras y escuelas.

---

<sup>98</sup> El documento fue obtenido en el archivo digital del Center for International Policy



Recuadro 5

OPINIONES ENCONTRADAS DE LA PRENSA ESTADOUNIDENSE  
SOBRE LA AYUDA A COLOMBIA

Los que se oponen	Los que la apoyan
<p><b>New York Times</b>  <b>"Planes Peligrosos para Colombia" (2/13/00)</b> "El plan refleja por un lado la falta de una estrategia realista para combatir las drogas, y por el otro la falta de una estrategia de largo plazo para afirmar la paz y la estabilidad. En vez se está arriesgando involucrar a los Estados Unidos en una costosa guerra de contrainsurgencia."</p> <p><b>Chicago Tribune</b>  <b>"Afán de involucrarse en Colombia?" (2/8/00)</b> "Antes de involucrarse en el caos de Colombia, Washington debería analizar con detenimiento lo que en realidad abastece este conflicto: la insaciable demanda de drogas ilícitas y un sistema que las criminaliza haciendo que su producción y distribución sea inmensamente rentable."</p> <p><b>Boston Globe</b>  <b>"Vietnam otra vez: La guerra de las drogas en Colombia" (7/7/00)</b> "La americanización de la guerra civil y contra las drogas en Colombia es la repetición de la historia. Veinticinco años después de que cayó Saigón de las manos del tío Sam y el corrupto e incompetente régimen vietnamita, estamos usando las mismas políticas estúpidas..."</p> <p><b>Atlanta Journal and Constitution</b>  <b>"Ayuda no militar para Colombia" (2/17/00)</b>                  "...deberíamos concentrarnos en mejorar las instituciones no militares en Colombia —la rama judicial, la policía— y aportar para el desarrollo económico...en lugar de más fumigaciones que traerán consigo daños ecológicos inevitables, deberíamos apoyar alternativas para acabar con la producción de la hoja de coca y heroína."</p> <p><b>San Francisco Chronicle</b>  <b>"Una guerra con cualquier otro nombre" (7/10/00)</b>                  "Según nuestra constitución, Estados Unidos no se puede involucrar en un combate en el exterior sin que el Congreso declare un estado de guerra. Sin embargo, desde la Segunda Guerra Mundial nuestro país le ha declarado la guerra al comunismo, la pobreza, las drogas, los embarazos de adolescentes y a la violencia, mas nunca la guerra ha sido declarada en Corea, Vietnam, Nicaragua, Irak, Somalia o Kosovo. Para las guerras reales, aquellas que requieren personal militar y armas, hemos logrado evadir la constitución, desarrollando eufemismos como 'acción policíaca', ayuda militar e intervención humanitaria."</p>	<p><b>Dallas Morning News</b>  <b>"Colombia asediada: El Congreso debe apoyar la ayuda" (2/18/00)</b>                  "Fortalecer las Fuerzas Armadas colombianas fortalecería la posición del presidente Pastrana en las negociaciones, ya que la guerrilla se daría cuenta de que no puede ganar y que sus ganancias pueden ser interrumpidas. Es por esto que el Congreso debe aprobar el paquete de \$1,3 mil millones en ayuda para Colombia, una democracia imperfecta, pero merecedora del apoyo de Washington."</p> <p><b>Los Angeles Times</b>  <b>"El Congreso debe actuar ya en el tema de Colombia" (3/27/00)</b> "Lo que Colombia necesita es una acción decisiva e inmediata. El Congreso debería apresurarse en aprobar la entrega de armas, equipos y otros elementos para suprimir el estado de caos en el campo. Sin esta ayuda se encuentra comprometida la proliferación de la plaga de la cocaína y el potencial colapso de uno de los países más orgullosos de Latinoamérica."</p> <p><b>Washington Post</b>  <b>"Sí a la ayuda para Colombia" (2/10/00)</b> La mejor razón para la ayuda es que contribuirá a encontrar una solución negociada a la guerra, el objetivo estratégico de Pastrana y Clinton. Con esto en mente, aquellos críticos que dicen que la propuesta de la administración complicaría el proceso de paz están cayendo en el engaño de las FARC."</p> <p><b>Houston Chronicle</b>  <b>"Colombia: El Congreso debe apoyar el paquete de emergencia propuesto por Clinton" (1/31/00)</b>                  "El paquete de ayuda que aportará \$1,6 mil millones durante los próximos dos años debe ser suficiente para incrementar la habilidad de las Fuerzas Armadas colombianas de combatir a los productores y traficantes de drogas ilícitas."</p>

Fuente: Vaicius, Ingrid. "El Plan Colombia: El debate en los Estados Unidos", International Policy Report, agosto de 2000

Las posiciones expuestas aquí salieron una y otra vez a lo largo del debate del paquete de ayuda a Colombia de la Casa Blanca en el Congreso, iniciado el 9 de marzo en el Comité de Apropiaciones de la Cámara de Representantes. Durante todo el proceso legislativo se votaron numerosas enmiendas, en un intento por modificar el proyecto inicial de la administración.

### **3.5- La aprobación de la asistencia militar a Colombia**

El 9 de marzo de 2000 el Comité de Apropiaciones de la Cámara de Representantes aprobó el paquete por 33 votos a favor y 13 en contra, tras un intenso debate y la presentación de varias enmiendas.

Tres semanas después, el 29 y 30 de marzo, la iniciativa (H.R. 3908) fue discutida en el pleno de la cámara baja. Durante el debate se presentaron un total de nueve enmiendas, que proponían -fundamentalmente- recortar o retrasar los fondos del paquete y condicionar la ayuda al cumplimiento de ciertos requisitos en materia de derechos humanos.

El 30 de marzo de 2000 Clinton se dirigió al pleno de la Cámara de Representantes para defender el paquete: "Se trata de fondos para necesidades urgentes. Fondos que servirán para evitar el ingreso de las drogas en nuestro país y para ayudar al gobierno de Colombia en su *valerosa lucha contra los narcóticos*". (Rojas y Atehortúa, 2001: 159)

Tras un largo debate, en el que la bancada republicana defendió la iniciativa paradójicamente demócrata<sup>99</sup>, ese mismo día se aprobó el paquete de emergencia con 263 votos a favor y 146 en contra y 26 abstenciones<sup>100</sup>, luego de que los

---

<sup>99</sup> La mayoría de los republicanos, encabezados por el presidente de la Cámara de Representantes en ese momento, Dennis Hastert, estaba a favor del paquete y de aumentar la asistencia a Colombia, mientras del lado demócrata había objeciones a la iniciativa relacionadas, fundamentalmente, con los derechos humanos.

<sup>100</sup> De los que apoyaron el paquete, 143 eran de la mayoría republicana y 119 de la minoría demócrata, más un independiente. De los que rechazaron la iniciativa, 61 eran republicanos, 84, demócratas y un independiente. Las votaciones fueron consultadas en <http://cipoline.org/colombia/aid/033014htm>

legisladores dieron luz verde a una enmienda, presentada por acuerdo de republicanos y demócratas, con 380 votos a favor y 39 en contra.

La enmienda -con la cual se logró el apoyo demócrata- exige al presidente de Estados Unidos certificar, antes de otorgar los fondos, la aceptación por parte del gobierno de Colombia a aplicar un plan para eliminar los cultivos de coca y amapola en 2005, así como constatar la cooperación de las Fuerzas Militares de Colombia en las indagaciones sobre violaciones a los derechos humanos y la celebración de esos casos en las cortes civiles.

Sin embargo, una cláusula de la enmienda permite al mandatario argumentar "circunstancias extraordinarias" para entregar los recursos, sin importar las violaciones a las garantías constitucionales. De acuerdo con los defensores de los derechos humanos, dicho resquicio convierte en letra muerta los intentos por condicionar la ayuda al cumplimiento de los derechos humanos.

La Cámara de Representantes también modificó la ayuda a los desplazados, al aumentar los \$39.5 millones propuestos por la Casa Blanca a al menos 50 millones de dólares, y prohibió que los recursos del paquete fueran utilizados para mantener más de 300 miembros de la Fuerzas Armadas estadounidenses en Colombia en un mismo periodo de tiempo. El monto de la asistencia la redujo a unos mil 337 millones de dólares, incluidos los 330 millones ya contemplados en asistencia para 2000 y 2001. Si se compara al plan original de la administración con el propuesto por la cámara baja, las variaciones son mínimas.

La iniciativa pasó al Senado para su aprobación definitiva, pero se estancó durante todo abril. Los republicanos, aunque en su mayoría apoyaban el proyecto, consideraron que el paquete carecía de un enfoque regional adecuado, mientras los demócratas -divididos- expresaron otra vez sus preocupaciones sobre la situación de los derechos humanos y destacaron la importancia de canalizar más recursos para la lucha interna contra las drogas.

En general, los senadores expresaron dudas sobre la ofensiva dirigida al sur de Colombia, la habilidad del gobierno colombiano para utilizar de manera adecuada los recursos y la ayuda dirigida a las Fuerzas Armadas, una institución implicada - según organizaciones no gubernamentales- en violaciones a las garantías individuales.

El 9 de mayo el Comité de Apropiaciones del Senado aprobó el paquete con 23 votos a favor y tres en contra. Sin embargo, incluyó modificaciones significativas, pues decidió reemplazar los 30 helicópteros UH-60 "Blackhawk" previstos en versiones anteriores por 75 UH-1H "Super Huey"<sup>101</sup>, un modelo más barato y viejo, lo que implicó una reducción de 692 a 336 millones de dólares de la asistencia militar. Al contrario, en el área de protección a derechos humanos, aumentó los fondos de 15 a 53.3 millones. Del total de los recursos aprobados para el paquete (mil 20 millones de dólares), Colombia recibiría 750, además de los 330 ya aprobados para 2000 y 2001.

Sin embargo, la nueva versión condicionó la entrega de los recursos hasta que el Departamento de Estado certificara que los miembros de las Fuerzas Armadas que habían cometido alguna violación a los derechos humanos estaban siendo juzgados en cortes de justicia civil y que se llevaban a cabo esfuerzos por terminar con los lazos entre militares y paramilitares. También fijó un límite en el número militares estadounidenses y contratistas del Pentágono que podían estar presentes en Colombia en un determinado momento: un máximo de 250 y 100 personas, respectivamente.

Luego de los esfuerzos de las administraciones de Estados Unidos y Colombia para impulsar el proyecto, así como de los cabildeos a favor de su aprobación por parte de los productores de armas, una nueva versión del paquete

---

<sup>101</sup> Cada Black Hawk cuesta 12,8 millones de dólares, mientras que un Huey, 1,8 millones, según García (2001).

de ayuda fue aprobada por el pleno del Senado hasta el 22 de junio del 2000 con 95 votos a favor y cuatro en contra.

El proyecto de ley de la cámara alta redujo aún más los recursos del componente militar a un 73 por ciento del total y triplicó los fondos dirigidos a la protección de los derechos humanos. De un total de mil 143 millones de dólares, Colombia recibiría unos 714 millones<sup>102</sup> (frente a los mil 273 contemplados en la propuesta inicial), equivalente al 62 por ciento, mientras los demás recursos beneficiarían a los países vecinos y a agencias del gobierno de Estados Unidos.

La iniciativa senatorial incluyó una cláusula sobre el impacto ambiental y el uso de herbicidas, así como serie de condiciones para liberar los fondos, entre las que destacan una certificación del Departamento de Estado al inicio de cada año fiscal sobre los esfuerzos del gobierno colombiano para eliminar las violaciones de los derechos humanos cometidas por miembros de las Fuerzas Armadas y de grupos paramilitares, un informe detallado del presidente sobre la situación de la estrategia antidrogas en Colombia<sup>103</sup>, así como reportes mensuales sobre el personal civil y militar asignado a esa nación para luchar contra las drogas.

Tras la aprobación de este proyecto, la Comisión de Conciliación, integrada por miembros de la Cámara de Representantes y el Senado, hizo la última versión del paquete, tras superar las diferencias entre los dos proyectos legislativos. El paquete definitivo contemplaba fondos por unos mil 319 millones de dólares, de los cuales el 65 por ciento corresponderían a Colombia, el 17 por ciento se canalizaría a labores antinarcóticos de las agencias de Estados Unidos en la región andina, 14 para el resto de los países andinos y el cuatro por ciento restante sería destinado a lo que se denominó ayuda "clasificada"<sup>104</sup> (ver recuadros 6 y 7)

---

<sup>102</sup> Al sumar a esta cantidad, los 330 millones que ya habían sido aprobadas, Colombia recibiría un total de mil 44 mil millones de dólares en ayuda en los siguientes dos años.

<sup>103</sup> Deberá ser presentado no más de 60 días después de que el proyecto se convierta en ley.

<sup>104</sup> Documento definitivo de la asistencia estadounidense al Plan Colombia, consultado en el archivo digital del Center for International Policy. <http://www.ciponline.org/colombia.aid>

Recuadro 6

**RECUSOS DEL PAQUETE DE AYUDA DEFINITIVO**

Destino	Millones de dólares
Colombia	860.3
Bolivia	110.0
Ecuador	18.2
Brasil y Panamá	32.0
Agencias estadounidenses antinarcóticos	278.0
<b>Monto total aprobado</b>	<b>1319.1</b>

Recuadro 7

**LOS FONDOS PARA EL PLAN COLOMBIA<sup>105</sup>**

Destino	Monto en miles de dólares	Porcentaje
Asistencia militar	519.2	60.35%
Asistencia de la Policía	123.1	14.3%
Desarrollo alternativo	68.5	7.96%
Promoción de d. humanos	51.0	5.92%
Fortalecimiento de instituciones	45.0	5.23%
Ayuda a desplazados	37.5	4.35%
Reforma judicial	13.0	1.53%
Búsqueda de la paz	3.0	0.34%
<b>Monto total para Colombia</b>	<b>860.3</b>	<b>100%</b>

Como vemos en el recuadro 8, casi el 75 por ciento de la ayuda a Colombia está destinado a asistencia militar y policial, sólo un siete por ciento menos de los

<sup>105</sup> A esta nueva ayuda se suman \$330 millones para programas en curso previstos durante 2000 y 2001, destinados en su mayoría a asistencia militar y policial.

recursos totales que la administración contemplaba en su propuesta para ese rubro.

En materia de derechos humanos, aunque los fondos representan únicamente el seis por ciento del total, estos se triplicaron en relación al monto contemplado por la Casa Blanca, resultado de la presión que ejercieron los legisladores demócratas.

Sin embargo, los recursos destinados a proyectos de desarrollo alternativo y a asistencia a desplazados fueron reducidos significativamente, en comparación con la propuesta inicial.

Recuadro 8  
DEL PAQUETE DE LA CASA BLANCA Y LA DEL CONGRESO

Destino	Proyecto de la Casa Blanca	Paquete aprobado por el Congreso
Asistencia militar	940	519.2
Asistencia policial	95	123.1
Desarrollo alternativo	120 <sup>106</sup>	68.5
Promoción de derechos humanos	15	51.0
Fortalecimiento institucional	67 <sup>107</sup>	45.0
Ayuda a desplazados	25	37.5
Reforma judicial	11	13.0
Búsqueda de la paz	---	3.0
<b>Monto total</b>	<b>1273</b>	<b>860.3</b>

<sup>106</sup> En el cuadro 6 los fondos destinados por la administración para ayuda a desplazados están incluidos dentro del rubro de asistencia para el desarrollo alternativo, sin embargo, en este cuadro separamos los montos para poder comprarlos con los del proyecto definitivo.

<sup>107</sup> En el cuadro 6 los fondos para fortalecimiento institucional, promoción a los derechos humanos y reforma judicial y búsqueda de la paz están agrupados, pero para efectos de comparación en este cuadro separé los tres primeros. Los recursos destinados a la paz no están especificados en la propuesta de la Casa Blanca, por lo que dicho espacio quedó vacío.

El paso del paquete de la Casa Blanca por el Congreso de Estados Unidos significó, así, una reducción de 413 millones de dólares a la ayuda contemplada inicialmente, además de una serie de condicionamientos para la entrega de los recursos, demandados -en su mayoría- por la bancada demócrata y organizaciones de derechos humanos (ver recuadro 9).

Pese a las modificaciones hechas al proyecto inicial y a los condicionamientos, que por lo menos en materia de derechos humanos son letra muerta por el denominado *waiver*, los lineamientos de la política de Estados Unidos en relación a la lucha antidrogas y al conflicto armado colombiano plasmados en el paquete quedaron intactos.

#### Recuadro 9

#### CONDICIONES PARA LA ENTREGA DE RECURSOS A COLOMBIA

El secretario de Estado deberá certificar ante el Congreso que:

- Los militares colombianos, sin importar su rango, que hayan incurrido en violaciones a los derechos humanos y que tengan lazos con grupos paramilitares son sometidos a la justicia ordinaria.
- El comandante de las Fuerzas Armadas suspende de inmediato a cualquier miembro de la institución acusado "creíblemente" de cometer graves violaciones a los derechos humanos o de ayudar a paramilitares.
- Las Fuerzas Armadas están cooperando con las fiscalías y las autoridades civiles en la investigación, juicio y sentencia en tribunales ordinarios de los militares contra quienes hay acusaciones creíbles por violaciones a los derechos humanos.
- El gobierno colombiano está llevando a la justicia ordinaria a los miembros de los grupos paramilitares, así como a los militares que colaboren con dichas organizaciones.
- El gobierno colombiano lleva a cabo una estrategia para eliminar el cultivo de coca y amapola en 2005, la cual debe incluir programas de desarrollo alternativos, erradicación manual y fumigación aérea de herbicidas probados y ambientalmente seguros.
- Las Fuerzas Armadas están desplegando en sus unidades un grupo permanente de procesamiento militar, para investigar actos de mala conducta cometidos por sus miembros.
- Los militares en Colombia no pueden exceder los 500 y los contratistas 300, excepto en casos de emergencia, evacuaciones y operaciones de rescate. En caso de que el personal castrense esté implicado en hostilidades, se podrá rebasar por 90 días el límite establecido.

\* Estados Unidos no podrá entregar estos recursos hasta que el secretario de Estado certifique lo antes señalado, a menos que el presidente use el mecanismo (*waiver*, herencia de la versión de la Cámara de Representantes) que le permite pasar por alto estos requerimientos si así lo demanda el "interés de la seguridad nacional".

**Fuente:** Cuadro realizado a partir de datos consultados en el archivo digital de Center for International Policy.

<http://www.ciponline.org/colombia/aid>



Tanto la Casa Blanca como el Congreso decidieron llevar el combate a las drogas a Colombia -principal productor de cocaína en el mundo-, en lugar de librar la batalla en su propio territorio. Así, olvidando que son los mayores consumidores de droga del mundo, dirigieron sus esfuerzos a la eliminación de la oferta y lanzaron una cruzada represiva contra los cultivos ilícitos. Según el propio zar antidrogas:

Las ganancias de los grupos armados que controlan las áreas de producción de drogas es la razón por la que la asistencia estadounidense tiene un fuerte componente militar (...) Este enfoque tuvo éxito en Perú y Bolivia cuando esos países pudieron proporcionar la seguridad básica para los programas civiles y hubo una amenaza de erradicación sin compensación para las organizaciones que no cumplieran sus promesas de eliminar los cultivos ilícitos (...) El dinero sucio que alimentó el conflicto interno en Colombia está causando inestabilidad en toda la región andina.<sup>108</sup>

De manera que Estados Unidos optó por una masiva ayuda militar y policial para el combate de las drogas y, al mismo tiempo, de los grupos guerrilleros, en la medida en que -según la administración de Clinton y de Pastrana- estos forman parte de la cadena del narcotráfico.

La mayor parte de los fondos destinados por el Congreso al componente militar y policial (416.9 millones) serían para financiar lo que la Casa Blanca llamó "empuje al sur de Colombia", una operación en la cual tres batallones antinarcóticos crearían condiciones seguras para que la policía llevara a cabo las actividades de combate a las drogas en los departamentos meridionales de Putumayo y de Caquetá, sin riesgo de un ataque por parte de la guerrilla, particularmente de las FARC, que controlan gran parte de esta región, según el documento aprobado por el Congreso de Estados Unidos y firmado por Clinton el 13 de julio de 2000.

En entrevista con la autora en enero de 2002, el senador colombiano y ex guerrillero del M-19 Antonio Navarro Wolf sostuvo que desde el principio este paquete fue diseñado para fortalecer la lucha contra la guerrilla. "A mí que no me

---

<sup>108</sup> McCaffrey, Barry. "Urge guerra total contra las drogas, en *Tiempos del mundo*, 30 de noviembre de 2000, p.6ª, citado en Ramírez, 2001: 103.

vengan a decir que para fumigar unas plantaciones de hoja de coca necesitan 60 helicópteros”, apuntó tras explicar que “antes de los atentados del 11 de septiembre de 2001 la opinión pública norteamericana no iba a aceptar una intervención abierta de Estados Unidos en un conflicto como el colombiano, pero sí la lucha contra el narcotráfico”. Después del 11 de septiembre, el presidente George W. Bush “quita un poco la máscara” y aprueba que los recursos para Colombia también puedan emplearse para la guerra, de manera que estén en condiciones de actuar más directamente contra el binomio narcotráfico-terrorismo presente tanto en las FARC como en las Autodefensas Unidas de Colombia, aunque la prioridad es el grupo rebelde y el sur del país, aseveró.

De acuerdo con los detractores del paquete de ayuda, los recursos aportados por el gobierno estadounidense provocarían una agudización del conflicto en Colombia, que después dificultaría aún más una salida negociada con las organizaciones insurgentes. En ese sentido, las cifras son contundentes: mientras la asistencia militar y policial alcanzaba el 75 por ciento de los fondos, los recursos destinados a la promoción de la paz sólo sumaban 0.34 por ciento.

Cuadro 10

### DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PARA EL PLAN COLOMBIA

<b>Actividades</b>	<b>Inversión</b>
Acciones militares en el sur de Colombia	16 Black Hawk y 30 Huey para el Ejército. Inteligencia, comunicaciones, batallones antinarcóticos; desarrollo alternativo y apoyo a desplazados.
Interdicción	Sistema de vigilancia, aviones OV10 de la Fuerza Aérea, pistas de aterrizaje.
Policía	2 Black Hawk, 12 Huey, Aviones para fumigar, construcción de bases, protección de fuerzas
Desarrollo alternativo y proyectos económicos	Asistencia a desplazados, gobiernos locales, programas voluntarios de erradicación, desarrollo alternativo comunitario
Pentágono	Apoyo a batallones antinarcóticos e inteligencia, radares.
Derechos humanos y Justicia	Protección a defensores de derechos humanos y ayuda para sus instituciones, creación de unidad para su defensa en la Fiscalía y la Policía, entrenamiento de jueces y fiscales. Reforma judicial, del Código Penal y de la Defensoría del Pueblo. Programas antisequestro, protección de testigos y rehabilitación de niños soldados.

### **3.6- Los intereses ocultos del paquete de ayuda: ¿económicos o geopolíticos?**

Las agencias estadounidenses, las empresas de la industria armamentista, en particular los fabricantes de los helicópteros Black Hawk y Huey, así como los consorcios químicos (abastecedores de los herbicidas utilizados para las fumigaciones aéreas de los cultivos) presionaron para la aprobación del paquete, pues buena parte de los recursos se quedarían en sus manos.

Esta es tal vez una parte importante de la explicación de por qué Estados Unidos se involucra en el conflicto colombiano y persigue metas inalcanzables con herramientas inapropiadas, y de por qué, pese a los resultados no sólo precarios sino contraproducentes, persiste en su fallida estrategia antinarcoóticos. La desafortunada consecuencia para Colombia y sus vecinos es que esta política dificulta la salida negociada al conflicto armado colombiano, y agrava la crisis de cada país y de la región andina en general" (Socorro, 2001: 110).

Por esto contrataron a la prestigiosa firma de "lobby" Akin Gump para que realizara todas las gestiones necesarias que permitirían que el Plan Colombia pasara en el Congreso.

En Estados Unidos la política doméstica también jugó un papel que contribuyó al éxito del paquete. En un año de elecciones ningún miembro del Congreso que busque la reelección quiere ser visto como una persona "blanda" en su política hacia las drogas. Al votar por el paquete de ayuda estaría siendo percibido, en términos muy simplistas, como promotor de una posición fuerte con respecto al problema de las drogas.

Asimismo, el fuerte cabildeo realizado por petroleras con intereses en Colombia como Occidental y BP-Amoco contribuyeron a la favorable percepción de la ayuda al país cafetero en Estados Unidos. En febrero, por ejemplo, un vicepresidente de la Occidental participó en una audiencia de una comisión de la cámara baja como testigo a favor de este paquete contra las drogas.

---

Durante muchos años el conflicto armado no sólo ha entorpecido la expansión de la exploración del petróleo en Colombia, sino que la guerrilla continúa sabotando la infraestructura y capacidad de producción de crudo. Es por esta razón que el sector petrolero ejerció una gran presión sobre el gobierno estadounidense, para que existiera un mayor nivel de involucramiento militar en la nación sudamericana, donde las reservas de crudo representan una preocupación estratégica para Estados Unidos.

Las compañías de helicópteros United Technologies, productora de los Black Hawk, y Bell Textron, fabricante de los Huey, también llevaron a cabo una intensa campaña en favor de la ayuda. El cabildeo llegó a tal punto que ofrecieron al personal de los congresistas la oportunidad de montar en los Black Hawk en un corto viaje que sobrevolaría Washington. Además, entre 1997 y 1999 estas firmas donaron \$1,25 millones a las campañas tanto demócratas como republicanas.

Según el periodista colombiano Germán Castro Caycedo (2001: 42), Bell Textron obtuvo 75,6 millones de dólares de la ayuda estadounidense para reformar 42 viejos helicópteros Huey II, mientras que United Technologies recibió 234 millones por la venta de 18 helicópteros Black Hawk.

Lockheed Martin fue otra de las empresas que cabildeó a favor del paquete, toda vez que se trataba de una compañía que ya suministraba equipos de monitoreo satelital en América Latina para mejorar las tareas de aviación. (García, 2001: 263) Dicha compañía, de acuerdo con Castro, recibió 68 millones de dólares de los fondos aprobados por el Congreso estadounidense para Colombia para modernizar cuatro radares que fueron entregados a militares de Estados Unidos para proporcionar información de la guerra antisubversiva a sus bases.

En tanto, la firma Ayres Corporation obtuvo 54,5 millones de dólares por mejorar aviones OV10, modernizar programas de interdicción en las aeronaves A-

37 (Tumaco) y suministrar un avión Ayres S2r T-65 destinada a la aspersión de herbicidas, mientras la empresa DynCorp logró un contrato por 635 millones de dólares por asesorar, entrenar y colaborar en las operaciones contra las drogas con la Policía y el Ejército.

Firmas como Monsanto, DuPont-ambas productoras del glifosato utilizado en las fumigaciones de los cultivos de coca- Agricultural Biological Control y Military Professional Resources Inc, "que aportaron herbicidas y una clase de hongo para la guerra biológica (el *Fusarium oxysporum*) y entrenamiento de tropas", también se beneficiaron de los recursos aportados para el Plan Colombia. (Castro, 2001: 42-43).

De acuerdo con organizaciones como The Federation of American Scientists de Washington y la Corpwatch de San Francisco, hasta 2001 los 1,3 millones de dólares aprobados para Colombia, 1,1 millones (87 por ciento) habían sido invertidos en las propias firmas estadounidenses. En aquel momento, "Washington ya había invertido toda la ayuda en sus intereses y faltaba dinero", por lo que la administración estadounidense había calculado que la inversión colombiana debería sumar cuatro millones de dólares, es decir, el triple de la asistencia de Estados Unidos. (Castro, 2001: 36)

Además de los intereses económicos de las empresas mencionadas detrás de la asistencia de Estados Unidos a Colombia, están los geoestratégicos. Según varias instituciones, entre ellas el Instituto Humboldt, Colombia es una de las diez regiones ecológicas prioritarias del mundo y el segundo país con mayor biodiversidad de la Tierra después de Brasil.

---

De acuerdo con la organización World Wildlife Fund (WWF)<sup>109</sup>, Colombia concentra el 10 por ciento de la biodiversidad de flora y fauna del planeta, a pesar de que sólo ocupa el 0.7 por ciento de su superficie. En este país confluyen una amplia gama de ecosistemas, desde bosques de selva húmeda, manglares, humedales y deltas, hasta páramos, lagunas, bosques de niebla, sabanas surcadas por ríos, selvas y bosques, picos nevados y valles interandinos. En dicha geografía diversa viven al menos 1800 especies de aves y 3200 tipos de peces de agua dulce. Es el país con el mayor número de variedades de mariposas y la colección más grande de anfibios del planeta.

Colombia, al igual que Brasil, Perú, Bolivia y Ecuador, tiene una importante porción de la Amazonia, una zona de ocho millones de kilómetros cuadrados con una gran diversidad biológica, cuyo control representa un "poder invaluable", ya que reúne la mitad de los bosques tropicales del mundo y una quinta parte del agua dulce con la que cuenta el planeta, en un "siglo crítico para la humanidad en cuanto a la producción y consumo de agua dulce". Además, esta región ayuda a regular la temperatura de la Tierra, al consumir bióxido de carbono y producir oxígeno, y es el "banco más grande de genes para el futuro de la humanidad y un potencial económico incalculable". Por todas estas razones, la Amazonia resulta un recurso estratégico innegable (Castro, 2001: 88-89).

Según el catedrático del Colegio Hampshire Michael T. Klare, experto en temas de paz y seguridad mundial, "el Pentágono ha tomado una serie de decisiones relacionadas con su estrategia de geografía militar hacia aquellas regiones del mundo ricas en hidrocarburos, especialmente petróleo, gas, y en agua dulce", recursos fundamentales que están siendo consumidos en niveles preocupantes en

---

<sup>109</sup> WWF es una agrupación dedicada a la conservación del medio ambiente.

todo el mundo<sup>110</sup> (Castro, 2001: 90) y que, por tanto, su control es vital para la seguridad nacional de algunos Estados.

Colombia cuenta con una impresionante riqueza hídrica, pero también con grandes reservas petroleras que están en la mira de Estados Unidos. De acuerdo con Klare, los depósitos de crudo y gas natural más importantes del mundo están en regiones que están en conflicto o son inestables políticamente.

Entre los intereses geoestratégicos también está el lugar privilegiado que ocupa Colombia en el continente americano. Es la puerta de Suramérica; tiene costa sobre el Caribe, el de mayor tráfico en el mundo, y sobre el Pacífico, que permite acceder a Asia, un mercado que en los últimos años ha cobrado gran relevancia; y cuenta con una posición ideal para albergar un nuevo canal interoceánico.

En opinión del catedrático Diego Peña, ex asesor del alto comisionado para la Paz Víctor G. Ricardo, detrás de la ayuda estadounidense hay tres megaproyectos: el control del procesamiento de la cocaína, que genera entre dos mil 500 y tres mil millones de dólares al año cuando el consumidor cierra el proceso; la ejecución del Atrato Truandó<sup>111</sup> en el Chocó y el control del Amazonas, y la ejecución del corredor Tumaco-Puerto Asís-Manaos-Belem<sup>112</sup>.

Por todas esas razones, Colombia se convierte además en el bastión político y militar de los intereses de Washington en la región: asegurar la estabilidad de la zona andina -afectada por el surgimiento de movimientos sociales

---

<sup>110</sup> Los especialistas pronostican que para el 2030 la demanda mundial de agua superará la oferta disponible, lo que desatará una cruenta lucha por ese recurso.

<sup>111</sup> Esta es una propuesta colombiana de un ruta que conecte los océanos Atlántico y Pacífica y sirva para embarcaciones de mayor calado a las que admite el Canal de Panamá.

<sup>112</sup> Este es el proyecto estrella de la Iniciativa para Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) en el eje del Amazonas, que busca desarrollar el sur de Colombia a través de la integración comercial y económica con los países vecinos, al conectar esa región con el norte de Ecuador, el Amazonas peruano y el norte de Brasil, así como facilitar la interconexión del interior del continente con la cuenca del Pacífico.

contestatarios<sup>113</sup>, establecer una zona de libre comercio en toda América (Restrepo, 2001: 324)<sup>114</sup> y mantener la política represiva contra las drogas, de la que el Plan Colombia es, en palabras de Restrepo, su "expresión más ambigua y funesta", como se observará en el siguiente capítulo.

---

---

<sup>113</sup> Para estas Chávez y su "Revolución Bolivariana" ya representaban, en opinión de Estados Unidos, una amenaza para las democracias latinoamericanas, pero especialmente para las andinas.

<sup>114</sup> Ante el fracaso de las negociaciones para concretar el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), Estados Unidos optó por alcanzar esta zona de libre comercio a través de acuerdos bilaterales con cada uno de los países de la región, imponiendo así más fácilmente sus condiciones.



## IV. EL PLAN COLOMBIA

### ¿UNA ESTRATEGIA PARA LA PAZ O PARA LA GUERRA?

Este capítulo, centrado en el proceso de elaboración del Plan Colombia, analiza las distintas versiones de este proyecto, los cambios introducidos para satisfacer los intereses de Estados Unidos, así como las contradicciones que presenta el documento definitivo.

#### 4.1- Un proyecto para la reconstrucción de Colombia

El Plan Colombia, modificado en varias ocasiones, fue concebido inicialmente como una estrategia "para la reconstrucción económica, social y ambiental de las zonas más afectadas por el conflicto (armado<sup>115</sup>)", con la ayuda de la comunidad internacional. El proyecto al estilo Plan Marshall<sup>116</sup> que el presidente colombiano Andrés Pastrana prometió durante su campaña electoral tomó forma por primera vez en noviembre de 1998 en el Plan de Desarrollo Nacional (PDN) "Cambio para construir la paz: 1998-2002", donde el gobierno estableció tres frentes de acción en el marco de lo que llamó el Plan Colombia:

- 1) Sustitución de cultivos por medio de programas de desarrollo alternativo.

---

<sup>115</sup> Ver en el capítulo V el apartado dedicado al conflicto armado.

<sup>116</sup> Así se le conoce al plan de ayuda impulsado en 1947 por el entonces secretario de Estado estadounidense, el general George Marshall, para la reconstrucción europea tras la Segunda Guerra Mundial. A través de este programa, los países del occidente de Europa obtuvieron desde 1948 hasta 1952 13 mil millones de dólares (unos 87 mil millones de dólares actuales) de Estados Unidos. Ver el documento "Mitos del Plan Marshall" en la dirección: <http://galeon.hispavista.com/razonespanola/re85-mit.htm>

- 2) Atención a la población desplazada y acciones priorizadas y localizadas hacia donde la violencia ha asumido un carácter crítico.
- 3) Erradicación de cultivos ilícitos empresariales con participación militar y policial.

En este primer esbozo del plan, el gobierno opta por un cambio de estrategia en el combate a las drogas, al otorgar a las fuerzas armadas, antes relegadas a actividades de interdicción complementarias, un papel central en el combate a las drogas, y al hacer una distinción entre los criterios de acción frente a los cultivos de uso ilícito empresariales (a gran escala) y aquellos con carácter de subsistencia (menos de tres hectáreas). En el primer caso plantea su eliminación sin compensación alguna, mientras en el segundo ofrece a los pequeños cultivadores ayuda económica para que impulsen proyectos de desarrollo alternativo a cambio de que erradiquen sus sembradíos (Departamento Nacional de Planeación, PDN, 1998).

En diciembre de 1998 aparece el documento *Plan Colombia*, elaborado por la Presidencia de la República, la oficina del alto comisionado para la paz y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Allí el gobierno centra sus líneas de acción en cinco áreas: Desarrollo económico y social; atención humanitaria y al capital social; fortalecimiento institucional; mejoramiento de infraestructura, y protección ambiental.

En una primera etapa el plan se aplicaría en el sur del país, considerada la zona más afectada por el conflicto y los cultivos de uso ilícito (coca, amapola y marihuana). Después se ampliaría a otras regiones de Colombia.

Respecto a la estrategia de eliminación de dichos cultivos, el texto señala que se pasará "del modelo tradicional de la seguridad, basado en la represión-policía-justicia-prisión, al desarrollo de intervenciones con un mayor contenido preventivo y pedagógico como estrategias para la disminución de la violencia, sin olvidar las

acciones de control" (Presidencia de la República, Alto Comisionado para la Paz y DNP, 1998:4). En esta primera versión del proyecto la estrategia de combate a las drogas ya figura como parte integral de la política de paz.

La segunda versión del Plan Colombia es presentada el 5 de junio de 1999 al grupo consultivo de apoyo al proceso de paz (Canadá, Cuba, España, Francia, Italia, México, Noruega, Suecia, Suiza y Venezuela). El documento plantea casi los mismos puntos que la versión anterior: procesos productivos sostenibles, atención humanitaria, protección del capital humano, desarrollo institucional y de capital social, infraestructura para la paz y promoción de la sostenibilidad ambiental, acompañados de una amplia estrategia de desarrollo para la paz, que incluye un política de prevención y atención de desplazados, así como un plan de desarrollo alternativo para la sustitución de cultivos de uso ilícito (Ramírez, 2001: 83-84).

Recuadro 11

**CAMPOS DE ACCIÓN DE LAS DOS PRIMERAS VERSIONES  
DEL PLAN COLOMBIA**

Diciembre de 1998	Junio de 1999
1) Desarrollo económico	1) Procesos productivos sostenibles
2) Asistencia humanitaria y al capital social	2) Atención humanitaria
3) Fortalecimiento institucional	3) Protección al capital humano
4) Mejoramiento de la infraestructura	4) Desarrollo institucional y de capital social
5) Protección ambiental	5) Infraestructura para la paz
	6) Promoción de la sostenibilidad ambiental

Fuente: Ramírez (2001: 84)

En estas dos primeras formulaciones, el Plan Colombia figura como un programa articulador de proyectos de desarrollo económico, social y ambiental, vinculados a una estrategia integral de paz y a una política de combate a las drogas diferente a las formuladas anteriormente (ver recuadro 11). Como se observará en el siguiente

inciso, la tercera versión tendrá modificaciones que cambiarán de manera sustancial el plan de reconstrucción concebido inicialmente por Pastrana.

#### 4.2- De la reconstrucción de Colombia al combate a las drogas

A mediados de 1999 el gobierno de William Clinton, impulsado por un cambio en la percepción de algunos sectores estadounidenses respecto a la situación en Colombia, empezó a dar los primeros pasos para articular la ayuda para la lucha contra las drogas en ese país a partir del plan de reconstrucción diseñado por Pastrana.

Las visitas de los funcionarios estadounidenses a la nación cafetera, entre ellos el zar antidrogas de la Casa Blanca, Barry McCaffrey, y el subsecretario de Estado, Thomas Pickering, fueron decisivas en los cambios que después se verían reflejados en la tercera versión del Plan Colombia. Los mensajes de estos funcionarios de alto nivel, tanto en Colombia como en Estados Unidos, permearon en la administración de Pastrana a tal punto que la iniciativa dio un giro radical (Apartado 4.4).

McCaffrey advirtió que mientras el gobierno colombiano no asegurara una presencia en las áreas donde se cultiva coca, los sembradíos seguirían creciendo y el movimiento guerrillero seguiría fortaleciéndose<sup>117</sup>. El funcionario fue más lejos al señalar: *"Si nosotros derrotamos al narcotráfico, también estaremos derrotando a las guerrillas"*<sup>118</sup> (Rojas y Atehortúa, 2001: 139). Además del claro tono intervencionista de Estados Unidos en asuntos internos de Colombia, nótese en esta declaración la desaparición de la línea divisoria entre lucha contra el narcotráfico y combate a los grupos rebeldes y, peor aún, la errónea suposición de que la desaparición de la industria de las drogas marcará el fin de las organizaciones

---

<sup>117</sup> El gobierno de Washington empieza así a preparar el terreno para justificar el elevado componente militar de la ayuda económica que otorgará a ese país para poner en marcha el Plan Colombia (Ver el capítulo III).

<sup>118</sup> El subrayado es nuestro.

rebeldes, que si bien se benefician económicamente de este multimillonario negocio, la mayor parte de sus ingresos provienen del secuestro y la extorsión (PNUD, 2003: 285)<sup>119</sup>.

El zar antidrogas declaró a Colombia "en grave y creciente emergencia" y solicitó al Departamento de Estado triplicar la ayuda militar a esa nación hasta alcanzar los mil millones de dólares en el próximo año fiscal (Rojas y Atehortúa, 2001: 137), mientras Pickering pidió al gobierno colombiano la presentación de un plan concreto que le permitiera otorgar la ayuda solicitada por Pastrana.

Según Brian Sheridan, subsecretario de Defensa dedicado a asuntos especiales, el proyecto debía ser "comprehensivo e integrador para tratar los problemas colombianos (...), fortalecer la economía y la democracia, y al mismo tiempo, luchar contra el narcotráfico" (Rojas y Atehortúa, 2001: 140).

Así nace la tercera versión del Plan Colombia, aunque la primera de carácter oficial, que sirvió de punto de referencia para la elaboración de los paquetes de ayuda que senadores republicanos y la administración de Clinton presentarían ante el Congreso el 20 de octubre de 1999 y el 11 de enero de 2000, de manera respectiva (ver el capítulo III).

Esta versión -presentada formalmente al Departamento de Estado el 16 de septiembre de 1999, cuatro días antes de que Pastrana lo hiciera ante la Asamblea General de Naciones Unidas- tiene importantes modificaciones que dejan ver la mano de Washington en su elaboración.

Y es que después de la crisis registrada en la relación con Estados Unidos durante la administración de Samper (1994-1998), Pastrana optó -como la mayoría de los gobiernos colombianos- por asumir como suyas las prioridades establecidas

---

<sup>119</sup> Según los cálculos del informe *El conflicto, un callejón con salida*, las FARC y el ELN recaudan alrededor de 261 millones de dólares anuales por concepto de extorsiones y secuestros, es decir, 53.6 por ciento del total de sus ingresos. En tanto, el narcotráfico deja a las FARC unos 204 millones de dólares a las FARC (41.9 por ciento de sus percepciones), una cifra que en el ELN se calcula apenas alcanza el ocho por ciento, toda vez que esta organización ha sido más reacia a involucrarse en esta actividad.

por Washington, ante la necesidad de recuperar no sólo su respaldo político, sino económico, para hacer frente al narcotráfico y a las organizaciones armadas ilegales, las cuales "venían creciendo rápidamente y acumulando importantes victorias tácticas, que ponían por primera vez en grave peligro la estabilidad institucional del país" (Restrepo, 2001: 311).

Estados Unidos creó un grupo de trabajo sobre Colombia, en el que participaron expertos de los departamentos de Estado, Defensa (Comando Sur), Justicia, Tesoro, la Agencia Central de Inteligencia (CIA), la Oficina Nacional de Política de Control de Drogas, la Oficina de Administración y Presupuesto.

El comité sostuvo estrechas consultas con la embajada de Estados Unidos en Bogotá y con funcionarios del gobierno colombiano, incluidos las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, durante el proceso de elaboración de la tercera versión del Plan Colombia.

En una intervención ante la comisión de Relaciones Exteriores del Senado, el subsecretario de Estado, Thomas Pickering, admitió haber "consultado estrechamente sobre los componentes del Plan con los líderes y altos funcionarios de Colombia". Sin embargo, aclaró que el documento "fue formulado, redactado y aprobado" por Pastrana y su equipo (García, 2001: 229), en un intento por evitar poner en aprietos a la administración colombiana.

El resultado final de aquellas consultas fue un plan centrado en la lucha antinarcóticos, muy diferente de las versiones anteriores que giraban en torno a una estrategia de paz. Asuntos como desarrollo económico, fortalecimiento institucional y mejoramiento de infraestructura -ejes de la primera formulación- quedaron relegados a un segundo plano. El gobierno colombiano se apartó de sus prioridades y se subordinó a los intereses de Estados Unidos, al poner todo el acento en el combate a las drogas en un momento -año electoral- en que demócratas y republicanos necesitaban demostrar con acciones su firmeza en esta lucha.

En el nuevo texto, la administración de Pastrana advirtió sobre “los efectos desestabilizadores” del tráfico de estupefacientes, un fenómeno que -dijo- ha frustrado “las aspiraciones del pueblo colombiano, y las labores de su gobierno”.

“El tráfico de drogas ilícitas constituye una amenaza transnacional compleja, una fuerza destructora en todas nuestras sociedades, que conlleva consecuencias inimaginables para los consumidores del veneno, y efectos arrolladores a partir de la violencia y corrupción que generan sus ganancias inmensas (...) Sigue creciendo en importancia como fuerza desestabilizadora; es una causa de distorsiones en nuestra economía, de una reversa en los avances logrados en redistribución de tierras, una fuente de corrupción en la sociedad, un multiplicador de la violencia, y un factor negativo en el clima de inversión y lo que es más grave de todo sirve como fuente de los crecientes recursos de los grupos armados”. (Presidencia de la República de Colombia, 1999: 2).

### Recuadro 12

#### ESTRATEGIA ANTIDROGAS DE LA TERCERA VERSIÓN DEL PLAN COLOMBIA

<p>Fortalecer la lucha contra el narcotráfico y dismantelar las organizaciones de traficantes a través de esfuerzos integrales dirigidos por las Fuerzas Armadas:          Erradicar el cultivo ilícito mediante la acción militar y policial, especialmente en el Putumayo y sur del país          Destruir las instalaciones de procesamiento y mejorar la intersección de drogas y precursores          Restablecer el control gubernamental sobre las áreas clave de producción de drogas</p>
<p>2) Fortalecer el sistema judicial y combatir la corrupción:          -. Reforzar instituciones como la Fiscalía, las cortes, defensorías, unidades de derechos humanos, cuerpos técnicos de investigación y grupos anticorrupción responsables de investigar a funcionarios          -. Reformar el sistema carcelario          -. Aplicar las leyes sobre la extradición</p>
<p>3) Neutralizar el sistema financiero de los narcotraficantes y decomisar sus recursos para el Estado:          -. Fortalecer los esfuerzos anticontrabando          -. Elaborar un programa agresivo de decomiso de activos          -. Congelar y decomisar cuentas bancarias y activos en Colombia y en el exterior</p>
<p>4) Neutralizar y combatir a los agentes de la violencia aliados con los narcotraficantes:          -. Aumentar la seguridad contra el secuestro, la extorsión y el terrorismo          -. Impedir la adquisición de armas por parte de grupos que se benefician del narcotráfico</p>
<p>5) Integrar iniciativas nacionales a los esfuerzos internacionales, compartir información e inteligencia</p>
<p>6) Impulsar planes de desarrollo alternativo en las áreas afectadas por el narcotráfico          -. Ofrecer oportunidades de empleo alternativo y servicios sociales          -. Promover campañas masivas de información sobre los peligros de las drogas ilícitas</p>

Fuente: Presidencia de la República (1999)

Tras establecer la amenaza que el narcotráfico representa para Colombia, así como para otras naciones productoras y consumidoras, el gobierno definió su estrategia para hacerle frente y estableció como objetivo la reducción del 50 por ciento del cultivo, procesamiento y distribución de las drogas en los próximos seis años (Ver recuadro 12).

#### **4.3- Las contradicciones del Plan Colombia**

En este apartado se analizan las contradicciones que muestra el documento del Plan Colombia<sup>120</sup>.

1) En la tercera versión el gobierno se compromete a buscar una solución definitiva a la destrucción del medio ambiente ocasionada por los cultivos de uso ilícito y a desarrollar agentes de control biológico "ambientalmente seguros y confiables".

"El gobierno ha propuesto una estrategia económica, complementada con una estrategia de desarrollo alternativo, para lograr esta meta y para ofrecer incentivos para reducir los cultivos ilícitos. Su meta es promover nuestras actividades económicas y actividades alternativas en la agricultura con atención especial a la recuperación del medio ambiente y a la protección de los ecosistemas frágiles que han sido amenazados por los cultivos ilícitos" (Presidencia de la República, 1999: 4).

Sin embargo, al mismo tiempo promueve las fumigaciones aéreas con productos químicos, como el compuesto round-up ultra (mezcla de glifosato y dos aditivos: Cosmo Flux-411f y el Cosmo-iND), que destruyen esos mismos ecosistemas que asegura va a proteger, toda vez que contaminan el agua, el suelo y el aire y afectan la salud de los seres vivos, incluidos los humanos. Además, las aspersiones --lejos de erradicar la coca, amapola o marihuana- provocan una expansión de la frontera agrícola, ya que los campesinos -al verse desprovistos de sus cultivos y, por tanto, de su medio de subsistencia- se ven obligados a desplazarse a otras zonas para

---

<sup>120</sup> De ahora en adelante cuando mencionemos Plan Colombia estaremos haciendo alusión a la tercera versión.



continuar con su producción, afectando otras tierras e incurriendo en mayores daños ecológicos (ver el capítulo V).

2) Dicho movimiento de campesinos provocado por las fumigaciones aéreas pone en entredicho otro de los puntos de esta versión del Plan Colombia: su supuesto interés por “neutralizar las causas del desplazamiento, mejorando la seguridad en las áreas de mayor riesgo”.

3) El documento señala que impulsará las negociaciones de paz con los grupos guerrilleros, pero -a su vez- los convierte en blanco de su estrategia antinarcóticos, al señalar que forman parte del negocio, por lo que consideran necesario “neutralizar y combatir a los agentes de la violencia aliados con los narcotraficantes”.

4) Pastrana se plantea restablecer el control gubernamental sobre las áreas clave de producción de drogas. Si vemos el mapa colombiano de cultivos de coca de 2000 (Ver el mapa 1), sólo 10 de los 32 departamentos del país están prácticamente libres de esta planta. Si tomamos en cuenta los cultivos de marihuana y amapola, las entidades exentas de estas drogas se reduce a seis. Pese a ello, el Plan Colombia está centrado en el sur del país, y especialmente en el departamento del Putumayo, donde existe una presencia fuerte de la guerrilla.

5) Una de las metas del Plan Colombia es “eliminar la producción de drogas a gran escala” (Presidencia de la República, 1999: 16), sin embargo, el principal blanco de ataque son los pequeños productores, es decir, familias campesinas e indígenas que utilizan una parte de sus terrenos -de entre dos y cuatro ha.<sup>121</sup> - a la siembra de coca y la restante a cultivos para su autoconsumo (ver el capítulo V).

---

<sup>121</sup> Esta cifra es manejada por varios expertos, entre ellos Isacson y Vaicius (2001), y comprobada sobre el terreno por la autora.

6) La tercera versión del Plan Colombia defiende una estrategia de desarrollo alternativo, dirigida a "mejorar las condiciones sociales y el ingreso de los campesinos directamente" (1999: 21), que constituye el marco de la política para el abandono de los cultivos ilícitos. Sin embargo, la respuesta al problema social ha sido de tipo militar, ya que el 80 por ciento de los recursos del Plan Colombia fueron dirigidos a asistencia castrense y policial, mientras que sólo el siete por ciento del total de los fondos a desarrollo alternativo.

7) El plan sostiene que combatirá todos los eslabones de la cadena del narcotráfico, pero sólo dedica un párrafo al consumo. El documento pugna por principios de corresponsabilidad, acción integrada y tratamiento equilibrado para el problema de la droga, pero la mayor parte de las medidas están dirigidas a combatir a la oferta, vía la represión química y militar.

8) A pesar de que -asegura- promoverá la participación social, el documento fue elaborado sin tomar en cuenta el criterio de los legisladores, de los sectores que se verían afectados por la iniciativa, de las organizaciones no gubernamentales y de autoridades locales, municipales o gubernamentales donde sería aplicado el plan.

9) Respecto al papel de la comunidad internacional, el documento señala que "debe existir una observancia estricta de los principios de la no intervención y la no interferencia con los asuntos internos del Estado" (1999: 8), sin embargo, la visión de Estados Unidos fue la que primó en el plan definitivo, como veremos en el siguiente apartado.

Estas contradicciones son resultado de un intento fallido por conciliar los intereses dispares de Bogotá y Washington y a la mezcla y confusión de dos objetivos distintos en el Plan -combate a las drogas y lucha contra la insurgencia armada-, que si bien tienen "inegables nexos, requieren de una distinción cuidadosa

si se quiere diseñar una estrategia adecuada frente a cada uno de ellos". (Restrepo, 2001:310)

**Mapa 1**



Fuente: Censo de coca elaborado por el Sistema Integrado para el Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI)<sup>122</sup>

<sup>122</sup> Se trata de un proyecto que puso en marcha el gobierno colombiano con la colaboración del Programa Global de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito desde 1999 y cuyas funciones son: establecer la localización y extensión de cultivos ilícitos, llevar un registro continuo de la dinámica de este fenómeno, apoyar las tareas de erradicación y sustitución, y aportar parámetros para la evaluación de las acciones de

#### **4.4- Se impone la política represiva de combate a las drogas**

Al hacer una comparación entre esta estrategia de combate a las drogas y las planteadas en las versiones anteriores del Plan Colombia saltan a la vista modificaciones sustanciales:

1) Mientras en los primeros documentos se hablaba de una participación conjunta de la Policía y de las Fuerzas Armadas en la lucha antinarcoóticos, ahora serán los mandos castrenses quienes dirigirán los esfuerzos de combate a las drogas.

2) El "modelo de represión-policía-justicia-prisión" para la eliminación de cultivos de uso ilícito que el gobierno de Pastrana había prometido abandonar en el documento de diciembre de 1998 vuelve a aparecer en la tercera versión, dejando a un lado el esquema planteado anteriormente de "intervenciones con un mayor contenido preventivo y pedagógico".

3) En las primeras formulaciones, Pastrana contemplaba la participación de la guerrilla en la eliminación de los cultivos de uso ilícito, mientras que en la tercera busca romper los estrechos lazos entre traficantes y organizaciones armadas al margen de la ley.

4) Para efectos de erradicación, desaparece la distinción entre cultivos de uso ilícito empresariales (a gran escala) y los de pequeña escala para la sobrevivencia de miles de familias colombianas.

5) El gobierno, aunque considera "viable" la sustitución de los cultivos de uso ilícito a través de programas de desarrollo alternativo planteada en las primeras versiones, le da énfasis a la erradicación "forzosa" mediante la acción militar y policial, sin importar si se trata de cultivos de subsistencia.

---

control de drogas. El programa de monitoreo de cultivos ilícitos incorpora tecnologías basadas en imágenes satelitales y metodologías de verificación en campo. Según el mapa, los departamentos libres de coca son: Atlántico, Sucre, Chocó, Caldas, Risaralda, Quindío, Tolima, Huila, Casanare y Amazonas.

6) En la tercera versión aparece un nuevo elemento para la erradicación: las fumigaciones aéreas de los cultivos de uso ilícito. Además, establece la necesidad de desarrollar "agentes de control biológico ambientalmente seguros y confiables, con el fin de encontrar nuevas tecnologías de erradicación" (1999: 16).

7) Las medidas planteadas para superar la crisis económica aparecen más orientadas a evitar que nuevos colombianos se vinculen a la producción y exportación de drogas, que a crear las condiciones sociales y económicas de desarrollo socialmente justo que les garantice al menos la sobrevivencia y que propiciarían la paz, una visión que sí estaba presente en las primeras versiones del plan.

Luego de comparar las versiones del Plan Colombia, podemos observar claramente que Pastrana abandona los ejes iniciales de su iniciativa y asume por completo la política antidrogas estadounidense, de carácter represiva y dirigida fundamentalmente contra la oferta.

Desde finales de la década de los ochenta, el gobierno colombiano de Virgilio Barco (1986-1990) insistió en la necesidad de diseñar una estrategia multilateral de combate a las drogas, en la que participarían todas las naciones que forman parte del negocio. Bajo esta concepción, retomada y promovida por Pastrana, la lucha antidrogas se convertiría en una responsabilidad compartida.

Aunque Pastrana pugnó por principios de corresponsabilidad, acción integrada y tratamiento equilibrado para el problema de la droga, asumió -al mismo tiempo- la política represiva contra la oferta concebida a finales de los años 70 en Estados Unidos, la cual desestima importantes eslabones de la cadena del narcotráfico, como el consumo, la venta de precursores químicos, lavado de dinero, contrabando de armas. Por ejemplo, en la tercera versión del Plan Colombia, un documento de 23

páginas, sólo hay un párrafo que se refiere al consumo de drogas, en el que el gobierno ni siquiera explica la estrategia a través de la cual logrará su reducción:

"Las campañas de prevención frente al consumo de drogas ilícitas están dirigidas principalmente a los jóvenes y diseñadas para desestimular el consumo de drogas y controlar el abuso de consumo de alcohol, tabaco y medicamentos que generen adicción. Las redes de tratamiento y rehabilitación también serán ampliadas para cubrir a un gran número de personas que hoy en día no tienen acceso a ellas" (1999: 20).

Todavía el gobierno de Pastrana presentó a principios de 2000<sup>123</sup> una cuarta versión del Plan Colombia (ver recuadro 13), dirigida a posibles donantes en Europa, Canadá y Japón. Esta formulación aborda las mismas áreas que la anterior, aunque con énfasis distintos. La estrategia de combate a las drogas está menos desarrollada, a tal grado que regresa a los planteamientos de las versiones iniciales, mientras que campos como la recuperación económica, el desarrollo alternativo, la defensa de los derechos humanos y la negociación de paz resurgen con fuerza.

#### Recuadro 13

#### CAMPOS DE ACCIÓN DE LA TERCERA Y CUARTA VERSIÓN DEL PLAN COLOMBIA

Septiembre de 1999	Enero de 2000
1) Reencauzamiento de la economía	1) Recuperación económica y social
2) Impulso al proceso de paz	2) Negociación de paz
3) Lucha antidrogas y desmantelamiento de las redes de narcotraficantes por parte de las Fuerzas Armadas	3) Estrategia antinarcóticos
4) Reforma judicial, derechos humanos	4) Fortalecimiento institucional y desarrollo social
5) Democratización y desarrollo social	5) Derechos humanos, atención humanitaria y desarrollo alternativo con participación social

Fuente; Ramírez (2001: 90).

<sup>123</sup> Según Socorro Ramírez, la cuarta versión se presentó en enero de 2000, mientras que -de acuerdo con Rojas y Atehortúa- fue elaborada entre mayo y julio de ese mismo año.

De ahora en adelante, para evitar confusiones con las distintas formulaciones, cuando esté hablando del Plan Colombia me estaré refiriendo al documento presentado en septiembre de 1999 por Pastrana, es decir, la tercera versión y la que considero definitiva, toda vez que la del 2000 fue modificada de acuerdo con los lineamientos expresados por los países europeos, Canadá y Japón para otorgar recursos al ambicioso proyecto de la administración colombiana.

## V. LA APLICACIÓN DEL PLAN COLOMBIA

Este capítulo está centrado en la aplicación del Plan Colombia en el departamento del Putumayo, importante teatro de operaciones de las FARC y de las paramilitares AUC, y particularmente en la fumigación de los cultivos de coca con productos químicos que, según diversos estudios aquí citados, son perjudiciales tanto para la población como para el medio ambiente.

### 5.1 - El Putumayo, el epicentro del Plan Colombia

Si bien el Plan Colombia desde un inicio fue concebido como una estrategia para llevar a cabo en todo el país, la versión definitiva centró su atención en el sureño departamento del Putumayo, una región de casi 25 mil kilómetros cuadrados que cuenta con una población 340 mil habitantes que sufre en carne propia el conflicto armado colombiano y una economía basada en el cultivo de la coca, que aunque no soluciona los problemas estructurales de la zona -salud, educación, justicia, desarrollo-, sí representa un ingreso fluctuante, pero seguro en el corto plazo para los campesinos, raspachines<sup>124</sup>, colonos e indígenas.

El Putumayo es una región poblada mayoritariamente por habitantes de otras zonas del país que llegaron en periodos de bonanza. El primer gran flujo migratorio hacia esta región de Colombia se produjo con el auge de la industria del caucho entre 1920 y 1930, el segundo

---

<sup>124</sup> A los recolectores de la hoja de coca se les conoce como raspachines porque deben raspar la planta para sacar la hoja cuando está lista la cosecha.



se registró en los sesenta con la bonanza petrolera y el tercero hacia los ochenta y noventa por la economía cocalera.

Las principales actividades económicas de este departamento son la agricultura, la ganadería y la minería. La explotación de petróleo<sup>125</sup>, oro y madera representan parte importante de la economía del Putumayo, así como el cultivo de coca, especialmente en el bajo Putumayo<sup>126</sup>, ubicado en la selva amazónica.

Su privilegiada posición geográfica, en la frontera con Ecuador y Perú, y la abundancia de sus recursos naturales procedentes tanto de la región amazónica como de la zona montañosa andina convierten a este departamento en un lugar estratégico no sólo para el gobierno colombiano y estadounidense, sino también para los grupos armados ilegales -las FARC y las paramilitares AUC- que se disputan el control de este territorio y de los cultivos de coca (Ver el mapa 2).

El Putumayo se encuentra en la zona conocida como el Macizo colombiano, una de las ecorregiones estratégicas más importantes del país porque allí confluyen los ecosistemas andino, amazónico y pacífico y nacen los principales ríos de Colombia: Magdalena, Cauca, Putumayo, Patía, Caquetá y Saldaña. Por su gran biodiversidad, cultura y riqueza hídrica, la UNESCO declaró en 1986 al macizo colombiano como Reserva de la Biósfera. (Plan Sur Colombiano, 2001)

La dinámica económica basada en los cultivos de coca y la guerra entre las FARC y las autodefensas elevaron los índices de violencia en el Putumayo, a tal punto que se ubicó en uno de los primeros lugares a nivel nacional. La Comisión Andina de Juristas describió en 1993 al Putumayo como una región que vivía una "grave situación que incluye conflicto armado, operaciones militares indiscriminadas, operativos antinarcóticos que afectan a las comunidades, uso excesivo de la fuerza a cargo de las instituciones armadas del Estado,

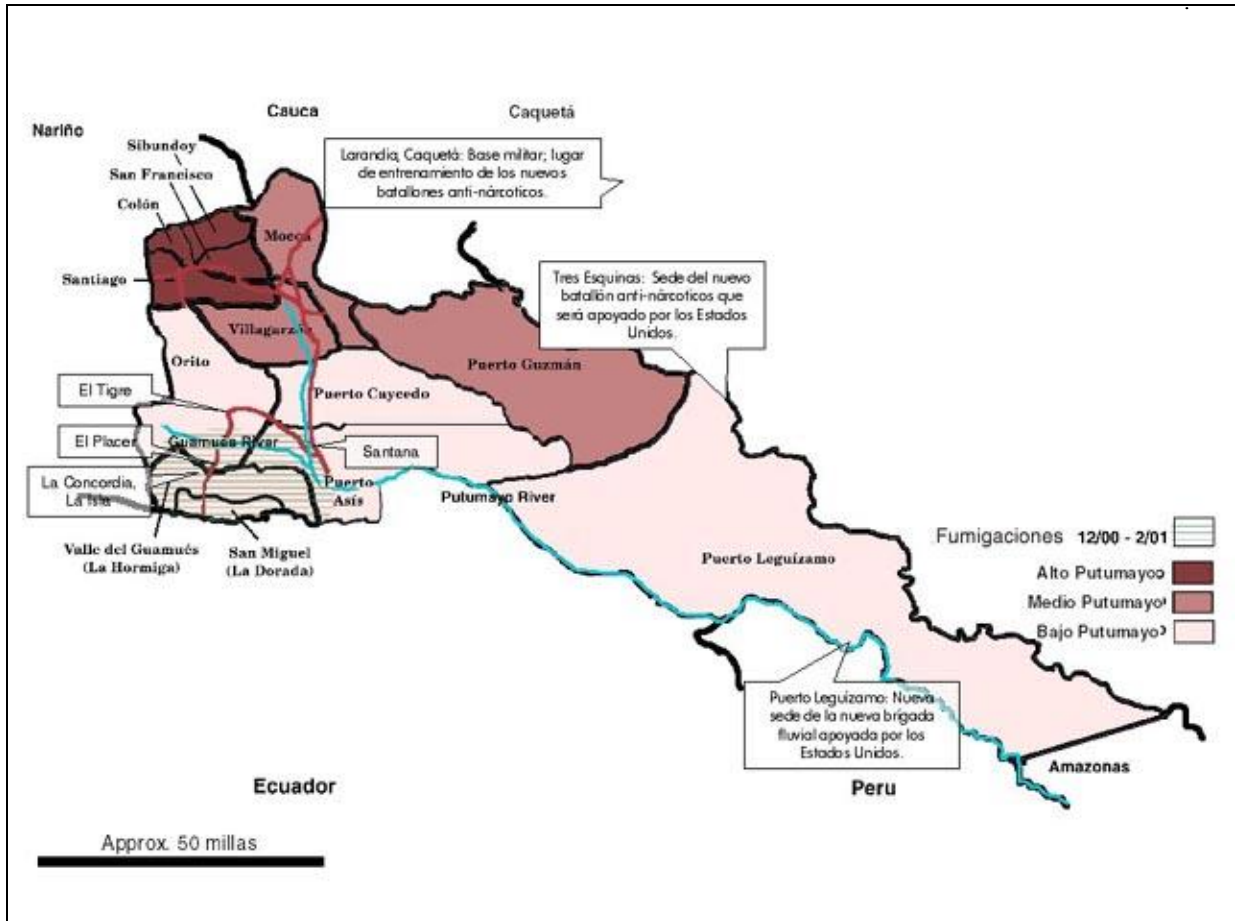
---

<sup>125</sup> Según la página electrónica del departamento, en el municipio de Orito se han descubierto yacimientos de petróleo que figuran entre los más grandes del mundo.

<sup>126</sup> El Putumayo está dividido en tres regiones socioeconómicas: El alto, el medio y el bajo Putumayo. Esta última zona es la más dinámica económicamente y está formada por los municipios de Orito, Puerto Asís, Valle del Guamuéz, Puerto Caycedo y Puerto Leguízamo.

acciones de la justicia privada, acciones para-institucionales de la fuerza pública y acciones de la guerrilla<sup>127</sup>.

Mapa 2  
DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO



Fuente: Isacson y Vaicius, 2001

En un documento titulado "Panorama del Putumayo", la Vicepresidencia presenta una serie de gráficas que le permiten concluir que "hay una correlación entre violencia, la superficie cultivada de coca y la confrontación de organizaciones armadas al margen de la ley".

<sup>127</sup> Comisión Andina de Juristas, *Putumayo. Serie informes regionales de derechos humanos*. Bogotá, 1993, p.116, citado en González, 1998.

Sostiene que no es una casualidad que los municipios que forman la región del bajo Putumayo concentren la mayor proporción de los cultivos ilícitos del departamento y sean, al mismo tiempo, los que se disputan con más fuerza las autodefensas y las FARC. Por ello, dice, esos municipios registran los mayores índices de homicidios<sup>128</sup> y, en general, de violaciones a los derechos humanos.

Según Manuel Alzate, alcalde de Puerto Asís (2000-2003)<sup>129</sup> y férreo defensor de la erradicación manual de la coca, la vida no vale nada en esa región del país, donde transitar por las carreteras después de las 18:00 hora local está prohibido si no se quiere arriesgar la vida, ya sea en manos de guerrilla, que controla las zonas rurales, o de los paramilitares, asentados en buena parte de los cascos urbanos del Putumayo.

En Puerto Asís, bastión de las autodefensas y donde los habitantes deben resguardarse temprano por su propia seguridad, los enfrentamientos con los insurgentes se producen en pleno centro urbano, caiga quien caiga en el tiroteo, sin que las autoridades ni los habitantes -acostumbrados a ver tanto muerto- puedan hacer algo al respecto.

## **5.2- Un territorio en disputa: El conflicto armado**

La presencia guerrillera en el Putumayo se remonta a los ochenta. El M-19, el EPL y las FARC llegaron a la región a principios de esa década, pero la desmovilización de los dos primeros grupos insurgentes hacia finales de los 80 e inicios de los 90 dejaron todo el terreno a las FARC, que con el paso de los años se fortalecieron en la región, donde llegaron a operar al menos seis frentes (fundamentalmente el 32 y 48), los cuales junto a las unidades rebeldes de los departamentos del Caquetá, Huila y Nariño formaron el

---

<sup>128</sup> Las tasas de homicidio multiplican por cuatro la media nacional, al alcanzar los 140 por cada 100 mil habitantes, según el informe *Una mirada al Putumayo*. Presidencia de la República de Colombia, Bogotá, 2001, citado por Montealegre, 2002.

<sup>129</sup> La autora entrevistó a Alzate durante un viaje a Puerto Asís realizado en enero de 2002.

denominado Bloque Sur, responsable de importantes golpes militares que esa organización asestó al Ejército colombiano en la segunda mitad de los noventa<sup>130</sup>.

Al igual que las fuerzas de seguridad del Estado, los paramilitares, que cobraron mucha fuerza en el Putumayo en 1998, son un blanco importante de las FARC, cuyos ataques también están dirigidos contra intereses económicos. En ese sentido, los atentados contra la red del Oleoducto Trasandino y las instalaciones petroleras son muy frecuentes.

La organización armada obtiene recursos de los secuestros y de las llamadas "vacunas" o pagos periódicos que terratenientes, ganaderos, empresarios e incluso petroleras hacen a los rebeldes para que los dejen operar.

Además, esta guerrilla, que jugó un papel clave en los paros realizados en la segunda mitad de los noventa contra las fumigaciones de los cultivos de coca, participa en el millonario negocio de las drogas. De acuerdo con el documento del Plan Colombia, al menos el 30 por ciento de los ingresos de los movimientos insurgentes provienen de "impuestos" cobrados sobre la hoja y pasta de coca.

Según la Policía Antinarcoóticos, desde hace ya varios años las FARC establecieron cuotas para todas las fases del proceso: cobran por hectárea de cultivo, por producción y recolección de hoja, por brindar seguridad en los laboratorios (por kilo base y/o cocaína pura), por cada vuelo y por la seguridad de éstos, por el transporte fluvial de insumos, entre otros (Vicepresidencia, 2000).

Esta información fue confirmada por varios campesinos entrevistados por la autora en enero del 2002 en la zona rural de Puerto Asís, quienes ratificaron que las FARC cobran un "impuesto" tanto por hectárea cultivada como por la pasta de coca producida, la cual incluso están comprando a precios fijos. Don Lorenzo, un pequeño cultivador de coca, comentó que la guerrilla cobra 50 mil pesos colombianos (unos 25 dólares) de impuesto por hectárea

---

<sup>130</sup> Entre estos se encuentra la toma en 1996 de la base militar las Delicias, en el municipio de Puerto Leguizamo, en la que murieron 27 soldados y otros 60 fueron secuestrados, así como la del Cerro de Patascoy, en el departamento de Nariño, donde 11 militares perdieron la vida y 18 fueron tomados como rehenes.

cultivada y entre 200 y 500 mil (100 a 250 dólares) por un kilo de pasta de coca<sup>131</sup>, aunque - según Don Anselmo- las FARC perdonan a quienes cultivan menos de tres hectáreas.

“En las zonas de cultivo de coca, la guerrilla sustituye al Estado e impone un régimen autoritario, definiendo y aplicando sus propias leyes y reglamentos, y suministrando sistemas de educación, policía y justicia civil para resolver conflictos entre la población. A cambio, la guerrilla cobra impuestos a la producción y exportación de cocaína” (Thoumi, 2002).

Aunque es muy difícil cuantificar los ingresos de las FARC relacionados con el tráfico de drogas ilegales, los analistas coinciden en que este negocio se ha convertido en la principal fuente de financiación de este grupo rebelde, que asumió un rol de intermediario en el mercado. Los insurgentes venden la pasta de coca a refinadores y exportadores mayoristas e incluso fijan “precios de apoyo” para aumentar el ingreso de los campesinos y los precios de exportación en las zonas controladas por ellos. Los recursos son utilizados para llevar a cabo actividades subversivas.

Las FARC disputan el departamento del Putumayo y, por tanto, el negocio de las drogas, con los paramilitares<sup>132</sup>, quienes arribaron por primera vez al Putumayo en la segunda mitad de los ochenta auspiciados por el Cártel de Medellín y dirigidos por el narcotraficante Gonzalo Rodríguez Gacha.

En esta primera etapa -entre 1987 y 1991- esos grupos impusieron el terror a través del asesinato selectivo de líderes cívicos y políticos opositores e intentaron ejercer el control de todas las fases de la economía cocalera. Sin embargo, las protestas de la sociedad civil local, sobre todo en Puerto Asís, los golpes sufridos por los narcotraficantes que los apoyaban -incluida la baja de Rodríguez Gacha en diciembre de 1989- y la ofensiva

---

<sup>131</sup> Varios cultivadores de coca comentaron a la autora que en promedio una hectárea de cultivo de coca permite producir tres kilos de pasta.

<sup>132</sup> Las organizaciones paramilitares surgieron a finales de los ochenta y se fortalecieron durante los noventa en respuesta a la expansión de la guerrilla. Estos grupos están integrados por personas amenazadas, extorsionadas o secuestradas por grupos insurgentes (empresarios o terratenientes), ex miembros del Ejército, narcotraficantes que buscan la protección de sus tierras e inversiones, entre otros. (Thoumi, 2002).

de las FARC contra su base de operaciones les restaron poder, a tal punto que se retiraron del departamento.

Pero dicha ausencia fue temporal, ya que regresaron al Putumayo con mayor fuerza en 1998, con la expansión del paramilitarismo en todo el país y tras las marchas cocaleras en la región, declarada objetivo militar en las cumbres celebradas por los líderes de las autodefensas desde 1996. Carlos Castaño, máximo líder de las AUC, consideró prioritario desplazar hombres y recursos a ese y otros departamentos del oriente de Colombia donde "la subversión ha logrado crear un gobierno paralelo altamente peligroso para la nación"<sup>133</sup>.

Las autodenominadas Autodefensas del Sur arribaron en el primer semestre de 1998 al bajo Putumayo, donde perpetraron numerosas masacres selectivas, sobre todo en los municipios de Puerto Asís, Orito y Valle del Guamuéz, contra presuntos colaboradores de la guerrilla<sup>134</sup>, desaparecieron a muchas personas y quemaron viviendas.

De acuerdo con varios putumayenses entrevistados por la autora, entre ellos funcionarios de la Alcaldía de Puerto Asís, tanto paramilitares como guerrilleros elaboran listas de presuntos colaboradores del bando contrario denunciados por sus simpatizantes o "delatados" por ciudadanos bajo coerción para exterminarlos sin mediar palabra. Simplemente llegan a un poblado, buscan uno a uno a los presuntos colaboradores que aparecen en sus listas -en su mayoría hombres- y los asesinan en presencia de sus familiares para que, además, sirva de escarmiento para aquellos que se atrevan a ayudar a sus enemigos.

Esto se repite una y otra vez con pequeñas variaciones en las regiones colombianas con presencia insurgente o paramilitar. En la crónica "El Salado, 72 horas de terror"<sup>135</sup> el periodista bogotano Alirio Fernando Bustos narra la toma paramilitar de ese poblado del departamento de Bolívar, en el norte de Colombia, en febrero de 2000, durante la cual unos

---

<sup>133</sup> "Los paras quieren medio país". Revista Cambio 16. N° 215, julio 18 de 1997.

<sup>134</sup> La mayoría de los ataques se produce en las noches, ya sea en las propias casas de las víctimas o en retenes realizados tanto en cascos urbanos como en zonas rurales, después de que los paramilitares cotejan las identificaciones de las víctimas con los nombres que tienen en su lista de presuntos colaboradores de las FARC.

<sup>135</sup> Esta crónica fue publicada por el diario colombiano El Tiempo el 27 febrero de 2000 y consultada por la autora en la obra *Años de Fuego. Grandes reportajes de la última década*. Editorial Planeta/Semana, 2001, Bogotá.

300 miembros de las AUC asesinaron a más de 40 personas acusadas de ser guerrilleros activos; a unos los degollaron y a otros les dieron un tiro en la cabeza.

Durante la incursión los paramilitares también mataron a mujeres y niños que se interpusieron en su camino e incluso jugaron al 30, es decir, contaban a sus potenciales víctimas y a la número 30 simplemente la asesinaban. Después de 72 horas los invasores dieron un plazo de 10 días a los sobrevivientes para que huyeran o, de lo contrario, regresarían. Los pobladores dejaron sus hogares con las pocas pertenencias que pudieron cargar a cuestas para sumarse a los 1,7 millones de desplazados por el conflicto armado en el país.

La población civil es rehén de los grupos armados ilegales tanto en el Putumayo como en otras zonas de Colombia donde la fuerza pública es nula o, peor aún, escasa para enfrentar el poderío militar de la guerrilla y permisiva en el caso de los paramilitares.

Además de sufrir de los violentos enfrentamientos entre uno y otro bando, los putumayenses ven cómo sus jóvenes, muchas veces menores de edad, se ven obligados a engrosar las filas de estas organizaciones armadas que se disputan un territorio con ventajas estratégicas por su condición fronteriza y por la bonanza cocalera.

### **5.3- La proliferación de los cultivos de uso ilícito**

Colombia incursionó en el mundo de los cultivos de uso ilícito a mediados de los años sesenta con la siembra de marihuana<sup>136</sup> en el norte del país. En la década de los setenta se registró la llamada "bonanza marimbera", que -como se describe en el capítulo I- se produjo

---

<sup>136</sup> Desde 1961 la coca, la amapola y la marihuana fueron calificadas por la ONU como "cultivos ilícitos", con la aprobación de la Convención Única sobre Estupefacientes, cuya modificación -suscrita en 1972 - llama a los países a destruir estas plantas, por el uso que se hace de ellas, es decir, la extracción de sustancias narcóticas para su posterior comercio, así como por los efectos a la salud que éstas causan en los consumidores. Sin embargo, el hecho de que determinado uso de una planta resulte nocivo para la salud no es un argumento válido para considerarla "cultivo ilícito", toda vez que en la actualidad hay una gran cantidad de productos de consumo masivo que causan daños a la salud -como el cigarrillo y las bebidas alcohólicas, incluso a veces en mayores proporciones que las drogas extraídas de plantas consideradas ilícitas- que provienen de cultivos que son considerados lícitos, como el tabaco y la vid. Así, el concepto "cultivos ilícitos" es erróneo, ya que ninguna planta, independientemente del uso que se haga de ésta, es por sí misma ilícita. Lo que es ilegal es el uso que el hombre hace en determinado tiempo y espacio de ciertos cultivos.

fundamentalmente para cubrir la demanda de Estados Unidos después de la caída de la producción en México y Jamaica tras la campaña de fumigación con el herbicida paraquat.

La marginalidad geográfica y política de muchas regiones del país y las deterioradas condiciones económicas de la población, aunadas a la prosperidad ofrecida por los narcotraficantes, contribuyeron al auge del cultivo de la marihuana primero en la Sierra Nevada de Santa Marta, en la costa Atlántica, y después en otras partes de Colombia.

Lo mismo sucedió en el caso de la coca, una planta que empezó a ser cultivada en 1970 por los indígenas de la región de la Chorrera, en el suroriental departamento del Amazonas, impulsados por los comerciantes de la zona que se dieron cuenta del rentable negocio que representaba el comercio de la base de coca que llegaba a Leticia, la capital, procedente de Perú y Bolivia, los países tradicionalmente cultivadores de esta planta.

Desde La Chorrera los cultivos empezaron a extenderse hacia los departamentos del Guaviare, Guainía, Caquetá, Cauca y Putumayo. En 1976 se conoce el primer caso de un proceso judicial en el Guaviare por cultivar y traficar la coca, pero la bonanza cocalera se registra sólo hasta mediados de los ochenta y en la década de los noventa<sup>137</sup>.

Este cultivo llegó a algunas zonas colonizadas de la Guainía a través del río Guaviare, mientras que en el Caquetá surgió principalmente a lo largo de los ríos Caguán y Orteguzaza, así como en el norte y sur del departamento.

En el Putumayo la hoja de coca se empezó a sembrar en Puerto Asís y desde allí se extendió hacia el valle del río Guamuéz y a las zonas fronterizas, donde importantes narcotraficantes adquirieron tierras para cultivar grandes extensiones. Según la investigadora María Victoria Rivera, la siembra comercial de la hoja de coca apareció en Puerto Asís en 1983, procedente del departamento del Cauca, donde se cultivaba la

---

<sup>137</sup> Por estos años también surgieron los cultivos de amapola y otros opiáceos. Los sembradíos de amapola se detectaron por primera vez en 1986, según un documento de 1993 de la dirección antinarcóticos de la Policía colombiana, aunque otras fuentes sostienen que aparecieron en 1983 en el departamento del Tolima. En todo caso, hacia finales de la década se expandieron con gran rapidez en la zona andina. En 1992 fueron halladas cultivos de amapola en 16 de los 32 departamentos del país. (Thoumi, 2002).



variedad peruana Tingo María, de mayor rendimiento que la nativa<sup>138</sup>. Incentivados por los narcotraficantes del Valle, las plantaciones se extendieron por la ribera de los ríos Caquetá, Putumayo y San Miguel.

Estos cultivos generaron una riqueza sin precedentes en el Putumayo, un departamento marcado por la precariedad de sus vías de comunicación, la carencia de mercados regionales, la escasez de asistencia social y la pobre organización comunal (campesina o indígena), que desató una ola de violencia generalizada en la región.

Thoumi (2002) explica que las plantaciones de coca en Colombia se desarrollaron en su mayoría en áreas de poblamiento reciente por parte de campesinos desplazados, generalmente aislados y distantes de los principales centros económicos del país y donde la presencia del Estado es precaria.

Los cultivos, antes restringidos a algunas comunidades indígenas para su uso tradicional, empezaron a proliferar a raíz de la destrucción manual de las plantaciones de coca en Bolivia y Perú<sup>139</sup>, la puesta en marcha de programas de sustitución de cultivos en esas naciones y del mejoramiento de la calidad de la coca sembrada en Colombia.

El desplazamiento del cultivo a territorio colombiano facilitó el negocio, toda vez que los traficantes ya no necesitaban cruzar las fronteras (cada vez más controladas por los organismos de seguridad) para procesar la hoja de coca y convertirla en cocaína.

En 1990 los cultivos de coca ocupaban unas 40 mil hectáreas del territorio colombiano, una extensión que representaba el 18 por ciento del total de área de este cultivo en la región andina y ubicaba a Colombia como el tercer productor mundial de esta planta, según cifras oficiales de Estados Unidos (Thoumi, 2002).

Un estudio publicado por Uribe (1997) establece que a mediados de esa década las

---

<sup>138</sup> María Victoria Rivera. "Sustitución de cultivos ilícitos: Elementos y propuestas para un desarrollo alternativo", en *Drogas, poder y región en Colombia*. Vol.2, Cinep, Bogotá, 1994, citado en González, 1998.

<sup>139</sup> La administración de Alberto Fujimori también aumentó las medidas de seguridad para evitar los vuelos ilícitos hacia Colombia desde las zonas peruanas productoras de coca.

plantaciones abarcaban casi 80 mil hectáreas<sup>140</sup>, lo que colocó a Colombia como el segundo productor de coca. Perú ocupó el primer lugar hasta 1997, cuando le fue arrebatado por Colombia, que en el 2000 superó las 100 mil hectáreas sembradas de coca, de las cuales más de la mitad -56 mil 800 según cifras oficiales- estaban en el Putumayo. Esta elevada producción de coca, aunada a la importante presencia guerrillera, hicieron que los gobiernos colombiano y estadounidense centraran su atención en este departamento.

#### **5.4- La política de fumigaciones, una estrategia importada**

Desde que la siembra de la marihuana empezó a proliferar en Colombia, la Casa Blanca<sup>141</sup> comenzó a ejercer presión sobre el gobierno de Julio César Turbay (1978-1982)<sup>142</sup> para que iniciara un programa de erradicación con productos químicos. El presidente, renuente a utilizar las fumigaciones por el impacto ecológico y el rechazo interno a esa estrategia, respondió con una intensa campaña de destrucción manual de la marihuana y una ofensiva policial contra la producción y el tráfico de la hierba, en la que participaron unos 10 mil soldados (Tokatlian, 2000 y Thoumi, 2002).

La salida militar<sup>143</sup> y la firma de un tratado de extradición en 1979 con Washington<sup>144</sup> frenaron por un tiempo la presiones de la Casa Blanca, que todavía en esos años estaba maniatada por la enmienda Percy, que impedía la utilización de recursos federales para aplicar en el extranjero herbicidas vedados al interior del país (Tokatlian, 2000).

Ante la insistencia de Estados Unidos, que ofrecía a Colombia mayores recursos

---

<sup>140</sup> Esta cifra contrasta con las proporcionadas por la Dirección Nacional de Estupefacientes, que calculó en 50 mil 900 las hectáreas cultivadas de coca en el país en 1995 y en 79 mil 500 dos años después.

<sup>141</sup> Durante la administración de Jimmy Carter (1976-1980) la erradicación química de los cultivos y la interdicción ocuparon, por primera vez, un papel central en la estrategia internacional de combate a las drogas.

<sup>142</sup> El mandatario tenía que demostrar resultados en la materia para apaciguar las sospechas de Estados Unidos sobre sus vínculos con el narcotráfico. Y es que en 1977 el nombre de Turbay había aparecido en una extensa lista de narcotraficantes colombianos y de funcionarios públicos que les proporcionaban ayuda, elaborada por el asesor de la Casa Blanca para asuntos de narcóticos Peter Boume.

<sup>143</sup> Además del problema de las drogas, el gobierno de Turbay utilizó las fuerzas armadas para exterminar a la oposición política. Esta administración, considerada una de las más represivas en la historia de Colombia, se caracterizó por un dominio militar absoluto sobre la población civil, que fue víctima de graves de violaciones a los derechos humanos, como detenciones arbitrarias, torturas, desapariciones y ejecuciones.

<sup>144</sup> Ese año ambas administraciones firmaron un convenio para la extradición a Estados Unidos de colombianos acusados de narcotráfico y delitos conexos, y otro para el intercambio judicial de pruebas.

económicos para el combate a la drogas si adoptaba las fumigaciones, Turbay buscó una salida técnica al problema, al dejar en manos de un comité de expertos la decisión. El panel presentó argumentos en contra de la erradicación de cultivos con herbicidas, los cuales fueron retomados por el Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE) para explicar su rechazo a un programa masivo de fumigaciones en el país<sup>145</sup>.

Sin embargo, la siguiente administración de Belisario Betancur (1982-1986) sí cedió a las presiones de Estados Unidos y autorizó por primera vez en Colombia la destrucción de la marihuana con la aspersión de herbicidas en la Sierra Nevada de Santa Marta.

El 22 de mayo de 1984 el Consejo de Ministros aprobó las fumigaciones, pero decidió reemplazar el paraquat por otro producto conocido como el glifosato<sup>146</sup> para asperjar los cultivos de marihuana, en un intento por eludir la controversia desatada por los supuestos daños provocados por el primer químico. Las fumigaciones comenzaron el 1 de junio y las reacciones no se hicieron esperar.

Los habitantes de la región Atlántica colombiana iniciaron una ola de protestas, de la que hicieron eco los medios de comunicación. El Congreso llamó a cuentas al ministro de Salud, Jaime Arias Ramírez, y los legisladores de la costa expresaron su rotundo rechazo a la política de fumigaciones, pero el gobierno no cambió de posición.

Para 1985 ya se habían fumigado casi seis mil hectáreas y al año siguiente la cifra se duplicó. De inmediato se registró una disminución de la oferta de marihuana del 80 por ciento del total que se consumía en Estados Unidos a menos del 25 por ciento<sup>147</sup>.

Las aspersiones provocaron el desplazamiento de los sembradíos hacia el sureño departamento del Cauca, donde las ganancias se triplicaron gracias a un mayor rendimiento

---

<sup>145</sup> Aunque marginales, en esta época se llevaron a cabo los primeros ensayos experimentales con paraquat en la Sierra Nevada de Santa Marta (en la costa Atlántica del país, donde estaban concentrados la mayor parte de los cultivos de marihuana) con la participación de las fuerzas armadas.

<sup>146</sup> El glifosato es uno de los herbicidas tóxicos más utilizados en los países en vías de desarrollo. Según los expertos, produce lesiones en glándulas salivares, inflamación gástrica, daños genéticos en células sanguíneas humanas, trastornos reproductivos y cancerígenos, así como tumores hepáticos y cáncer tiroideo.

<sup>147</sup> Como en México y en Jamaica, al principio las fumigaciones parecían todo un éxito, sin embargo, dos años después los resultados se revirtieron y Colombia se convirtió de nueva cuenta en el principal exportador de la hierba a la nación norteamericana, con ocho mil toneladas, según fuentes del Departamento de Estado de Estados Unidos.

que en la costa Atlántica. Los cultivadores colombianos empezaron a imitar lo que hacían los estadounidenses: sembrar en pequeñas parcelas, desarrollar cultivos hidropónicos en lugares privados, mezclar la marihuana con plantíos de uso lícito y cultivar en zonas inaccesibles para las autoridades.

La campaña de erradicación química también afectó los sembradíos de coca. En 1985 se utilizó el herbicida *Garlon\_4*<sup>148</sup> para la destrucción de mil hectáreas, pero poco después se suspendieron las fumigaciones ante la negativa de la Dow Chemical Corporation a continuar con el suministro del químico, luego de comprobar que era altamente peligroso y dañino, y corría el riesgo de ser demandada (Tokatlian, 2000).

Desde el punto de vista ambiental, las aspersiones afectaron a la Sierra Nevada de Santa Marta y a la Serranía de Perijá en la costa Atlántica, donde había plantaciones de marihuana. Además de la destrucción de los cultivos, los químicos provocaron daños a la biodiversidad biológica y a los ecosistemas naturales, y afectaron la salud de las comunidades indígenas de esas regiones (ver en el apartado 5.6 los efectos de las fumigaciones con herbicidas en el Putumayo)<sup>149</sup>.

La política de fumigaciones durante el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) disminuyó ostensiblemente a mediados del mandato, a raíz de las investigaciones científicas y los informes técnicos gubernamentales y no gubernamentales que hablaban sobre los efectos negativos de la aplicación del glifosato, además de su ineficacia para controlar la producción.

Las protestas de la población, la ausencia de programas de sustitución de los cultivos de uso ilícito que representaran una opción para los más pobres de Colombia, los indígenas y campesinos, la presencia de los grupos guerrilleros en los sembradíos y la reducción de los recursos aportados por Estados Unidos para el programa antinarcoóticos también

---

<sup>148</sup> Según la hoja de seguridad de unos de sus proveedores, Dow AgroSciences, es una sustancia que puede causar una leve irritación en los ojos, en la piel y el tracto respiratorio superior, así como reacciones alérgicas si hay una exposición prolongada, además de efectos sobre el sistema nervioso central, el hígado, riñones o el aparato circulatorio.

<sup>149</sup> El Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA), adscrito al Ministerio de Agricultura, denunció en 1986 "la devastación de reservas ecológicas producida por el glifosato en el Parque Nacional Tairona y áreas circundantes" (Tokatlian, 2000: 12), pese a ello al año siguiente se volvieron a fumigar en ese sitio más de 10 mil hectáreas.

contribuyeron a la disminución de la erradicación química.

La administración de César Gaviria (1990-1994) continuó con las fumigaciones masivas, pero ahora contra los cultivos de amapola, que poco a poco reemplazaron a los grandes plantíos de marihuana. A pesar de que entre 1993 y 1994 se erradicaron más de 15 mil hectáreas, hacia finales del segundo año la superficie sembrada de amapola se mantenía en 20 mil (Departamento de Estado, 1995).

Aunque el cultivo de esta droga permaneció elevado incluso con las fumigaciones, Colombia quedó fuera de la lista de países con mayor producción de heroína<sup>150</sup> y continuó con las aspersiones de químicos, en un intento por obtener de Estados Unidos una ayuda de 2.8 millones de dólares para poner en marcha una unidad antinarcoóticos en el Ejército, similar a la creada en la Policía Nacional.

La llegada al poder de Ernesto Samper (1994-1998) en medio de un escándalo desatado por la financiación del Cártel de Cali a su campaña electoral lo hizo más vulnerable que sus antecesores frente a las presiones de Washington.

Estados Unidos se implicó mucho más en las fumigaciones aéreas sobre territorio colombiano. Aportó aviones y químicos para la erradicación de los sembradíos de coca, que en esos años alcanzaron niveles récord, e incluso personal militar que participó en operaciones contrainsurgentes, específicamente contra las FARC, interviniendo de manera directa en el conflicto armado del país cafetero.

Según monseñor Belarmino Correa, hasta 1994 sembrar, comprar y transportar coca o base de coca era más o menos libre, dichas actividades -aunque ilegales- fueron toleradas hasta que comenzó la represión en el país, en un intento por obtener de Estados Unidos la certificación del combate a las drogas (Salazar, 2001).

En este contexto, el mandatario colombiano fue utilizado por la Casa Blanca para llevar a cabo la "Operación Resplandor", que tenía como objetivo de destruir en dos años, y de

---

<sup>150</sup> En dicha lista figuraban Guatemala, México, India, Pakistán, Tailandia, a pesar de que también practicaban las fumigaciones aéreas.

manera definitiva, todos los cultivos de uso ilícito del país, a través de la aspersión aérea de glifosato, imazapir y tebuthiuron, estos dos últimos químicos más potentes y devastadores que el primero (Tokatlian, 2000).

Las primeras fumigaciones con glifosato de esta administración se llevaron a cabo a finales de 1994 en el departamento de Guaviare, que se había convertido en zona de coca con entre 20 y 30 mil hectáreas cultivadas. El rechazo a la erradicación química fue inmediato; miles de cultivadores de coca se movilaron en los departamentos del Guaviare y Putumayo para exigir la suspensión de las aspersiones y pedir un plazo de 10 años para sustituir los plantíos de manera gradual. Entre sus demandas también figuraban programas de electrificación, la construcción de carreteras, de hospitales y centros de salud, así como de una hidroeléctrica.

Los campesinos y colonos, que en pocas palabras demandaban una política de desarrollo regional, bloquearon las principales rutas de acceso a la zona y tomaron varios campos de explotación petrolera, lo que llevó a la suspensión del suministro de crudo.

El ejército movilizó tropas especializadas en lucha contrainsurgente para dispersar a los manifestantes. El 5 de enero de 1995 fuerzas castrenses entraron con violencia a unas instalaciones de la petrolera estatal Ecopetrol y causaron la muerte de un niño de seis años con los gases lacrimógenos que utilizaron para expulsar a los campesinos. En la operación también resultaron lesionados varios cultivadores de coca.

Después de los enfrentamientos, los campesinos alcanzaron un acuerdo con el gobierno, que aceptó la erradicación manual de los sembradíos menores a tres hectáreas<sup>151</sup> y se comprometió a fumigar sólo los plantíos de coca que abarcaran más de esa extensión, a impulsar un programa de sustitución para los cultivadores de coca a pequeña escala y a mejorar la infraestructura de la región.

A mediados de 1996 los cocaleros volvieron a movilizarse para denunciar el incumplimiento del convenio firmado con el gobierno, lograr el reconocimiento social del

---

<sup>151</sup> Los cultivos de tres hectáreas son considerados de subsistencia, mientras que los superiores a esa superficie son de carácter empresarial.

problema del cultivo y recolección de la hoja de coca y rechazar el trato que se les daba de narcotraficantes, es decir, de delincuentes. La protesta, que se extendió al Caquetá, dejó siete muertos y 72 lesionados en el Putumayo. En este departamento más de 50 mil campesinos se desplazaron a los cascos urbanos de la mayoría de los municipios y llevaron a cabo un paro cívico del 27 de julio al 19 de agosto, durante el cual sufrieron la represión de la fuerza pública.

En esos meses se registró una escalada de la violencia en el sur del país y los tres departamentos (Guaviare, Putumayo y Caquetá) fueron declarados jurisdicción especial de orden público, lo que no impidió que el Bloque Sur de las FARC asestara el 30 de agosto de 1996 su golpe militar más importante en décadas, al tomar la base militar Las Delicias en "solidaridad con el campesinado", según un mensaje publicado en Internet por el grupo rebelde. La operación mostró un aumento sin precedentes de las acciones violentas y un gran poderío militar de esa guerrilla, que además el 10 de septiembre llevó a cabo un paro armado que dejó sin luz e incomunicada por vía terrestre Mocoa, la capital del Putumayo. (González, 1998)

"La toma de Mocoa y de Puerto Asís por cerca de 40.000 marchantes durante los meses de julio y agosto de 2006, sumados a los 30.000 del Guaviare y a los 70.000 del Caquetá, constituían una impresionante muestra de movilización rural nunca antes conocida en la Amazonia colombiana, y patentizaban dramáticamente los verdaderos alcances de la crisis y la magnitud de los nuevos actores. Virtualmente, durante los meses de la crisis los marchantes crearon en las poblaciones de Mocoa y Puerto Asís, con el respaldo de la guerrilla, verdaderos gobiernos paralelos". (González, 1998: 246).

Esta vez los manifestantes exigieron un programa de reconversión de la economía regional que representara oportunidades de desarrollo y mejores condiciones de vida para los campesinos que habían optado por el cultivo de coca para subsistir.

El carácter masivo de las protestas, que puso en el centro del debate nacional los problemas que atraviesan las zonas de colonización y que sintetizan las dificultades que vive el campo colombiano, el enfrentamiento con las fuerzas de seguridad y la incertidumbre política generada por el llamado Proceso 8000, que investigaba la entrada de recursos del

narcotráfico a la campaña de Samper, obligó al gobierno a sentarse a negociar en cada región con los dirigentes cocaleros, a quienes acusaba de actuar bajo manipulación de las FARC.

La comisión negociadora estuvo encabezada por el viceministro de Agricultura y por el gerente de la Red de Solidaridad Social. Se establecieron varias mesas de trabajo con las siguientes temáticas: plan de desarrollo y cultivos de uso ilícito, electrificación e infraestructura vial; salud, saneamiento y seguridad social; educación, recreación deporte y cultura; vivienda, ordenamiento territorial, derechos humanos y seguimiento y control social.

Sin embargo, el diálogo estuvo centrado en la problemática de los cultivos de uso ilícito. En opinión del gobierno, se trataba de un problema judicial con efectos negativos en lo social, lo político y lo económico para la región que debía ser resuelto con la erradicación inmediata de los sembradíos o con plazos fijos antes de poner en marcha un plan de desarrollo<sup>152</sup>.

En tanto, para los cultivadores y raspachines se trataba de un problema social y económico provocado por la falta de alternativas para llevar a cabo una actividad productiva dentro de los márgenes de la ley. Si bien reconocían las implicaciones legales de sembrar cultivos de uso ilícito, consideraban que no debían recibir un trato represivo o delincuencial. Por ello, los campesinos expresaron su disposición a empezar la sustitución de sembradíos de manera voluntaria y a mediano plazo, a cambio de un programa de emergencia por parte del Estado para desarrollar la región.

Luego de varios días de intensas negociaciones, las partes firmaron el 19 de agosto de 1996 en el municipio de Orito el documento titulado "Por un Putumayo sin coca y sustentado en una economía solidaria. Plan de desarrollo integral de emergencia", en el que se acordó la sustitución voluntaria de los plantíos en un periodo de cinco años y un programa de desarrollo integral con proyectos a corto, mediano y largo plazo.

---

<sup>152</sup> La posición oficial sobre este tema fue muy clara cuando el presidente Ernesto Samper declaró a principios de agosto que se pueden mejorar las condiciones sociales de los campesinos, "pero en ningún momento aceptamos que la base de la negociación sea que el gobierno incumpla con la Ley o se separe de la legalidad aceptando que no se continúe con el programa de fumigación". (*El Tiempo*, 05/08/1996; 7a)



"La comunidad estaba organizada. Era el momento del Putumayo", comentó a la autora Manuel Alzate, pero la administración incumplió una vez más; los proyectos de infraestructura, de sustitución de cultivos y la asistencia para el desarrollo prometida nunca llegaron. Eso sí, dejó un saldo de 100 mil hectáreas fumigadas y 110 mil de coca, marihuana y amapola detectadas en todo el territorio hacia finales de 1998, lo que reflejó el fracaso de las aspersiones de químicos para enfrentar el problema de los cultivos de uso ilícito.

Aunque las intensas fumigaciones registradas en el Guaviare sí provocaron una reducción de las plantaciones de coca, la cifra global en el país aumentó debido al desplazamiento de los sembradíos hacia el Putumayo, que se convirtió en el departamento con mayor número de hectáreas cultivadas de coca<sup>153</sup> y por ello en el primer blanco de las fumigaciones realizadas en el marco del Plan Colombia.

Las primeras aspersiones durante la administración de Pastrana en el marco de este programa se llevaron a cabo entre el 22 de diciembre del 2000 y el 28 de enero del 2001<sup>154</sup>. En dicho periodo, según un reporte de Acción Ecológica<sup>155</sup> que cita un informe de la embajada de Estados Unidos en Colombia sobre las operaciones antinarcoóticos en el Putumayo, se fumigaron entre 25 y 29 mil hectáreas con un Roundup-Ultra<sup>156</sup>, compuesto de glifosato, POEA (polioxietil amina) y surfactante de Cosmoflux 411F.

Una segunda ronda de fumigaciones comenzó el 13 de noviembre de 2001 en el municipio del Valle de Guamuéz y después se extendieron al municipio de Puerto Caycedo. Dichas aspersiones continuaron hasta principios del 2002, a pesar de que los campesinos e indígenas ya habían firmado los llamados pactos sociales con el gobierno, en los que las comunidades se comprometían a erradicar manualmente los sembradíos de coca.

---

<sup>153</sup> De acuerdo con un informe de marzo de 2000 de la Dirección Nacional de Estupefacientes, 120 mil hectáreas estaban destinadas a la coca, de las cuales entre 50 y 60 mil se encontraban en el Putumayo.

<sup>154</sup> Antes de la puesta en marcha del Plan Colombia ya se habían llevado a cabo fumigaciones en el tercer trimestre de 1999 en Puerto Guzmán, según un informe de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA) de ese municipio putumayense.

<sup>155</sup> Acción Ecológica. Maldonado, Adolfo, Buitrón Ricardo, Granda Patricia y Gallardo Lucía, "Reporte de la investigación de los impactos de las fumigaciones en la frontera ecuatoriana", junio, 2001.

<sup>156</sup> Monsanto, empresa que produce el Round-up, fue obligada por una corte de Nueva York a eliminar del producto una etiqueta con la leyenda "sano, no tóxico e inofensivo".

## 5.5- La erradicación manual y voluntaria de los cultivos

Antes de arrancar la campaña de fumigaciones aéreas en el Putumayo, el gobierno de Pastrana firmó los "Pactos sociales para el desarrollo alternativo y erradicación manual" con miles de familias dedicadas al cultivo de la coca a pequeña escala en el departamento. Se estima que un 70 por ciento de la población de este departamento dependía de los plantíos de coca en esos años.

En dichos convenios, el gobierno se comprometió a no fumigar los sembradíos de menos de tres hectáreas,<sup>157</sup> a entregar a cada familia dos millones de pesos colombianos (unos mil dólares) en especie para proyectos de seguridad alimentaria<sup>158</sup>, a realizar estudios de comercialización para cultivos alternativos, apoyar iniciativas productivas en la zona, darle asistencia técnica a la comunidad e invertir en infraestructura vial, educativa, eléctrica y sanitaria.

Por su parte, las familias prometieron arrancar manualmente la coca en un lapso de 12 meses -contables a partir de la fecha en que recibían la ayuda alimentaria y durante el cual elaborarían proyectos alternativos para el mediano y largo plazo-, no realizar nuevos sembradíos y emprender una actividad productiva lícita<sup>159</sup>.

Los recursos de los pactos sociales firmados, procedentes del Plan Colombia, fueron entregados a cinco organizaciones no gubernamentales contratadas por el Fondo de Inversión para la Paz (FIP)<sup>160</sup> para evitar la corrupción que suele prevalecer en las instituciones públicas. Así, cada ONG firmó un contrato con el gobierno por mil 300 millones de pesos (unos 650 mil dólares) para atender a un máximo de seis mil familias y desarrollar proyectos de desarrollo regional y alternativos. Además de esos fondos, las

---

<sup>157</sup> Sin embargo, hay varios casos de familias con hasta 6 hectáreas cultivadas de coca que firmaron estos pactos.

<sup>158</sup> Cada familia tiene la posibilidad de escoger los bienes y servicios (asistencia técnica) necesarios para facilitar la producción de alimentos de autoconsumo y reducir así considerablemente los gastos de sostenimiento. "Pactos de erradicación voluntaria y desarrollo alternativo- Putumayo. Reglamento operativo, Bogotá, 2001.

<sup>159</sup> Esta estrategia contempla dos tipos de proyectos: De mediano y largo plazo, dirigidos a construir una alternativa económica más estable, y otros de corto plazo, cuyo objetivo sería producir para subsistir.

<sup>160</sup> En entrevista con la autora, el ingeniero agrónomo Darío González Posso, experto en desarrollo regional y director del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), explicó que el FIP es un instrumento creado para financiar proyectos productivos, tanto en el campo como en la ciudad, con los recursos del Plan Colombia, y que es manejado directamente por el presidente, al igual que el fondo del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (Plante).

organizaciones también debían administrar los recursos destinados a la seguridad alimentaria y proporcionar asistencia técnica, capacitación y desarrollo organizativo.

El primer convenio de este tipo se firmó el 2 de diciembre del 2000 en el corregimiento de Santa Ana<sup>161</sup>, en Puerto Asís, un municipio gobernado por Manuel Alzate, un férreo crítico de las fumigaciones con herbicidas y un defensor de los pequeños cultivadores, quienes -en su opinión- "quieren arrancar la coca" y evitar las consecuencias "catrastróficas" de la erradicación química.

En entrevista con la autora en enero de 2002, Alzate criticó al gobierno central, el abandono en que tiene el sur del país y la imposición de una política antidrogas que penaliza a los campesinos que optaron por la siembra de coca para subsistir, pero no a los grandes traficantes de droga.

La vinculación de un número cada vez mayor de personas a los cultivos de uso ilícito obedece a las dificultades para obtener un ingreso estable a través de actividades productivas legales, al acceso desigual a la tenencia de la tierra, a los créditos y a la asistencia técnica, condiciones que contrastan con una oferta oportuna de capital, tecnología e insumos para la producción ilegal, combinada con la certeza de que hay acceso a los mercados para vender la producción. La precaria ausencia del Estado, la escasa infraestructura física y social, la reducida cobertura de los servicios públicos, la falta de apoyo a la producción y comercialización y la nula importancia que se concede a la definición y protección de los derechos de propiedad conforman el entorno de marginalidad característico de las áreas donde se han multiplicado los cultivos de uso ilícito. (Defensoría del Pueblo, 2001).

En el Putumayo la mayoría de las familias que se han visto obligadas a entrar en la larga cadena de producción de cocaína por la deteriorada situación del campo -producto de la falta de una política de desarrollo rural sostenible en la región - y la aplicación de los modelos neoliberales, entre otros factores, destina sólo un promedio de dos hectáreas a la

---

<sup>161</sup> Este primer pacto fue firmado por mil 1133 familias que tienen en total mil 926 hectáreas dedicadas al cultivo de la coca, lo que da un promedio de 1,69 ha. por familia, según consta en un documento entregado a la autora en la Alcaldía de Puerto Asís.

siembra de la coca, que combina con cultivos de plátano, yuca, maíz, entre otros, para su autoconsumo. Con esto apenas obtienen lo suficiente para sobrevivir.



Cultivos de coca en el municipio de Puerto Asís visitados por la autora en enero del 2002.

El cocalero gana alrededor de 120 dólares mensuales. Por un kilo de pasta de coca<sup>162</sup> que en las calles de Estados Unidos se vende por más de 100 mil dólares, el campesino sólo obtiene el uno por ciento, es decir, mil dólares, a los cuales aún hay que descontar el costo de la semilla, de pesticidas, insumos para convertir la hoja en pasta e "impuestos" que paga al grupo armado que controle la zona, ya sean guerrilleros o paramilitares. Los costos de producción y transformación, según la Defensoría del Pueblo (2000) son: los insumos y precursores químicos (cemento, gasolina, ácido sulfúrico) representan entre el 30 y el 40 por ciento, mano de obra y seguridad suponen entre el 20 y el 30 por ciento y el saldo restante es la utilidad neta del productor.

---

<sup>162</sup> La pasta de coca es el primer producto que se obtiene en el proceso de extracción del alcaloide mediante el uso de ácido sulfúrico y combustibles. Se trata de sulfato de cocaína con un alto contenido de residuos orgánicos, pigmentos y otras sustancias. La base de cocaína se obtiene disolviendo el sulfato de cocaína en un ácido diluido, después se agrega un agente oxidante (es común el permanganato de potasio) y luego se agrega una base, esto se precipita, filtra y se obtiene el producto final, según la Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito (UNODC).



Esta es la pasta de coca que Anselmo, un campesino de unos 40 años, casado y con siete hijos, produce en un pequeño laboratorio instalado en la parte trasera de su parcela.

En una ha. de coca se producen unos 1250 kilogramos de hoja cada 100 días. Para producir un kilo de pasta se requieren unos 568 kilos de hoja, de manera que la cosecha de una ha. de coca rinde para producir en promedio 2,2 kilos de pasta. (Defensoría del Pueblo, 2000).



El laboratorio donde Anselmo elabora la pasta de coca está construido con piso de madera y techo de lámina pintado de negro para que no sea detectado desde arriba por los aviones que sobrevuelan la zona en búsqueda de cultivos de uso ilícito.

Como la mayoría de los cocaleros, Anselmo siembra pocas hectáreas de coca para la subsistencia de su familia y las intercala con cultivos tradicionales para su autoconsumo.



Anselmo explica a la autora que para obtener la pasta de coca es necesario seguir los siguientes pasos: Se corta la hoja de la coca, después se pisa y se introduce en un gran recipiente con gasolina. Allí la mezcla se revuelve durante varias horas, al cabo de las cuales se decanta la gasolina y a las hojas se le aplica el permanganato de potasio, con lo que finalmente queda lista la pasta.



Un estudio de rendimiento de la hoja de coca elaborado por la UNDOC entre Mayo de 2005 y 2006 mostró que el 34% de los cultivadores (que representa el 25% de la producción) vende la hoja de coca sin procesar. Otro 35% que representa el 26% de la producción) elabora hasta la pasta de coca y el 31% restante (49% de la producción) procesa sus hojas hasta obtener la base de cocaína.

De acuerdo con un informe de la Defensoría del Pueblo publicado en noviembre de 2001 bajo el título "Estrategia de desarrollo alternativo y pactos voluntarios para la sustitución de cultivos con fines ilícitos", los pequeños productores son responsables del 60 por ciento de los sembradíos de marihuana, coca y amapola del país y su participación en las utilidades es marginal. Los ingresos anuales por familia oscilan entre 3 y 5 mil dólares, lo que revela que "en pequeña escala -menos de tres hectáreas- esta es una actividad de subsistencia que no permite un proceso de acumulación, pero le garantiza al campesino o al indígena un ingreso seguro y estable".

Además de ser rehén de los grupos armados que se disputan el control del negocio, los cocaleros sufren la presión de la fuerza pública, toda vez que son considerados delincuentes por sembrar la planta, y los efectos devastadores de las fumigaciones, que los deja sin coca, pero también sin los cultivos de autoconsumo. Por todo ello, "los campesinos sí quieren arrancar la coca", comentó a la autora el alcalde de Puerto Asís, un hombre de más de 60 años, pero con el temple, la fuerza y vitalidad que caracteriza a quienes trabajan en el campo. La gran mayoría firmó los pactos sociales con la esperanza de sustituir los cultivos de uso ilícito con los recursos prometidos por el gobierno.

Hasta el 30 de octubre del 2001, la administración de Pastrana había suscrito 32 pactos sociales con unas 37 mil familias que se comprometieron a erradicar más de 35 mil hectáreas de hoja de coca<sup>163</sup>. Además, tres mil familias de este departamento firmaron los llamados Pactos de Erradicación Temprana, financiados por el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, en los que acordaron erradicar los sembradíos de coca en seis meses a cambio de ayuda para proyectos de desarrollo alternativo.

Alzate explicó que con la firma de estos convenios muchos se atrevieron a creer "por última vez en el gobierno" para resolver un "problema estructural" después de una escasa

---

<sup>163</sup> "El departamento del Putumayo en cifras", CINEP/MINGA/CODHES. Conclusiones del Seminario Taller "Evaluación pactos sociales y derechos humanos", celebrado en Puerto Asís del 15 al 17 de octubre del 2001.

presencia del Estado en la región. Luego de décadas de ignorar al Putumayo, ahora el gobierno viene a "imponer" una política contra las drogas que en lugar de dar garrote a los narcotraficantes, está dirigida contra los campesinos, apuntó el acalde, quien se pronunció a favor de "suprimir la coca a través de inversión social".

### **5.6- La erradicación química y sus efectos**

Aunque miles de familias putumayenses prometieron erradicar manualmente sus cultivos, la policía antinarcóticos y la brigada del Ejército contra el narcotráfico, acompañadas por la empresa Dyncrop, contratista del gobierno estadounidense, reanudaron las fumigaciones el 13 de noviembre del 2001 sobre sus parcelas<sup>164</sup>. El gobierno argumentó que se habían detectado nuevos sembradíos de coca y que, por tanto, los cultivadores habían incumplido<sup>165</sup>.

Sin embargo, durante una visita al Putumayo un mes y medio después de esta ronda de aspersiones, líderes de la región desmintieron en una reunión en la Alcaldía de Puerto Asís, en la que estuvo presente la autora, la existencia de nuevos plantíos y denunciaron que las fumigaciones los estaban dejando sin sustento, porque además de quemar la coca, los químicos estaban destruyendo sus cultivos de autoconsumo.

Durante el encuentro, los dirigentes de la zona acordaron con las autoridades de la Alcaldía enviar una brigada que llevaría asistencia médica a los linderos del municipio recién fumigado con round-up (nombre comercial del glifosato), una sustancia que destruye, junto con los cultivos de uso ilícito, las cosechas de los campesinos para su autoconsumo,

---

<sup>164</sup> Desde diciembre de 2000 a diciembre del 2002 fueron fumigadas 254 mil hectáreas de coca en Colombia, la mayoría en el Putumayo, según la Policía Antinarcóticos.

<sup>165</sup> Al respecto, los pactos sociales señalan que "si una vez suscrito el pacto se presentan nuevos cultivos de coca en el área de influencia, se considerará incumplido por la comunidad y el gobierno determinará la forma de erradicación de esta actividad". Nueva campaña de fumigaciones en el Putumayo; Violaciones de la ley colombiana y las condiciones de la ayuda norteamericana, WPF, Colombia.



contamina el medio ambiente y daña la salud de la población que vive hasta al menos 10 kilómetros a la redonda de donde es esparcido el químico.

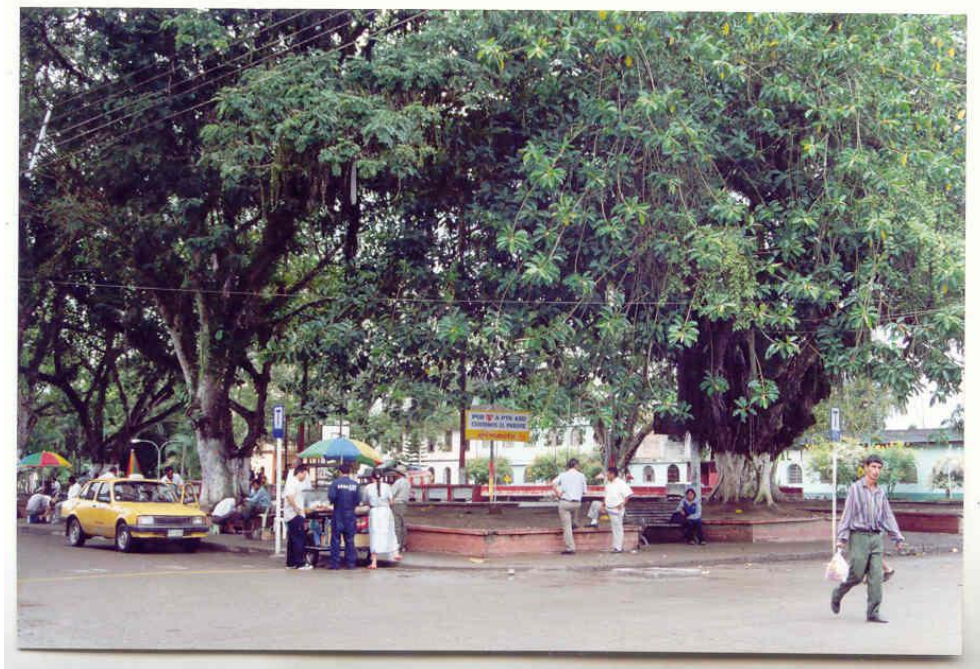


Imagen de la plaza central de Puerto Asís, uno de los bastiones de los paramilitares en la zona.

Una bacterióloga tomaría las muestras de agua en las veredas afectadas, la Argentina, la Primavera, la Paila y la Italia. También irían médicos porque se reportaban afectaciones a la salud tras las fumigaciones. Según los dirigentes, la gente está asustada porque el gobierno no está cumpliendo sus compromisos y la mayoría de cultivadores pueden ser identificados con nombre y cédula después de que firmaron los pactos sociales, lo que los hace aún más vulnerables<sup>166</sup>.

---

<sup>166</sup> De hecho, Isacson (2001) cuenta el caso de uno de los campesinos firmantes de los pactos sociales que recibió la visita de varios soldados del batallón antinarcóticos creado por Estados Unidos, que arrancaron sus plantas y destruyeron su laboratorio, a pesar de que disponía de 12 meses para eliminar sus sembradíos de coca.



---

Durante un recorrido por la zona rural de Puerto Asís en enero del 2002, la autora pudo observar desde la carretera numerosos terrenos fumigados con químicos como el que aparece en esta imagen, así como parcelas con diferentes variedades de coca.

---

Pero los ejecutores del Plan Colombia aseguran lo contrario. "Hemos podido demostrar que nuestro trabajo no es indiscriminado (...), es muy técnico, gracias a las ayudas de alta tecnología que nos acercan a la excelencia y que evitan que prosperen las quejas por supuestas malas fumigaciones en cultivos diferentes a los ilícitos", sostuvo el coronel Edgar Orlando Barrera, de la Policía Nacional Antinarcoóticos<sup>167</sup>, quien durante un seminario relató orgulloso que en su despacho hay alrededor de 160 denuncias por fumigaciones a cultivos de pancoger, de las cuales ninguna ha prosperado porque están intercaladas con plantíos de uso ilícito.

Y es que la resolución 0005, emitida en el 2000 por el Consejo Nacional de Estupefacientes, autoriza la aspersión aérea de cultivos de uso ilícito con el herbicida glifosato incluso cuando hay sembradíos de pancoger intercalados en parcelas de más de

---

<sup>167</sup> El coronel Barrera también aseguró que el programa para la erradicación de cultivos de uso ilícito es auspiciado en su totalidad por Estados Unidos y cuenta con tres fases: 1.- La detección de los cultivos por medio de reconocimientos aéreos y elaboración de cartografía detallada. 2.- Erradicación de plantas de coca y amapola mediante aspersión aérea de glifosato, con veeduría ambiental y producción de estadísticas sobre trabajo realizado día con día. 3.- Verificación conjunta de Colombia y Estados Unidos sobre la efectividad de la operación. *Medio Ambiente, Cultivos ilícitos y Desarrollo Alternativo. Acción Ecológica. Seminario-taller, 21-23 Sep 2000, organizado por el Ministerio del Medio Ambiente.*

dos o tres hectáreas, área de cultivo que sólo en casos excepcionales es rebasada por los campesinos, quienes en promedio -por lo menos en el Putumayo- cultivan 1,94 hectáreas de coca por familia. Aun así, las denuncias presentadas por los campesinos a la Defensoría del Pueblo por destrucción de sus cultivos de autoconsumo son múltiples.

La mayoría asegura no tener plantas de coca en sus tierras, pero sí en sus linderos, y denuncia la destrucción de sus sembradíos de caña, plátano, maíz, yuca, la muerte de su ganado y daños a la salud provocados por las aspersiones áreas de químicos sobre sus terrenos<sup>168</sup>.

En una denuncia presentada el 8 de febrero de 2000, Sebastián Franco Pantoja afirmó que las fumigaciones, de las que fue testigo directo, causaron la muerte de cinco terneros, contaminaron fuentes de agua e intoxicaron a su esposa, quien estaba ordeñando una vaca en el momento de la aspersión. Tras recordar que una institución pública le hizo un préstamo dos años atrás, lamentó que ahora no tiene forma de pagarlo. "Yo pregunto al gobierno cómo es que nos dan créditos y luego nos mandan a fumigar (...) cómo es que quieren que pagemos dichos préstamos", afirmó.

Los funcionarios estadounidenses y colombianos niegan que las fumigaciones con Roundup ultra, una mezcla de glifosato y los surfactantes POEA y Cosmoflux 411F fabricada por la empresa Monsanto, puedan ser las causantes de los problemas de salud denunciados por los campesinos de la región. Un funcionario de la embajada de Estados Unidos en Colombia llegó a asegurar durante una reunión con Manuel Alzate que el químico era tan inofensivo que se podía tomar, aunque en el momento en que el alcalde lo invitó a ingerirlo, éste prefirió abstenerse. (Isacson y Vaicius, 2001). En la misma línea, el ministro colombiano de Justicia aseguró que el glifosato era más sano que una aspirina.

---

<sup>168</sup> Difícilmente un campesino reconocerá que cultiva coca al hacer estas denuncias, toda vez que está penalizado. Un activista de la organización Redepaz explicó a la autora que los campesinos intercalan los cultivos ilícitos con las de pancoger no para que no les fumiguen, como sostienen las autoridades, sino porque los sembradíos ilícitos se usan para sobrevivir económicamente, mientras que las matas de plátano, yuca, etc. las utilizan para comer.



---

Los campesinos aseguran que después de las fumigaciones con glifosato las semillas de los cultivos tradicionales germinan, pero en pocos días mueren. Paradójicamente, dicen, el único cultivo que progresa es la coca. El alcalde de Puerto Asís explica que si después de las aspersiones los cultivadores cortan el tallo de la planta de coca, las matas vuelven a retoñar con gran rapidez. De acuerdo con los productores locales, incluso las plantas dan más hojas que antes y cada vez son más resistentes a un herbicida que se supone es soluble y debe descomponerse en cuestión de días.

---

Un estudio realizado en noviembre de 2003 por el médico Adolfo Maldonado con 47 mujeres expuestas a las aspersiones de Roundup ultra en la frontera colombo-ecuatoriana reveló que en el 100 por ciento los casos, además de los síntomas de intoxicación, sufrieron daños genéticos en un tercio de las células sanguíneas.

De acuerdo con la bióloga Elsa Nivia<sup>169</sup>, las fumigaciones aéreas "constituyen un grave riesgo para la salud humana y animal". El surfactante POEA, dice, causa daño gastrointestinal y al sistema nervioso central, problemas respiratorios y destrucción de glóbulos rojos en los seres humanos. Además, está contaminado con 1-4 dioxano, que causa cáncer en animales y daño al hígado y riñones en humanos.

El glifosato se descompone en ácido aminometilfosfónico (AMPA), éste deriva en Metilamina, que a su vez produce formaldehído. El AMPA es tóxico y el formaldehído es un

---

<sup>169</sup> Nivia, Elsa, "Las fumigaciones aéreas sobre cultivos ilícitos sí son peligrosas. Algunas aproximaciones", ponencia presentada en la Conferencia *Las guerras en Colombia: Drogas, Armas y Petróleo*, Instituto Hemisférico de las Américas, Universidad de California, Davis, Mayo 17-19, 2001.

cancerígeno. El herbicida también puede contener N-nitroso glifosato, un compuesto que puede formarse en el ambiente al mezclarse con nitrato (presente en la saliva o fertilizantes). La mayoría de compuestos N-nitroso son cancerígenos. Según Nivia, no existe nivel seguro de exposición a un cancerígeno.

La propia empresa Monsanto, productora del Roundup, advertía en sus primeros boletines técnicos que las aplicaciones aéreas de este herbicida "deben evitarse si existe el peligro de que el químico se ponga en contacto con especies deseables". Suponemos que en su definición de especies deseables estarían incluidos desde los sembradíos lícitos hasta los seres humanos. Sin embargo, la etiqueta con la que se vende el producto en Colombia señala que los "riesgos de causar daños a los cultivos vecinos se reducen considerablemente cuando las aplicaciones se realizan con el viento en calma, dirigidas a las malezas, utilizando pantalla protectora para evitar que las gotas de aspersion caigan sobre las partes verdes de las plantas deseables". Además, indica que cuando el químico cae en el suelo, se desactiva inmediatamente, a través de una reacción química que ocurre con las arcillas, sin dejar residuos que puedan afectar los futuros cultivos, ni penetrar por las raíces de los sembradíos, algo que es desmentido por los campesinos afectados por las fumigaciones.

Varios investigadores advierten que el glifosato puede desprenderse fácilmente en algunos tipos de suelo, por lo que puede ser muy móvil. Hay estudios que señalan que después de su aspersion, el glifosato se desprendió en sólo dos horas (Nivia, 2001).

La descomposición en el suelo del Roundup, gracias a microorganismos, puede tardarse desde 60 días, lo más rápido, hasta tres años. De acuerdo con quejas presentadas ante la Defensoría del Pueblo, este químico destruye los cultivos tradicionales y afecta la salud de los seres humanos y animales, así como las cosechas posteriores.

En el caso del agua, la persistencia del glifosato es más corta que en el suelo, debido a su capacidad de penetrar partículas en suspensión como materia orgánica o mineral y sedimentos. Investigaciones de campo efectuadas en Canadá y Estados Unidos revelaron que este herbicida persiste en aguas superficiales de entre 12 y 60 días, mientras que en

sedimentos del fondo (aguas subterráneas) puede encontrarse desde tres meses hasta más de año después de su aspersión.

Según Marcos Álvarez, funcionario del Ministerio de Salud Pública ecuatoriano, la exposición al glifosato causa irritación de las mucosas, alteración de la sangre, disminuye contenido de oxígeno y produce cambios neurológicos que impiden la contracción de los músculos. Asimismo, tiene la capacidad de aumentar la concentración de CO<sub>2</sub> en el suelo, lo que -a su vez- provoca el incremento de las bacterias nitrificantes que transforman los nitritos a nitratos, los cuales generan nitrosaminas, sustancias cancerígenas que podrían causar cáncer gástrico. (Hoy, Quito, 13/09/00)<sup>170</sup>.

En un informe elaborado en 2002, la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA, por sus siglas en inglés) admitió que uno de los componentes del glifosato usado en Colombia puede generar "irritación en los ojos" a quienes se encargan de mezclar y embotellar el químico. En cuanto a la inhalación o exposición dérmica, señaló que no se esperan efectos adversos agudos a corto plazo o crónicos a largo plazo en personas que han estado expuestas al herbicida, pero reconoció que las exposiciones a residuos de glifosato en aguas de consumo humano por encima del límite máximo permitido de 0.7 mg/litro pueden causar respiración acelerada y congestión pulmonar, daño renal y efectos reproductivos en seres humanos.

Sobre las consecuencias al medio ambiente, indicó que "no se esperan riesgos significativos en animales terrestres y acuáticos ni en las fuentes de alimentos de los mismos", aunque advirtió sobre los efectos secundarios que pueden seguir a la fumigación por la desaparición de su hábitat natural.

La Agencia aclaró que sus apreciaciones eran emitidas a partir de una evaluación de los efectos de los componentes del químico por separado, ya que aún desconocía el resultado de toxicidad de la mezcla empleada en las fumigaciones. Aun así el Departamento de Estado estadounidense consideró que la toxicidad documentada por la EPA no constituía un "riesgo

---

<sup>170</sup> *Acción Ecológica*, 2001

no razonable" para los humanos, por lo que seguiría utilizando dicha sustancia para la erradicación en Colombia, y aseguró que las denuncias de los campesinos continuarían siendo atendidas, verificadas e investigadas para proceder, en caso de que sea necesario, a una indemnización de los afectados. (El Tiempo, Bogotá, 06/09/02).

Líderes comunitarios consultados por la autora en Puerto Asís también denunciaron que las fumigaciones destruyeron numerosos proyectos de desarrollo alternativo y hasta de cooperación internacional, así como cultivos de autoconsumo de las reservaciones indígenas, cuyo territorio ha sido invadido en los últimos tiempos por colonos dedicados a la siembra de coca a una mayor escala, aumentaron el costo de la vida y provocaron el desplazamiento de miles de personas hacia otros departamentos del país y hacia Ecuador.

Los dirigentes señalaron que estaban cumpliendo con el compromiso de erradicación temprana justamente para evitar la erradicación química y dijeron estar decepcionados porque consideran que el gobierno les ha mentado.

Tampoco los fondos prometidos han llegado. El gobierno se comprometió a entregar dos millones de pesos colombianos a los cultivadores de coca para desarrollar proyectos de seguridad alimentaria que permitirían garantizar su sustento mientras emprendían la sustitución de los sembradíos ilegales. Varios meses después de haber suscrito los pactos sociales, la mayoría de las familias no había recibido la ayuda prometida, y aquellas a las que sí les llegaron los recursos, estos fueron menores a lo acordado.

"Tomando como fecha de corte el 30 de septiembre de 2001, el nivel de ejecución financiera era tan sólo del 3.45 por ciento de los recursos comprometidos". (Defensoría del Pueblo, 2001: 27).

"Nosotros cumplimos con nuestra parte, erradicar los cultivos manualmente en un año, pero no hemos visto un peso de lo prometido por el gobierno, ya no nos fiamos", dijo Cecilia Anaya, presidenta departamental de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC). (Montealegre, 2001)

Otro grave problema que se presentó es que los recursos destinados a la sustitución de los cultivos fueron mal utilizados, ya que los proyectos de desarrollo alternativo fueron diseñados desde Bogotá sin conocer las necesidades de la región.

"Los recursos no llegan a donde se necesitan ni para lo que se necesita", dijo a la autora Rubén Darío Pinzón, gerente zonal de Fundaempresa, una de las organizaciones no gubernamentales que ganaron contratos en el Putumayo para administrar los fondos del Plan Colombia. Los ejemplos de esto abundan por todo el Putumayo.

Al criticar que "el Plan Colombia nunca fue sometido a debate en el Congreso", el senador Jaime Dussán explicó que los recursos de esa iniciativa no se incluyen en el presupuesto nacional y los parlamentarios de las comisiones económicas no tienen conocimiento de los fondos porque se manejan como la caja menor del presidente y de las fuerzas militares.

Don Jesús, un ganadero paisa que llegó al departamento en 1995, se indigna cuando habla de las políticas diseñadas en el centro del país para el Putumayo. "No quieren invertir en ganado porque son unos obtusos, dicen que sería depredar más la zona, pero ellos ni siquiera conocen la región, nunca se han parado por aquí", afirmó al hacer referencia a quienes se encargan de elaborar "proyectos productivos" para la región.

"Usando los pastizales que ya existen es más que suficiente para impulsar en serio la ganadería, sin necesidad de depredar más selva", sostuvo este paisa preocupado por el medio ambiente al criticar un proyecto de inseminación artificial para el ganado que el gobierno intentó llevar a cabo sin éxito en la zona. Un proceso de esta naturaleza "no es apto para la región porque requiere de un calendario preciso que aquí es imposible de seguir por la presencia de los grupos armados".

"Los programas se hacen sin tomar en cuenta la realidad social, están completamente desfasados", comentó Jesús, quien recordó que "de las vacas inseminadas, la mayoría no quedó preñada porque el ganado de la región es muy débil para eso".

Nancy, una zootecnista que labora para la Unidad Técnica Agropecuaria (Umata) de Puerto Asís y una de las guías de la autora en un largo recorrido por varias de las veredas



de este municipio, recordó otro caso en que una ONG tiró el dinero a la basura con una donación de gallinas que estaban poniendo huevos durante el periodo de traslado al Putumayo. Muchas murieron aplastadas durante el traslado, otras porque se quedaron con los huevos adentro y unas más ya en las fincas de los beneficiarios. "Eran gallinas acostumbradas a hotel de cinco estrellas, a todo lujo, con temperatura regulada, piso plano (...) que llegaron al campo para vivir en condiciones totalmente distintas, lo que llevó a que murieran al poco tiempo", apuntó Nancy.

Además de todo ello, agregó, las gallinas llegaron primero que los materiales para construir los corrales, así que los campesinos vendieron las gallinas que sobrevivieron al traslado y más tarde el material que llegó para los corrales. Del total de gallinas, tres meses después de la donación sólo sobrevivía el 20 por ciento. Conclusión: un proyecto "productivo" planeado desde la capital del país murió rápidamente sin que reportara mayores réditos para los beneficiarios.

"Nos duele que fumiguen la tierra, ya que es lo único que tiene el campesino. Se gastan un infierno de plata combatiendo la droga, si hicieran campañas de prevención hasta sobraría la plata", afirmó Nancy.

En una visita realizada al Putumayo en julio de 2006, justo seis años después de la aprobación de los fondos para el Plan Colombia, el investigador Adam Isacson documentó el caso de una planta procesadora de alimentos para animales construida en el municipio de Orito, cerca de una refinería de petróleo, con fondos de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés).

La fábrica, que requirió una inversión de dos millones y medio de dólares, empezó a operar a finales del 2003 y cerró a mediados de 2005. La maquinaria adquirida para transformar las cosechas de maíz, yuca y otros víveres que se dan fácilmente en el Putumayo en alimentos para animales fue vendida. Aquellos quienes creyeron en el proyecto e invirtieron en él perdieron su dinero.

El principal motivo del fracaso es que los campesinos no quisieron vender sus cosechas porque consideraron "ridículamente bajos" los precios que les ofrecían. Por ejemplo, la

planta pagaba 120 mil pesos (unos 50 dólares) por una tonelada de yuca, es decir, cinco centavos de dólar por kilo, mientras que en el mercado local se vendía a ocho veces ese monto. Además, la tercera parte de esos 120 mil pesos se gastarían sólo en el transporte de esa tonelada a través de las escasas y deterioradas carreteras del Putumayo. Los administradores de la fábrica no mejoraron la oferta y los campesinos optaron por vender a mejores precios sus cosechas en otra parte o desafiar las fumigaciones con herbicidas y replantar coca. (Isacson, 2006).

Además de esto, la planta estaba plagada de otros problemas que pudieron haber sido previstos. La maquinaria, aparentemente ya usada o restaurada, nunca funcionó ni cerca del tope de eficiencia. Lo cierto es que, como en los casos anteriores, la comunidad nunca fue consultada sobre el proyecto. Algunos se preguntan por qué la fábrica fue construida en Orito, cuando la mejor tierra para cosechar está en los municipios del sur.

Este caso evidencia uno de los aspectos más frustrantes de la política aplicada por Estados Unidos en Colombia en los últimos años: su sistemática infravaloración y negligencia en torno a todo lo que no sea militar (...) Cuatro de cada cinco dólares de la ayuda estadounidense están dirigidos a las fuerzas armadas, la policía y el programa de fumigación. El resto de la asistencia, dirigida a la gobernabilidad y el desarrollo, siempre ha tenido menor prioridad. A menudo los fondos que van a estos programas son improvisados, dejados completamente en manos de los contratistas, generan altos sobrecostos e ignoran las lecciones de planes similares intentados en otros lugares (...) Es fácil tener la impresión -falsa o no- de que a nadie le importa si estos proyectos tienen éxito; el punto es gastar dinero y demostrar que el objetivo fue cumplido". (Isacson, 2006: 5)

El interés en estos proyectos llega hasta que los representantes del gobierno se toman la foto para mostrar que sí están entregando el dinero, pero lo cierto, dicen muchos habitantes de Puerto Asís, es que después se quedan en el olvido y sin importar si tienen éxito o no.

"La manera en que están haciendo la sustitución de cultivos está muy mal. Esas no pueden ser decisiones individuales, tienen que ser desarrollos regionales, un cambio de economía de la coca o de la amapola a una nueva economía, pero lo de ahora son paños de agua tibia para que cambien unas maticas por unos marranitos, por unas plantas de yuca, eso no tiene ninguna perspectiva de salir bien. Lo grave de eso es que se fortalece, por el

fracaso de la sustitución de cultivos, la idea de que hay que seguir fumigando", dijo a la autora el ex guerrillero Antonio Navarro Wolf.

El "desprestigiado e inútil" modelo de "desarrollo alternativo" incorporado en los pactos sociales consistió en "el apoyo a centenares de proyectos dispersos, con un perfil productivista, sin tener en cuenta su sostenibilidad de largo plazo ni condiciones de competitividad, sin un modelo regional de desarrollo que reconozca sus especificidades, sin ordenamiento territorial y basados en un voluntarismo de cambio"<sup>171</sup>.

Por su parte, González Posso admitió en entrevista que es "muy complicado encontrar posibilidades de negocio y de producción alternativas al cultivo ilícito, ya que éste está presente porque es la mejor alternativa económica y en muchos casos la única. Obviamente uno no se puede inventar alternativas de un día para otro y cuando se encuentren éstas definitivamente no serán tan buenas como el cultivo ilícito en términos económicos", aseveró.

De lo que se trata, dijo, es de desarrollar "una cultura nueva" y entender que es necesario transitar hacia una actividad productiva legal que, aunque no represente los mismos ingresos que el cultivo ilícito, sí "le garantiza al menos estabilidad, tranquilidad y seguridad, en contraste con la angustia y zozobra que le produce vivir en la ilegalidad".

"Tenemos un gobierno central que muchas veces no es coherente con las necesidades de lo que pensamos en las regiones. Este problema no lo podemos desligar del conflicto político y social de un país como Colombia, donde la pobreza está cada vez más acentuada y las políticas económicas han perjudicado especialmente al campesinado", señaló Francisco, un joven originario del sureño departamento de Nariño que forma parte de la organización no gubernamental Redepaz.

"Para nadie es un secreto que la aplicación de muchas políticas que han llevado a nuestras economías al caos. Para cumplir con los cánones de globalización y apertura económica en 1993, se abrieron las fronteras a la economía y muchos campesinos

---

<sup>171</sup> "El departamento del Putumayo en cifras", CINEP/MINGA/CODHES. Conclusiones del Seminario Taller "Evaluación pactos sociales y derechos humanos", celebrado en *Puerto Asís* del 15 al 17 de octubre del 2001.

colombianos se fueron a la bancarrota. Los cultivos de uso ilícito se convirtieron en la única salida económica para muchas familias porque ningún otro producto agrícola es tan rentable y ni el gobierno ni el Estado han generado programas con alternativas viables económicamente. Los campesinos quieren dejar de cultivar coca, pero no tienen otra alternativa", destacó.

"Supongamos que las fumigaciones no hacen daño ni a la salud, ni a las personas, ni al medio ambiente, que eso es más sano que el agua vendida, qué alternativas hay para el desempleo agrario que se está dando después de las aspersiones aéreas? Qué alternativas reales tienen quienes están viviendo de eso, qué producto de comercialización en Colombia es un éxito, que tengan un mercado verdadero, el acompañamiento de la comunidad internacional, cuando el café, que es nuestro producto insigne, está en crisis. Qué ventajas nos ha dado la comunidad internacional para nuestros productos, las soluciones del gobierno son patéticas", sentenció.

"¿Por qué volvieron a sembrar amapola los indígenas de Aponte si tenían plata para sembrar café? Porque una mata de café se demora tres años para que dé<sup>172</sup> y no hubo un proyecto de asistencia alimentaria que les permitiera subsistir durante ese periodo", dijo.

Por ello, según la Defensoría del Pueblo, el desafío en el Putumayo no es sustituir un cultivo por otro, sino generar una "economía lícita que le ofrezca a los campesinos ingresos seguros y estables y le permita a la región generar riqueza y distribuirla entre sus habitantes".

Para lograr esto, apuntó, es necesario desarrollar una infraestructura vial y comercial, fortalecer la oferta tecnológica y la asistencia técnica, y crear mecanismos de capitalización y ahorro que permitan acceder a los recursos cuando sea necesario. Además, es vital asegurar la comercialización de la producción regional en los mercados nacional y

---

<sup>172</sup> En el caso de la coca hay que esperar 12 meses, es decir, la cuarta cosecha, para obtener las primeras utilidades. En la tercera cosecha se obtienen apenas los gastos, mientras que la primera y la segunda deben quitarse las hojas para que la planta crezca.

externo, así como el acompañamiento en esta tarea del gobierno central y la comunidad internacional. (Defensoría del Pueblo, 2001:30).

Para Guillermo Taborda, líder campesino de Puerto Asís, "la falta de alternativas reales de sustitución de cultivos hacen que los campesinos se desplacen y desplacen con ellos a los *cultivos ilícitos* para mantener sus rentas" (Montealegre, 2001).

En su informe de 2003 "El conflicto, callejón con salida", el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) describió este fenómeno de desplazamiento de los cultivos de uso ilícito provocado por la erradicación química como el "efecto globo". Tal como sucede cuando se infla un balón, que la presión del aire empuja en todas las direcciones, las políticas antidrogas dirigidas a la represión de la oferta logran desplazarla de un lugar a otro, pero sin erradicarla.

Por ejemplo, las fumigaciones de marihuana en México y Jamaica desplazaron el cultivo hacia Colombia, donde también se trasladó de la costa Atlántica hacia el Cauca. En el caso de la coca se produjo lo mismo, la represión de estos sembradíos en Bolivia y Perú impulsó su producción en Colombia. Al interior del país las plantaciones de coca también se movieron a causa de las aspersiones aéreas. Un cultivo que inicialmente se concentró en el Guaviare y el Putumayo, después se extendió hacia Nariño, Arauca, Cauca, Caquetá, Huila, Meta y Norte de Santander.

"Los cultivadores se están desplazando hacia Nariño porque en el Putumayo ya no hay garantías, entonces están acabando con la selva en la costa pacífica y ampliando la frontera agrícola en el Amazonas, porque no hay una alternativa real de solución frente al problema. En el futuro vamos a tener más hectáreas de coca y de amapola, a pesar de las fumigaciones. En Nariño hay 63 municipios, en 1998 había sólo nueve con cultivos de uso ilícito y hoy hay 46", comentó el activista de Redepaz.

"Cuando se llevan a cabo las aspersiones aéreas se están fumigando a personas que no son narcotraficantes, sino campesinos o indígenas", recordó Francisco, quien insistió en la importancia de "buscar una alternativa a la fumigación como una herramienta de erradicación. Mucho más sostenible y sustentable es tener una inversión social, una

inversión clara que permita que estos campesinos e indígenas puedan salirse del negocio del narcotráfico a través del cultivo de la hoja de coca o de amapola y tengan otras alternativas de supervivencia", aseguró.

"Crear que con las fumigaciones de los pequeños productores se va acabar con el narcotráfico me parece absolutamente insensato, ya que las ganancias fuertes de este negocio están en el proceso de comercialización. Mientras un individuo vende un kilogramo de la base de coca en 800 dólares, ya procesada el kilo al por menor en Estados Unidos se vende en 150 mil dólares, comentó, por su parte, el senador Rafael Orduz, también entrevistado por la autora en 2002, quien criticó y promovió en el Congreso un debate sobre las fumigaciones aéreas por tres razones:

"Son altamente improductivas. Prueba de ello es que mientras en 1992 había 40 mil hectáreas de coca, en el 2002 esa cifra asciende a 170 mil, a pesar de que se fumigaron 300 mil hectáreas. Opera algo así como el efecto de la gota de mercurio, si se golpea la gota de mercurio simplemente se esparce. Los éxitos que hubo fumigando en Bolivia o en Perú no son éxitos, si se ligan con el aumento de la producción de coca en Colombia", afirmó.

Otro argumento en contra de las aspersiones, dijo, es que "propician el desplazamiento de muchos seres humanos. En general, los cultivadores son pobres y lo son porque precisamente ahí está el menor río de ganancia de toda la cadena. Cuando hay éxito en las fumigaciones, estas personas sencillamente deciden desplazarse hacia las ciudades o ampliar la frontera agrícola. En este último caso estamos incurriendo en mayores daños ecológicos, puesto que para tener una hectárea de cultivo de coca hay que acabar con tres o cuatro hectáreas de bosque tropical".

Por último, "las fumigaciones no son inocuas, es decir, afectan la salud humana y al medio ambiente. Hay muchos indicios al respecto y me molesta muchísimo, me indigna, que se haga en Colombia lo que Estados Unidos nunca haría en su casa. Hay indicios de una serie de síntomas post fumigación, hay documentación suficiente en la Defensoría del Pueblo de

Colombia acerca de cómo los cultivos de pancoger y las fuentes de agua son contaminadas. Y ello es obvio porque los aviones que fumigan no pueden volar por razones técnicas y de orden público a la altura exigida por los productores de Roundup y porque no pueden discriminar entre cultivos lícitos y aquellos con fines ilícitos", aseveró.

Por todas estas razones las comunidades y los gobernadores del sur del país -electos popularmente- elaboraron una alternativa diferente a la utilización de la fuerza para sacar adelante una política de erradicación de los cultivos, como se verá en el siguiente apartado.

### **5.7- El Sur responde a las fumigaciones**

Las fumigaciones fueron rechazadas de manera unánime por las comunidades y las autoridades del Putumayo. El 25 de julio de 2000 el gobernador Jorge Devia Murcia y los alcaldes firmaron el manifiesto "Putumayo sin coca. No a la fumigación", en el que reconocen que la economía basada en los cultivos de uso ilícito son "insostenibles desde el punto de vista social, ambiental y económico", pero consideran que, por el daño ambiental, social y económico, la erradicación química representa un "atentado contra la vida humana", la comunidad y el medio ambiente.

En dicho documento recuerdan que el Plan Colombia valida otros métodos para eliminar los cultivos, destacan que todas las personas tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y señalan la importancia de "consolidar un proceso de construcción del tejido social". Por todo ello expresan:

- 1.- El rechazo contundente y unánime a la política del gobierno nacional de erradicación de los cultivos de coca y amapola por el sistema de fumigación aérea, con sustancias químicas y biológicas.
- 2.- Que el gobierno nacional debe escuchar y concertar con la comunidad y las autoridades locales y regionales sobre sus necesidades y expectativas respecto a la manera de erradicar manual y voluntariamente los cultivos de coca y amapola.
- 3.- Que la solución a la que se llegue de forma concertada debe enmarcarse en los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo de los municipios y del departamento.

“El Plan Colombia nunca nos fue consultado a quienes vivimos en el sur del país y quienes nos íbamos a ver afectados o favorecidos de unas políticas de inversión o cooperación internacional. Esto demuestra que el gobierno y la clase política siguen siendo centralistas y mirando con desprecio a las regiones. Es en Bogotá donde se toman las decisiones”, apuntó Francisco, quien destacó que en el sur del país las organizaciones van de la mano con los gobiernos locales para hacer una propuesta coherente.

“En un país que suele no creer en sus gobernantes y donde cada vez hay más desconfianza hacia las prácticas democráticas, en el sur las organizaciones sociales buscamos unirnos más al trabajo de los gobernantes, quienes tratan de tener el discurso más coherente con las necesidades de sus gobernados, la sociedad civil”, afirmó en entrevista desde Bogotá.

Por ello, agregó, “vamos a intentar sacar adelante con los gobernadores una estrategia que no se opone al Plan Colombia, sino que lo complementa. Se trata del Plan Sur Colombiano, la estrategia alterna de los gobernadores y las comunidades del sur, porque esa es la única herramienta que nosotros vemos, porque no creemos en las armas, porque estamos hartos de ver morir a nuestros jóvenes y ver desplazadas a muchas mujeres.”

Los departamentos del Cauca, Caquetá, Huila, Nariño, Putumayo y Tolima trabajaron en conjunto para responder al Plan Colombia y a la política de fumigaciones con una estrategia alterna que defiende “la erradicación manual de los cultivos de uso ilícito acompañada de programas integrales de mejoramiento de calidad de vida y proyectos de sustitución de cultivos”, en el marco de un modelo de desarrollo económico sostenible y autónomo que responda a las necesidades de las comunidades y las dinámicas regionales.

Los principales ejes del Plan Sur Colombiano son:

- La erradicación manual, concertada y gradual de los cultivos de uso ilícito, acompañada por la implementación inmediata de cultivos sustitutos legales y la ejecución de un plan de desarrollo para la región.
- La participación de la comunidad en la formulación de propuestas de desarrollo y fortalecimiento de la organización social.



- Concertación entre gremios económicos y sectores sociales para la definición de alianzas para la formación de cadenas productivas y ciclos de reciprocidad.
- Empoderamiento de la sociedad civil como interlocutor válido en la solución del conflicto armado.
- Enfoque regional. El Sur se ha convertido en una zona estratégica para la definición de la guerra en Colombia y el narcotráfico. El peligro de la intensificación de la guerra obliga a plantear salidas comunes desde los sectores civiles y los gobiernos locales y formular un verdadero marco de desarrollo y una propuesta de paz ante el país.
- Salud - Desarrollo - Equidad es el eje orientador de la política para la consolidación del trabajo en salud en zonas de cultivos de uso ilícito.
- Defensa y fortalecimiento del Estado de derecho, un proyecto en curso por la persistencia del clientelismo, la corrupción, la guerra, la violación de los derechos humanos y la inadecuada institucionalidad para responder a las demandas sociales.
- El eje cultural es fundamental en una región donde confluyen múltiples etnias y pueblos indoamericanos, afrocolombianos y mestizos que desde la diferencia le dan sentido y significado a una propuesta de construcción de un nuevo modelo de desarrollo desde lo regional.

El gobierno "ha hecho caso omiso de esta iniciativa", lamentó Francisco, tras resaltar que la administración de Pastrana "desconoce las voces no sólo de la sociedad civil, sino de hasta sus propias autoridades locales. Hasta dónde llega la arrogancia de un gobierno nacional que niega a la región?", se preguntó.

En un foro realizado en Bogotá en marzo de 2001 para abordar la guerra contra las drogas, expertos en el tema, legisladores y representantes de organizaciones no gubernamentales exigieron por enésima vez el "cese inmediato de las fumigaciones en el Putumayo", la descriminalización de los cultivadores de coca a través de una reforma a la Ley 30 de 1986, la "sustitución concertada, gradual, manual, limpia y compensada

económicamente para los cultivos campesinos" y el levantamiento de la prohibición del cultivo para usos medicinales, alimenticios e industriales lícitos.

También se pronunciaron a favor de concertar la represión legítima de los eslabones de la cadena financiera de los ilícitos, de suministro de insumos y de narcotráfico, demandaron un nuevo enfoque de corresponsabilidad internacional que no sólo repare los efectos negativos que la demanda de drogas tiene sobre los países productores, sino aquellos producidos por las políticas punitivas lanzadas para su control, y plantearon la necesidad de conformar una comisión mundial de alto nivel que analice la guerra antidrogas y las opciones de despenalización y legalización.

Además defendieron la necesidad de impulsar un nuevo modelo de desarrollo sostenible y competitivo que brinde oportunidades para los más pobres, que incluya reforma agraria, ordenamiento ambiental territorial y políticas de desarrollo social y reactivación económica.

En el seminario "El Sur evalúa el Plan Colombia", celebrado en Puerto Asís el 11 de diciembre de 2001, las comunidades y organizaciones sociales de los departamentos del Cauca, Nariño y Putumayo también expusieron sus argumentos y plantearon numerosas demandas, entre ellas la adopción del Plan Sur Colombia elaborado por los gobernadores y otras similares planteadas en otros foros.

Exigieron la suspensión inmediata de las fumigaciones y toda forma de erradicación forzosa, al considerarlas violatorias de la Constitución; compensación por los daños causados por las aspersiones, descriminalización de los cultivos y los pequeños productores de sembradíos de uso ilícito, respeto al uso tradicional, medicinal y sagrado de estas plantas, instauración de un nuevo modelo de desarrollo sostenible, integral y participativo que incorpore los saberes autóctonos en el manejo de los recursos naturales, creación de una comisión internacional de alto nivel que evalúe y dé seguimiento a la política contra las drogas y los planes de manejo ambiental, la puesta en marcha de programas de desarrollo alternativo sin el chantaje de la fumigación y articulados a una política de Estado, y el cumplimiento de los pactos sociales en sus tres etapas: seguridad alimentaria, proyectos productivos y comercialización.

## **VI. HACIA UNA POLÍTICA ANTIDROGAS VIABLE**

Este capítulo analiza el fracaso de las fumigaciones aéreas como parte de la política antinarcoóticos, esboza algunas ideas para transitar hacia una nueva estrategia que dé resultados e incluye algunas consideraciones de varios actores políticos colombianos sobre el tema de la legalización de las drogas.

### **6.1 ¿Cómo transitar hacia una nueva estrategia?**

El primer paso para transitar hacia una nueva política antidrogas implica dejar atrás esa estrategia represiva que Estados Unidos ha impuesto a la comunidad internacional desde hace varias décadas, haciendo valer su posición hegemónica en el mundo. Para ello es necesario reconocer las numerosas contradicciones de una política de fumigaciones que se mantiene, a pesar de las evidencias de su rotundo fracaso.

Las cifras que muestran la ineficacia de la actual política son contundentes ocho años después de la puesta en marcha del Plan Colombia, una estrategia que continuó durante el primer mandato de Álvaro Uribe y lo que va del segundo.

Si bien en el 2000 comenzaron a reducirse las hectáreas cultivadas de coca gracias a las fumigaciones aéreas<sup>173</sup>, el informe mundial de 2008 de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) reveló que este cultivo aumentó un 27 por ciento en 2007 (21 mil hectáreas), al sumar 99.000 hectáreas distribuidas en 23 de los 32 departamentos del país, es decir, todavía 40% por debajo del punto culminante alcanzado en 2000, cuando estos sembradíos alcanzaron las 163 mil hectáreas.

De acuerdo con la revista colombiana *Semana*, el Departamento de Estado admite que las avionetas tienen que fumigar tres veces más que en el 2000 para eliminar la misma cantidad de droga<sup>174</sup>. Además, los cultivos se desplazaron hacia áreas montañosas, zonas más selváticas y aisladas, haciendo más difícil las fumigaciones y más costosas porque cada vez hay que asperjar químicos más lejos y en condiciones de seguridad riesgosas por la presencia de los grupos armados ilegales en esos territorios.

También con el tiempo los cocaleros han mejorado sus sembradíos. Cada año sacan un promedio de 6,6 cosechas de nuevas variedades de coca y las plantaciones son más productivas y resistentes a las fumigaciones. Ahora una planta puede tardar sólo seis meses en producir hojas óptimas para procesar la pasta, cuando antes se necesitaba al menos de un año para empezar a obtener utilidades.

En el caso del Putumayo en los últimos años también se registró un crecimiento de los cultivos. Cuando empezaron las fumigaciones en el 2000 este departamento

---

<sup>173</sup> De 163 mil pasaron a 145 mil en 2001, después a 102 en 2002, a 86 mil en 2003 y a 80 mil en 2004. En el 2005 volvieron a subir, al sumar 86 mil hectáreas, en 2006 bajaron ligeramente, al quedar en 78 mil, para aumentar nuevamente en 2007, con 99.000 mil, según cifras de UNODC citadas en "La guerra perdida contra la droga," especial interactivo de la revista colombiana *Semana*.

<sup>174</sup> De acuerdo con expertos citados por la Defensoría del Pueblo (2000), el glifosato sólo es apto para erradicar los sembradíos de coca muy jóvenes. En el resto de los casos, el herbicida fortalece sus raíces y limpia el terreno de la maleza, en lugar de secar la planta. Para tener resultados, dicen, es necesario fumigar unas seis o siete veces la misma zona, lo que encarece mucho el procedimiento.

tenía 66 mil hectáreas cultivadas de coca, una cifra que para el 2004 se redujo significativamente hasta las 4,400 hectáreas, el cinco por ciento del total nacional. Los cultivadores se desplazaron hacia otras zonas, particularmente Nariño, y las fumigaciones se fueron con ellos.

La disminución de las aspersiones masivas de químicos<sup>175</sup> y la ausencia de mejores alternativas económicas trajeron como resultado el regreso de la coca al Putumayo, de tal suerte que de 2004 a 2005 las hectáreas sembradas con coca aumentaron a 9 mil.

La economía legal del Putumayo no ha sido impulsada por los programas de desarrollo alternativo que se suponían debían ser la parte blanda o la zanahoria de la estrategia de fumigación y contribuir a que los cocaleros encontraran nuevas formas de sobrevivencia. Desde el 2000, los gobiernos de Estados Unidos y Colombia sólo han invertido 60 millones de dólares en el Putumayo. (Isacson, 2006).

Las quejas de los putumayenses sobre los proyectos de desarrollo alternativo siguen siendo las mismas que expresaban cuando empezaron las fumigaciones: las comunidades no son consultadas sobre los programas, los cuales son elaborados por subcontratistas que desconocen las necesidades y las condiciones de la región. La mayoría de las ocasiones estos proyectos terminan siendo un completo fracaso por ese desconocimiento, pero también porque no hay apoyos para comercializar las cosechas y tampoco una red vial que facilite su acceso a los mercados, lo que hace aún más costosa la producción.

El analista Ricardo Vargas, experto en cultivos ilícitos, asegura en su libro "Narcotráfico y Violencia" que no hay coherencia entre la aplicación de los proyectos de desarrollo alternativo y las políticas de erradicación. Por ejemplo, señala que

---

<sup>175</sup>Según datos de la UNODC, las fumigaciones en 2004 se redujeron a 17 mil 500 hectáreas y a 11 mil 800 en 2005. "La guerra perdida contra la droga," especial interactivo de la revista colombiana *Semana*.

aunque el Guaviare recibió el 18 por ciento de las fumigaciones realizadas en los últimos seis años, la inversión en desarrollo alternativo fue ínfima: 0,2 por ciento del presupuesto para este rubro.

Después de más de dos décadas de aplicar la misma estrategia, se puede concluir que las fumigaciones aéreas sin proyectos de desarrollo alternativo para los cocaleros sólo agravan la precaria situación de los campesinos, toda vez que las aspersiones indiscriminadas sobre su territorio destruyen tanto los cultivos de uso ilícito como aquellos de autoconsumo.

Para los campesinos, la erradicación de cultivos nunca tendrá un efecto disuasivo mientras sus condiciones de necesidad persistan. Ante la represión, ellos mantendrán sus actividades agrícolas de manera itinerante, utilizando los recursos naturales a los cuales tienen acceso.

Una vez afectados por los químicos, los cultivadores se ven obligados a desplazarse para continuar con sus sembradíos en otras áreas cada vez más importantes desde el punto de vista ambiental, afectando de manera irreversible selva, bosques y ecosistemas hasta ahora vírgenes.

Esto es lo que los expertos llaman la "triple deforestación": siembra, fumigación y nueva siembra en otros lugares. Este fenómeno provoca un enorme deterioro ambiental, que es agravado cuando los ganaderos y terratenientes adquieren las tierras fumigadas para darles un nuevo uso, lo que impide una recuperación de los suelos.

Según los especialistas colombianos, una hectárea sembrada de coca implica la destrucción de cuatro hectáreas de vegetación natural, mientras que una de amapola representa la pérdida de 2,5 hectáreas, gracias a las prácticas de tala y quema de terrenos.

El desplazamiento de estos sembradíos y las fumigaciones con químicos han provocado la destrucción de las zonas con mayor riqueza natural: los bosques, selvas húmedas, llanos, así como la desaparición de diversas especies de fauna y flora por los efectos tóxicos de los herbicidas, causando un desequilibrio de los ecosistemas, la alteración de la cadena trófica natural y la disminución de los hábitats naturales<sup>176</sup>.

Un estudio realizado por la Defensoría del Pueblo en 1998 pronosticó que, de continuar con este ritmo de destrucción por el establecimiento y fumigación de cultivos de uso ilícito, más del 50 por ciento del área boscosa de la Amazonia y la Orinoquia colombiana serán tierras infértiles y desérticas para 2017. (Defensoría del Pueblo, 2000).

Además del deterioro de los ecosistemas y la contaminación de los recursos hídricos incluso en zonas bastantes lejanas a donde se llevaron a cabo las fumigaciones, la utilización de herbicidas como el glifosato ha provocado graves daños a la salud de los seres humanos y la muerte de animales, tal como consta en miles de denuncias presentadas por la población afectada ante la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación.

“Las fumigaciones han causado problemas en la piel, en las vías respiratorias, en las vías digestivas, en las mucosas y en los ojos de las personas que habitan en las regiones donde se realizan. La Defensoría del Pueblo ha recibido muchas quejas al respecto e incluso se le ha informado sobre abortos y fallecimiento de personas sucedidas luego de las fumigaciones” (Defensoría del Pueblo, 2000).

---

<sup>176</sup> El analista Alfredo Rangel sostiene que para erradicar una hectárea se requieren fumigar 22.

Por si fuera poco, la criminalización del pequeño cultivador<sup>177</sup> amplía las bases de apoyo de los grupos armados, a los cuales acuden los campesinos para buscar su protección frente a las fumigaciones y las acciones de las fuerzas de seguridad. A su vez, las organizaciones guerrilleras o paramilitares se ven beneficiadas porque ya no necesitan hacer labores de reclutamiento. Por ello, es necesario despenalizar a los pequeños cultivadores, los campesinos, colonos y raspadores de coca y diferenciarlos de los traficantes.

Además del fortalecimiento de los grupos irregulares, esta estrategia favorece el clima de guerra, al quedar las fuerzas de seguridad del Estado desbordadas y marginadas de zonas enteras, así como el negocio de las drogas, el cual es estimulado por un aumento de los precios provocado por la represión.

"Al combatir los cultivos ilícitos con violencia, la respuesta inmediata es más violencia", sostiene la Defensoría del Pueblo (2000), que critica que un problema tan complejo y con tantos matices y actores como el de las drogas esté en manos "casi exclusivamente en la fuerza pública" y desconozca el componente social; aquellas voces de campesinos, colonos e indígenas que denuncian una y otra vez la violación de su derecho a la vida, a la salud, a un medio ambiente sano y a la participación pública.

El agravamiento de la crisis humanitaria y el aumento de las víctimas de esta guerra también forman parte de la larga lista de repercusiones negativas de una política que, paradójicamente, es "más eficaz para conseguir lo contrario que dice

---

<sup>177</sup> La ley 30 de 1986 considera infractores tanto a los cultivadores de gran escala (más de 10 hectáreas) como aquellos campesinos que siembran tres hectáreas de cultivos de uso ilícito como medio de subsistencia. El artículo 32 de esa ley establece que "el que sin permiso de autoridad competente cultive, conserve o financie plantaciones de marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquier otra droga que produzca dependencia, o más de un kilogramo de semillas de dichas plantas, incurrirá en prisión de cuatro a doce años y en multa de diez a 40 salarios mínimos mensuales. Si la cantidad de plantas excediere de 20 sin sobrepasar los 100, la pena será de uno a tres años de prisión y multa de uno a 40 salarios mínimos mensuales.



pretender. De ella sólo se beneficiarán los verdaderos narcotraficantes, los vendedores internacionales de armas y las burocracias antinarcóticos", que tienen en Colombia "un buen negocio". (Restrepo, 2001: 332).

Lejos de reducir el flujo de drogas hacia el exterior, esta guerra contra las drogas centrada en el eslabón más débil de la cadena de producción ya dejó en Colombia una estela de muerte, que se suma a la corrupción de las instituciones, el desequilibrio de la economía, la destrucción de la ética pública y la moral privada, el fortalecimiento del conflicto armado y del propio narcotráfico, beneficiado por la represión, las fumigaciones, las extradiciones, que han mantenido las drogas a precios de oro durante muchos años.

Para transitar hacia una política que sí dé resultados en materia de drogas es necesario reconocer estos fallos y dar un viraje de 180 grados a la actual estrategia.

De acuerdo con Salazar (2001), el mayor obstáculo para llegar a una "política sensata" son todas las mentiras vertidas por Washington en torno a las drogas y al narcotráfico.

"Los estadounidenses lanzan cruzadas contra los países productores, al tiempo que sus agencias de inteligencia favorecen el comercio de drogas ilícitas para financiar guerras contra sus enemigos. Piden que se fumiguen los sembradíos en los países del Sur, mientras en su territorio florece una extraordinaria industria alrededor de la cannabis; persiguen implacablemente las drogas que les llegan del Sur, en tanto que en su país se multiplican los volúmenes de drogas sintéticas, como el éxtasis, el ice, la vitamina K y las anfetaminas. Como afirma Thomas Sazs, los gobiernos de Estados Unidos han hablado de la defensa de la vida para justificar la guerra contra las drogas, mientras fumigan a los países del Sur con productos que han prohibido en su propio territorio" (Salazar, 2001:19).

Es hora de que Colombia, así como el resto del mundo, supere esa visión de las drogas como un enemigo de la humanidad, reconozca que éstas han sido y seguirán siendo parte de nuestras comunidades y que, por tanto, nunca veremos una sociedad

libre de narcóticos y asuma decisiones políticas audaces y autónomas para enfrentar esta problemática.

Muchos han lanzado algunas ideas para avanzar en el diseño de una estrategia distinta que busque ya no digamos la erradicación del problema, que parece imposible, sino su contención. Poner un freno al vertiginoso crecimiento de la producción, el tráfico y el consumo de drogas representaría un progreso importante.

En su informe de 2003, titulado "El conflicto, callejón con salida" (2003), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) propone un replanteamiento de la estrategia antinarcóticos bajo tres consideraciones: la necesidad de poner fin al derramamiento de sangre, de centrar la atención en las causas del narcotráfico y no en los síntomas y de que la comunidad internacional, y en particular Estados Unidos, asuma su responsabilidad en este problema. En síntesis, el documento plantea una gran alianza internacional en materia de drogas que dirija sus esfuerzos represivos hacia los eslabones intermedios de la cadena, donde se genera la mayor parte de las ganancias.

De acuerdo con el PNUD, concentrar la atención en el suministro de insumos y precursores, manejo de rutas, distribución al por mayor y lavado de activos aportará mejores resultados, toda vez que se trata de actividades controladas por un reducido número de personas, en contraste con lo que sucede en los extremos de la cadena del narcotráfico, donde hay casi 200 millones de consumidores de drogas y miles de productores en todo el mundo, es decir, se produce "una gran dispersión de pequeños agentes cuya represión poco significa". (PNUD, 2003: 315).

Para lograr resultados, el documento "El conflicto, callejón con salida" considera fundamental fortalecer el control policial sobre capos y traquetos<sup>178</sup>, quienes aportan por adelantado el capital necesario para los cultivos, y los intermediarios locales.

En relación a la demanda, sugiere aligerar los castigos al consumo, promover las medidas preventivas y modificar la actual percepción del consumidor, que es considerado más un criminal que un enfermo<sup>179</sup>. En cuanto a la oferta, considera necesario impulsar la erradicación manual, en detrimento de la fumigación aérea, y presentar alternativas económicas para los campesinos, más acciones preventivas, fortalecimiento del tejido social y diferenciación entre cultivador a pequeña y gran escala.

En tanto, Salazar (2001) estima fundamental que Colombia centre sus esfuerzos en alcanzar un compromiso de la comunidad internacional en el control de distintos circuitos del narcotráfico, en el desarrollo económico de los países productores del sur y en el debate del enfoque prohibicionista de las drogas que Estados Unidos impuso al mundo.

Por su parte, Navarro Wolf destina que si se quiera avanzar en una solución, es necesaria "una estrategia mucho más elaborada, que incluya desarrollo rural, reforma agraria, inversión social en las zonas de conflicto, modificación de la política de fumigación, fortalecimiento de los gobiernos locales en las regiones rurales, supresión total del paramilitarismo, acuerdo humanitario y conversaciones

---

<sup>178</sup> Traficantes de mandos medios que suelen ostentar en público.

<sup>179</sup> El director ejecutivo de la UNODC, Antonio María Costa, señala que mientras persista la demanda de narcóticos - que actualmente rebasa 450 toneladas de heroína y casi el doble de cocaína al año-, estas sustancias seguirán produciéndose en Afganistán, en Colombia, o en cualquier otra parte del mundo. "Cada dólar invertido en tratamiento y prevención de abuso de drogas ahorra de siete a diez dólares de gastos en materia de salud y delincuencia relacionados con este problema", apunta.

de paz, al lado de la sólida presencia de la fuerza pública en todo el territorio nacional”<sup>180</sup>.

En opinión del economista Thoumi (2002), para lograr que las políticas contra las drogas sean más efectivas, es necesario despojarlas de su carácter demoníaco (...) Es vital que seamos capaces de ver las drogas no sólo como problema moral o de salud pública (y en verdad lo son), sino también como complejo fenómeno con aspectos sociales, políticos, económicos, antropológicos y ambientales que deberían considerarse”.

Después de muchas décadas de guerra infructuosa contra las drogas, ya es “hora de utilizar un enfoque que reconozca las complejas raíces de la producción, del tráfico y del consumo de drogas” e impulse cambios estructurales en comunidades consumidoras y productoras, dice el investigador, quien considera que el enfoque basado en la “reducción del daño”, que acepta que es imposible eliminar el consumo de drogas y defiende políticas que apunten hacia la disminución al mínimo de los costos sociales del consumo, es un avance en la dirección correcta.

## **6.2 ¿Vamos hacia la legalización de las drogas?**

Varios analistas y legisladores consideran que la legalización de las drogas puede ser un camino para combatir este flagelo. Sin embargo, como señala Thoumi (2002: 434), la mayoría de los planteamientos en este sentido son más “una petición desesperada de ayuda para el manejo de las drogas que una propuesta formal de legalización”.

Para cerrar esta investigación presentamos algunas de las opiniones emitidas al respecto por varios dirigentes políticos colombianos entrevistados por la autora que coinciden en que la legalización sería una salida al problema sólo si el primer mundo

---

<sup>180</sup> “¿Un pulso entre duros?”, columna publicada por *El Tiempo* el 25 de octubre de 2006.

procede primero o es producto del consenso internacional, lo cual es muy poco probable en la actualidad.

En opinión del ex guerrillero Navarro Wolf, la legalización "sería la solución", pero es una decisión que "tiene que tomar el primer mundo, que es el mundo de los consumidores, y creo que no están dispuestos a tomarla".

"Para ellos es más fácil seguir creyendo que es más eficaz combatir a los extranjeros que los están envenenando a actuar con una posición más coherente y más completa con referencia a la solución de ese problema, que está jalado por la demanda. El motor de la producción de los cultivos de uso ilícito es la demanda, el capitalismo funciona, se impuso en el siglo XX, así que mientras haya una demanda del tamaño que hay, habrá quien ofrezca, en eso no cabe duda", apuntó.

También, indicó, "hay una cierta racionalidad en pensar que si se legaliza, se va a ampliar significativamente el consumo, como pasó con el alcohol, pero yo creo que eso es inevitable. Para nosotros lo ideal sería la legalización, porque evitaría que el dinero procedente de ese negocio genere tanta violencia y tanta capacidad de corrupción. Con una legalización nos pasaría lo que pasa con todos los productos del tercer mundo en el sector agrario y es que terminamos compitiendo de manera tan feroz entre nosotros que nadie gana dinero. Por ejemplo, el café ya no es rentable en Colombia porque la competencia entre los países tropicales para producir café nos ha arruinado a todos. Eso pasa en los sectores donde la libre competencia se impone. Terminamos compitiendo entre pobres y muriéndonos de hambre todos".

El político nariñense dijo confiar "profundamente en el desarrollo alternativo, claro no con pañitos de microgotas. Si existiera una gran decisión de invertir en el desarrollo agropecuario de la región, Colombia, Ecuador, Bolivia, Brasil, Venezuela, Panamá, al menos los países andinos que son los que tienen una complicación mayor, tendríamos una esperanza de que el problema pudiera resolverse al menos en el

mediano plazo y de pronto se trasladaría para otro lado la producción. Yo creo que ese sigue siendo el único camino viable, posible, pero a punta de paños de agua tibia y garrote esto es una enfermedad incurable", aseveró en referencia a la política represiva.

Es necesario, agregó, llevar a cabo una reforma agraria, ofrecer tierras a la gente dentro del perímetro de servicios del país, desarrollo, cuidar de las grandes zonas forestales y pagar para que las cuiden. También hay que subsidiar a los productores durante periodos prolongados y abrirles mercados preferenciales.

Por su parte, el legislador Rafael Orduz opinó que la legalización de la droga debería ser un tema importante de discusión y destacó que estaría de acuerdo con ella siempre y cuando se diera a nivel global. "No tiene sentido hablar de legalización en Colombia, pero no en los centros de consumo principales", comentó.

Precisó que está a favor de una legalización acompañada de fuertes campañas de prevención en los países altamente consumidores. Los márgenes de ganancia bajarían inmediatamente y ocurriría algo parecido a lo que pasó cuando se levantó la prohibición al consumo de alcohol en 1933. "Sabemos que en el periodo de 1919 y 1933 la corrupción y la formación de grupos mafiosos y de aquellos personajes siniestros estilo Al Capone fueron rampantes en aquella época. Una vez llega la prohibición, bajan las tasas ganancias", afirmó Orduz, quien destacó que, paradójicamente, las fumigaciones han contribuido a que los precios de la cocaína permanezcan en niveles aceptables para seguir haciendo negocio.

Defendió la corresponsabilidad internacional en el problema de las drogas. "En este negocio eminentemente global todos los países deben asumir su responsabilidad. Me refiero específicamente al lavado de dólares, me refiero a que esos dólares bien planchaditos y bien limpios se pasean por Wall Street y los bancos de buena familia, en fin, todo el proceso de exportación y contrabando de los

narcóticos”, apuntó en entrevista con la autora en el 2002, en la que mencionó que el Washington Post había publicado recientemente que un porcentaje importante de la Guardia Costera ya no estaba persiguiendo al narcotráfico porque estaba dedicado a cuidar la infraestructura a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001.

Por su parte, Francisco, activista de Redepaz, resaltó que “no hay una plataforma real que pretenda acabar con el narcotráfico en Colombia. Se trata de un negocio internacional donde este país ha puesto la peor parte: el territorio y los muertos. Este no es un problema exclusivo de Colombia, por eso hemos invitado desde la sociedad civil a una corresponsabilidad frente al problema de la droga. El narcotráfico es uno de los factores que alimenta la guerra. Proponemos la creación de una comisión de altísimo nivel que nos diga qué ha pasado con la guerra antinarcóticos en Colombia en los últimos 25 años, si las políticas que se han lanzado han sido adecuadas. Después de la comisión, entonces sí que se redimensionen o se reorienten las políticas”.

También dijo estar a favor de la legalización de la droga, pero con una conciencia de la sociedad sobre el tema. “La legalización es el último paso al que vamos a llegar, primero hay que pasar por otros caminos. Es un fin último al que debemos llegar, porque a través de la represión no se va a terminar con el problema ni aquí ni en ninguna otra parte del mundo. Acabar el consumo terminando con la oferta no es lógico, porque mientras exista una demanda, habrá oferta. Si no es en Colombia, se van a otros países. Nuestro pecado ha sido estar una región que brinda las condiciones climatológicas perfectas para producir la mejor coca del mundo”, manifestó.

“Es necesario acabar con la oferta, pero no destruyendo la parte más frágil de la cadena, sino dándole herramientas a los campesinos para que tengan otras opciones

de vida, y a la vez combatir el consumo. La prohibición sólo ha llevado a unos precios altísimos, con los cuales se benefician quienes venden las armas para cuidar el negocio y quienes lavan los activos. ¿Dónde se queda el dinero? En el sistema financiero estadounidense," aseguró Francisco, quien también coincidió en que "la legalización no está en el terreno de Colombia, sino en el concierto de la comunidad internacional".

Lo cierto es que a ese nivel todavía no hay condiciones para que se produzca un debate serio sobre la legalización de las drogas, es más, ni siquiera hay un consenso sobre la necesidad de avanzar en una estrategia distinta de la lucha antinarcóticos, a pesar de que ya hay voces destacadas y cada vez más fuertes en ese sentido.

Es el caso de los ex presidentes Fernando Henrique Cardoso (Brasil), César Gaviria (Colombia) y Ernesto Zedillo (México)<sup>181</sup>, quienes en un informe presentado en febrero de 2009 calificaron como "ineficaz" la actual política de represión contra las drogas, incluida la criminalización del consumo, y defendieron la legalización de la marihuana, como un primer paso en la búsqueda de un nuevo abordaje del combate a las drogas, en el que las campañas de prevención y el tratamiento a los adictos deben ocupar un lugar preponderante.

En opinión de los ex gobernantes latinoamericanos, se trata de "comenzar por algún lugar" para dejar atrás "las actuales políticas basadas en los prejuicios y los temores, y no en los resultados". Pero la cosa no parece sencilla, a juzgar por la reunión celebrada en marzo en Viena, donde los miembros de las Naciones Unidas no lograron avanzar en la materia e incluso ni siquiera fueron capaces de introducir en el documento final el concepto de la "reducción del daño", que defiende la necesidad de impulsar políticas dirigidas a disminuir al mínimo de los costos sociales del

---

<sup>181</sup> Los tres ex gobernantes forman parte de la Comisión Latinoamericana sobre las Drogas y la Democracia, un grupo integrado por 17 personalidades de la región que pretende impulsar una nueva forma de afrontar el problema del narcotráfico.



consumo, demandado por numerosas organizaciones no gubernamentales presentes en el encuentro, el mismo en el que Evo Morales masticó una hoja de coca para pedir la exclusión de la lista de estupefacientes de la ONU de esa planta milenaria y que forma parte de la cultura andina.

## CONCLUSIONES

Pese al panorama desalentador a nivel internacional, considero fundamental dar la batalla e insistir en la necesidad de trabajar desde distintas esferas -la academia, las organizaciones sociales, campesinas e indígenas, el Congreso, entre otras- varios puntos para avanzar hacia una política contra las drogas más humana, compatible con el medio ambiente y respetuosa de la cultura de las comunidades. Para ello sugiero:

- Despenalizar el cultivo de la hoja de coca para el autoconsumo de las comunidades indígenas.
- Descriminalizar a los cultivadores de coca a pequeña escala.
- Erradicar las fumigaciones aéreas y el uso de agentes químicos y biológicos, destructores del medio ambiente y de la salud de los seres humanos.
- Eliminar los cultivos manualmente con el consenso y la participación de las comunidades.
- Impulsar proyectos de desarrollo alternativo, realmente viables económicamente, también con la participación activa de los cultivadores de coca.
- Hacer periódicamente, a través de los centros de investigación y las universidades, diagnósticos y monitoreos de la situación de los cultivos de uso ilícito, del proceso de sustitución y de la aplicación y avances de los proyectos de desarrollo alternativo.
- Promover campañas de prevención y concienciación sobre las drogas, sobre todo entre los más jóvenes.
- Tratar al consumidor de drogas como un enfermo y no como un criminal. En ese sentido, es importante defender la ley que permite la dosis personal y el

derecho de los drogadictos de tener acceso gratuito a tratamientos de rehabilitación.

- Combatir las redes de compra y distribución de las drogas y el lavado de dinero, así como el comercio de los químicos utilizados en la elaboración de los estupefacientes.
- Impulsar un debate serio sobre la legalización de las drogas a nivel internacional.
- Generar un movimiento a nivel global que presione a Estados Unidos para que deje de responsabilizar a los países productores de drogas y asuma, de una buena vez, su responsabilidad en el problema y se dedique a combatir el consumo dentro de sus propias fronteras, donde tiene el récord mundial. La llegada de Barack Obama a la Casa Blanca podría ser una oportunidad para esa nación dé un giro radical en esta materia, aunque aún es demasiado pronto para ilusionarse.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arango, Mario y Jorge Child (1987), *El imperio de la cocaína*, México, Editorial Diana.
- Barco, Virgilio, (1988), *La lucha contra el narcotráfico*, Presidencia de la República, Bogotá.
- Baratta, Alessandro (1989), "El debate sobre la despenalización. Introducción a una sociología de la droga", en Revista Debates No. 29, Valencia (España).
- Bertram, E., M. Blachman, K. Sharpe y P. Andreas (1996), *Drug war politics. The price of denial*, Berkeley, Los Angeles y Londres, University of California Press.
- Castro Caycedo, Germán (2001)m *Con las manos en alto. Episodios de la guerra en Colombia*. Editorial Planeta, Bogotá.
- El Tiempo, 21 de febrero de 1992.
- \_\_\_\_\_, 19 de abril de 1992.
- \_\_\_\_\_, 06 de septiembre de 2002.
- \_\_\_\_\_, 10 de diciembre de 2005.
- Defensoría del Pueblo (2001), "Estrategia de desarrollo alternativo y pactos voluntarios para la sustitución de los cultivos con fines ilícitos". Informe defensorial No. 4, delegada para los derechos colectivos y el ambiente, noviembre de 2001.
- Departamento de Estado de Estados Unidos, (1995), *Bureau of international narcotics matters*, Washington.
- García, Andelfo (2001), "Plan Colombia y ayuda estadounidense", en Restrepo, Luis Alberto (coord.) *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*, Bogotá, IEPRI-Planeta.

- González Arias, José Jairo (1998), *Amazonia colombiana. Espacio y sociedad*. Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP),
- Isacson, Adam y otros, (2004), *Diluyendo las divisiones: Tendencias de los programas militares de Estados Unidos para América Latina*, LAWGEF, CIP, WOLA, Washington.
- Krauthausen, Ciro y Sarmiento, Luis F. (1991), *Cocaína & Co.: un mercado ilegal por dentro*, Bogotá, Tercer Mundo.
- Marsh, Betsy (2004), *Going to extremes: The U.S.-Funded Aerial Eradication Program in Colombia*, Latin America Working Group Education Fund.
- Matthiessen, Tatiana (2000), *El arte político de conciliar. El tema de las drogas en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, 1986-1994*. Bogotá, Fescol-Cerec-Fedesarrollo.
- Maldonado, Adolfo (2003), *Daños genéticos en la frontera de Ecuador por las fumigaciones del Plan Colombia*.
- Montealegre, María (2002), "Los Andes a vista de Águila- Estados Unidos amplía su presencia militar en la zona". Babab, número 12, marzo 2002.
- Muñoz, Pablo, et al (2001), *Plan Sur Colombiano. Una propuesta alternativa para la paz, el desarrollo y la conservación de ecosistemas estratégicos*, firmado por los gobernadores del Caquetá, Pablo Adriano Muñoz; Cauca, Floro Alberto Tunubalá; Huila; Juan de Jesús Cárdenas Chávez; Nariño, Parmenio Cuéllar Bastidas; Putumayo, Iván Gerardo Guerrero, y Tolima, Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez.
- Policía antinarcoóticos, (1991), *Balance de actividades 1991*, Policía Nacional de Colombia, Bogotá.
- \_\_\_\_\_, (1992. a), *Balance de actividades 1992*, Policía Nacional de Colombia, Bogotá.
- \_\_\_\_\_, (1992. b), *El Glifosato en la erradicación de cultivos ilícitos*, Policía Nacional de Colombia, Bogotá.

- Presidencia de la República de Colombia (1998a), *Plan Nacional de Lucha contra las Drogas: Colombia 1998-2002*.

\_\_\_\_, (1998b), Oficina del Alto Comisionado para la paz, Departamento Nacional de Planeación (1998), *Plan Colombia*.

\_\_\_\_, (1999) *Plan Colombia, plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado*.

\_\_\_\_, (1992), *La amapola en Colombia*, Consejería para la Defensa y Seguridad Nacional, Bogotá.

\_\_\_\_, (1993), *La amapola en la tradición colombiana: producción para la especulación, auges regionales y violencia*, Consejería para la Defensa y Seguridad Nacional, Bogotá.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- (2003), *El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia - 2003*.

- Ramírez, Socorro (2001). "La internacionalización del conflicto", en Restrepo, Luis Alberto (coord.) *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*, Bogotá, IEPRI-Planeta.

- Rojas, Diana Marcela y Atehortúa, Adolfo León (2001). "El proceso de paz y el Plan Colombia", en Restrepo, Luis Alberto (coord.) *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*, Bogotá, IEPRI-Planeta.

- Sáenz Rovner, "La prehistoria del narcotráfico en Colombia, en *Revista Universidad Nacional*, Bogotá, número 45.

- Salazar, Alonso (2001), *Drogas y narcotráfico en Colombia*, Bogotá, Planeta.

- *Semana*, "La guerra perdida contra la droga", especial interactivo.

- Thoumi, Francisco (2002), *El imperio de la droga. Narcotráfico, economía y sociedad en los Andes*, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI)/Planeta.

- Tokatlián, Juan Gabriel (2000), "Estados Unidos y los cultivos ilícitos en Colombia: los trágicos equívocos de una fumigación fútil".
- *Transnational Institute* (2006), "Drogas y conflicto. "¿Coca sí, cocaína no? Opciones legales para la hoja de coca". Documento de debate, mayo de 2006, número 13.
- Vaicius, Ingrid. "El Plan Colombia: El debate en los Estados Unidos", *International Policy Report*, agosto de 2000.
- Vasco, Luis Guillermo (1985), *Los jaibanás, los verdaderos hombres*, Bogotá, Banco Popular/Fondo de la Promoción de la Cultura.
- Vidart, Daniel (1991), *Coca, cocaleros y coqueros en América Latina*, Bogotá, Nueva América.

Documentos emitidos en foros:

- II Encuentro nacional de mesas ciudadanas para una agenda de paz. Mesa: "Cultivos 'ilícitos' y agenda de paz. Soluciones pacíficas alternativas a la 'guerra a las drogas'", Bogotá, marzo de 2001.
- II Foro "El Sur evalúa el Plan Colombia", Puerto Asís, 11 de diciembre de 2001.