



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"LA RELACION DE COLOMBIA CON ESTADOS  
UNIDOS EN TORNO AL FENOMENO  
DE LAS DROGAS. 1974-1990".

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

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

**ERICA E. GONZALEZ APODACA**

Asesor de Tesis:  
FERNANDO CASTILLO TAPIA

MEXICO, D.F.

1995

FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"LA RELACION DE COLOMBIA CON ESTADOS  
UNIDOS EN TORNO AL FENOMENO  
DE LAS DROGAS. 1974-1990".

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

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

**ERICA E. GONZALEZ APODACA**

Asesor de Tesis:  
FERNANDO CASTILLO TAPIA

MEXICO, D.F.

1995

FALLA DE ORIGEN

## **AGRADECIMIENTOS**

- *A la Universidad Nacional Autónoma de México y a todos los que dentro de ella me dieron la oportunidad de cursar mis estudios profesionales.*

- *A todas aquellas personas que sin saberlo han contribuido económicamente a mi formación universitaria.*

- *A mis padres, porque su concepto de educación partió siempre sobre la base del respeto a la libertad humana. Por su apoyo, por su alegría, por su esfuerzo.*

- *A mis hermanos, por la gran riqueza que obtengo diariamente de nuestras diferencias y similitudes en el trato cotidiano.*

- *A los amigos con los que, de una u otra manera, compartí los distintos aspectos de este proceso.*

- *A Fernando Castillo, por haber compartido conmigo su entusiasmo por este apasionante tema, por su completa disposición y por su valiosa ayuda.*

- *A Eduardo Olgún, porque su profesionalismo, su integridad dentro de la Administración Pública y su conocimiento del tema fueron factores que pusieron en mí la motivación inicial de este trabajo.*

## ÍNDICE

<b>Introducción</b>	<b>2</b>
<b>1. El marco internacional del fenómeno de las drogas</b>	
1.1 La naturaleza internacional del fenómeno de las drogas	6
1.2 Las políticas de control de drogas a nivel internacional	16
<b>2. Colombia y Estados Unidos frente al problema de las drogas</b>	
2.1 El papel de Colombia y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico y el consumo de drogas	34
2.2 La visión de Estados Unidos	51
2.3 La visión de Colombia	57
<b>3. La influencia de Estados Unidos en la política antidrogas de Colombia</b>	<b>66</b>
3.1 El período 1974 - 1982	67
3.2 El período 1982 - 1990	79
<b>Recapitulación y perspectivas</b>	<b>118</b>
<b>Fuentes</b>	<b>134</b>

## Introducción

En relación al narcotráfico y al consumo de drogas mucho es lo que se ha escrito. Como uno de los problemas más acuciantes de nuestro tiempo, motivo de preocupación de todos los gobiernos del hemisferio americano y del resto de la comunidad internacional, el tema del narcotráfico y el uso indebido de drogas tiene un lugar importante dentro del análisis actual, en foros académicos, intelectuales, en la opinión pública, los medios de comunicación y, evidentemente, dentro de los círculos oficiales.

Es bien sabido que Colombia y los Estados Unidos constituyen las puntas de lanza de los extremos inicial y terminal de la cadena del fenómeno de las drogas. Los crecientes hábitos consumistas de la sociedad estadounidense por un lado, y, por otro, los poderosos cárteles colombianos que trafican enormes cantidades de estupefacientes y psicotrópicos a través de multitud de rutas que cruzan el planeta hacia los centros de consumo, han marcado la pauta del continuo avance y expansión del fenómeno de las drogas en las últimas décadas, especialmente en lo que concierne al continente americano. La particular y dramática manifestación del fenómeno de las drogas en ambos países ha sido ampliamente abordada desde las ópticas económica, política, social, jurídica, cultural e internacional.

Es fundamental la existencia de estudios que aborden el tema desde la óptica internacionalista. Hay dos razones fundamentales para ello. La primera, que podríamos calificar como razón de fondo, se refiere al carácter intrínsecamente internacional del fenómeno de las drogas. En tanto nos encontramos frente a un fenómeno internacional por naturaleza, que representa actualmente un serio problema para el conjunto de naciones de la comunidad mundial, el análisis del mismo concierne de manera especial, aunque no exclusivamente, a los internacionalistas. De hecho la cooperación internacional ha mostrado ser condición ineludible en los esfuerzos de solución a esta problemática.

La segunda razón se relaciona con la forma particular que ha adquirido el fenómeno de las drogas en los dos países aludidos anteriormente. Esta manifestación particular ha tenido una influencia considerable en la relación bilateral Washington-Bogotá al constituir un elemento de presión. El resultado ha sido una relación caracterizada por constantes conflictos mutuos en torno al tema, sobre cuya naturaleza el análisis internacionalista puede arrojar elementos importantes. Ahondemos brevemente en este tópico.

El entorno global de la relación entre Colombia y Estados Unidos ha seguido en mayor o menor grado la línea tradicional de las relaciones de este último país con las naciones latinoamericanas. Para Colombia, este país del norte tiene gran importancia en términos económicos y financieros. Sin embargo, el grado de dependencia de Colombia hacia Estados Unidos no es tan profundo como el caso de otros Estados (México entre ellos), principalmente debido a que la nación andina ha diversificado sus relaciones económicas aprovechando los vínculos geográficos, históricos y culturales que la ligan a los países de centro y sudamérica.

A grandes rasgos, el intercambio comercial de la nación andina con Estados Unidos se ha centrado en la exportación de materias primas tales como café, frutas, flores, azúcar, algodón, hierro y acero; en piedras preciosas como las esmeraldas, en la exportación de productos químicos y farmacéuticos, petróleo y sus derivados, y, finalmente, en la venta de confecciones textiles. La composición de sus exportaciones formales a Estados Unidos se divide en un promedio de 20% en bienes de consumo, 75% en materias primas y productos intermedios, y 5% en bienes de capital.<sup>1</sup> El tradicional proteccionismo colombiano ha cedido a la liberación de importaciones, parte esencial del credo neoliberal. La importaciones provenientes de Estados Unidos se han orientado hacia productos manufacturados, tales como automóviles, aparatos electrodomésticos, alimentos procesados, bebidas alcohólicas, combustibles, lubricantes y diversos bienes destinados a la industria.<sup>2</sup>

Pese a que los términos de intercambio comercial y económico entre ambas naciones pueden ser considerados positivos, lo cierto es que la relación bilateral ha estado plagada de tensiones y roces. La pregunta entonces es porqué esta dinámica desgastante, en qué radica o de qué depende el alteramiento en los términos de la relación y la constante existencia de fricciones entre ambas naciones. La explicación de ello radica, como ya se mencionó, en el problema de las drogas. El narcotráfico aparece en la escena bilateral como un factor que incide en el flujo del intercambio económico, modifica la relación política y, en conjunto, altera los términos generales de la relación.

Sobre esta base, el presente trabajo busca precisar el significado de la forma y de las diversas manifestaciones en que se ha desarrollado la relación entre Colombia y Estados

-----  
(1) Julio Silva Colmenares, "El neoliberalismo en Colombia", en Et.al., *La Crisis Internacional y la América Latina*, FCE, México 1986, pp 346-376

(2) Idem

Unidos en lo concerniente al fenómeno de las drogas en el lapso temporal comprendido entre 1974 y 1990, período en el que la interconexión entre los diferentes aspectos del problema se hace más evidente y difícil de manejar. Para lograr la consecución de este objetivo general, el trabajo ha sido estructurado como sigue.

Con el fin de clarificar el marco global en que actúa el fenómeno de las drogas, el capítulo primero aborda el concepto y la naturaleza internacional de este, para después presentar los lineamientos básicos de las obligaciones y recomendaciones antidrogas establecidas por la comunidad internacional, de acuerdo con la base jurídica planteada por los diversos instrumentos que tipifican el fenómeno y regulan su atención. Entre ellos resalta el Plan Amplio y Multidisciplinario de Actividades Futuras en materia de Fiscalización del Uso Indebido de Drogas, establecido en la Organización de las Naciones Unidas en 1987, instrumento que guía actualmente las recomendaciones de políticas para el control de drogas a nivel internacional.

En el capítulo segundo se pretende concretar la manifestación internacional del fenómeno de las drogas en los casos específicos de Colombia y Estados Unidos, esclarecer si existe coincidencia en la concepción de ambos países sobre el fenómeno en cuestión, entre sí y con respecto a la visión internacional, y, finalmente, determinar la importancia del tema de las drogas en su relación bilateral. Para ello se hace un análisis de las características particulares del fenómeno en ambos países, a partir de su desarrollo histórico. Sobre esta base se definen las respectivas concepciones que sostienen Colombia y Estados Unidos sobre el problema de las drogas y la forma en que debe ser abordado, y se realiza un análisis comparativo de las mismas, precisando los puntos de convergencia y divergencia entre ellas.

El capítulo tercero busca esclarecer la influencia del gobierno estadounidense en la política contra las drogas instrumentada por las diversas administraciones colombianas, dentro del período referido. Con este fin, se hace un recuento del tratamiento otorgado al narcotráfico por los gobiernos de López Michelsen, Turbay Ayala, Betancur Cuartas y Barco Vargas, precisando las principales políticas en cuya aplicación se percibe la incidencia del gobierno de los Estados Unidos de acuerdo con su visión particular del problema.

Finalmente, en el capítulo cuarto se buscó definir las implicaciones que ha tenido la dualidad de visiones que mantienen ambos países sobre el problema global de las drogas. Para ello se hace una recapitulación de los efectos prácticos de dicha dualidad interpretativa

a lo largo del desarrollo de la problemática en Colombia, y se analizan sus consecuencias en la relación bilateral y en la cooperación hemisférica para el control de drogas. Para concluir se presentan algunas perspectivas generales sobre la futura relación de Colombia con Estados Unidos en torno a esta temática, dentro de los márgenes de acción posibles de ser medidos.

## Capítulo 1.

### El marco internacional del fenómeno de las drogas

#### 1.1 La naturaleza internacional del fenómeno de las drogas

Uno de los fenómenos de mayor relevancia en el reciente acontecer mundial es el constituido por la emergencia e incontrolable avance del narcotráfico y uso indebido de drogas. Una definición sencilla sobre la droga, en términos generales, es la manejada por Francisco Gómezjara y G. Mora, que la sitúa como cualquier "sustancia bioquímica que altera la estructura o funcionamiento del organismo humano, ya sea de carácter legal o ilegal."<sup>3</sup> Tenemos en los siguientes dos cuadros una clasificación de las drogas existentes.

#### Cuadro 1

<u>Drogas Médicas Legales</u>	
<u>Quimioterapia General</u>	<u>Psicodrogas (drogas duras)</u>
Analgésicos	Tranquilizantes menores
Antiinfecciosos	- Valium
Aparato Cardiovascular	- Diazepan
Diuréticos	Tranquilizantes mayores
Antidiabéticos	- Clorpromacina
Contraceptivos	Hipnóticos
Inmunológicos	Barbitúricos:
Vitaminicos	Fenobarbitol y Nembutal
Esteroides	Antidepresivos energizantes
	- Fenelsina
	Antidepresivos no inhibidores
	- Trimeprimina
	Estimulantes
	- Bazedrina
	Euforizantes
	- Damerol

-----  
 (3) Francisco A. Gómezjara, et al., *El Imperio de la Droga*, México, Fontamara, 1992, p.14

Cuadro 2

Drogas No Médicas	
Legales	Ilegales
Embriagantes	Euforizantes
Bebidas destiladas	(droga dura)
Bebidas fermentadas	Opiáceos
	- Opio
Estimulantes	- Morfina
Café	- Heroína
Tabaco	Cocaína
Mate, etc.	Alucinógenos
	(droga blanda)
	- Cannabis
	- LSD
	- Hongos
	- Peyote, etc.
	Inhalantes
	(droga dura)
	- Ésteres
	- Cetonas
	- Alcoholes, etc.

Fuente: Francisco A. Gómezjara, et.al., *El Imperio de la Droga*, op.cit., p.15

El narcotráfico y el consumo de drogas constituyen partes distintas (aunque interconectadas) del circuito internacional de la droga. Podemos concebir el narcotráfico como la serie de actividades ilícitas que comprenden la siembra, producción, tráfico, financiamiento, comercialización y distribución de estupefacientes y sustancias psicotrópicas a través de los países de la comunidad internacional y al interior de cada uno de ellos, es decir, constituye el nexo entre la demanda y la oferta internacional de drogas; mientras que por uso indebido de drogas se entiende el consumo de aquellas catalogadas como ilegales o fuera de prescripción médica.

Desde el punto de vista histórico, el uso de drogas ha estado presente en la vida de los pueblos del mundo como elemento cultural. Desde tiempos inmemoriales las drogas

provenientes de distintas plantas eran utilizadas con fines medicinales, o bien, para algunos pueblos, su uso adquirió matices rituales con fines religiosos.

El avance de la ciencia y la tecnología propició la producción de una gran cantidad de drogas de toda índole. Los avances registrados en los campos de la industria, el comercio y las comunicaciones han logrado una estrecha interrelación a nivel mundial, que ha facilitado la difusión del tráfico y uso de drogas. A mediados del siglo XIX el uso de estupefacientes y psicotrópicos se generaliza a lo largo y ancho de países y regiones, con lo que se empieza a perfilar la internacionalización del fenómeno.

Este siglo es el escenario para un cambio cualitativo del fenómeno de las drogas. De ser un asunto envuelto en una especie de misterio, asociado generalmente con las clases sociales más bajas y los grupos marginados, y estrechamente vinculado a un estereotipo moral que considera a la droga como sinónimo de peligrosidad, pasa a ser un problema de grandes proporciones, que se inmiscuye en la vida social, económica y política de las naciones del orbe, que responde a una demanda cada vez más amplia y exigente, y que tiene capacidad para actuar como elemento conflictivo en las relaciones internacionales. Actualmente, la compleja industria del narcotráfico y el abuso de drogas se perfila como el problema más acuciante del siglo XX, dadas las consecuencias negativas que presenta en el ámbito de la salud pública, de la economía y de la política nacional e internacional.

La industria del narcotráfico, creada para abastecer la demanda mundial de drogas, es en su más profunda esencia un fenómeno de carácter internacional. Las diferentes fases de la cadena del narcotráfico rebasan las fronteras políticas y económicas de la comunidad mundial. El narcotráfico no reconoce nacionalidades, no limita su actuación a ciertos niveles socioeconómicos o educativos, trasciende clases o estratos sociales, zonas rurales y urbanas. Tanto el autor como la víctima del narcotráfico son numerosas e innominadas, a lo largo y ancho de las naciones del planeta.

Ahora bien, el fenómeno del narcotráfico se distingue formalmente del fenómeno de la farmacodependencia, dado que este último se refiere exclusivamente al consumo habitual de una o varias drogas. Sin embargo no es posible referirnos a ambos fenómenos como hechos aislados e independientes, dado que uno es a la vez causa y consecuencia del otro, formando ambos una cadena de interconexiones y delitos asociados que constituyen la totalidad del problema de las drogas.

Es importante señalar que, de acuerdo a la propia naturaleza del narcotráfico, sus alcances, su fuerza y su dinámica se entrelazan con factores estructurales de la sociedad mundial (el modelo de desarrollo, las crisis internacionales y nacionales, los conflictos de valores, etc.), dando como resultado una presión favorable al aumento global del consumo de drogas, de la producción y el tráfico de las mismas, y de la continua búsqueda de nuevos mercados. Así, esta actividad en continua expansión se adapta a los cambios y las transformaciones mundiales, y al mismo tiempo las aprovecha para su propio beneficio.

Ahora bien, los países se especializan inicialmente de acuerdo a su participación en la cadena internacional del narcotráfico, dentro de tres categorías que a la vez constituyen las etapas fundamentales del negocio mundial de la droga. La primera abarca a los países eminentemente productores de la materia prima, que generalmente incluye a las naciones en vías de desarrollo del hemisferio sur del planeta, países fundamentalmente agrícolas.

Dentro de esta primera categoría, la producción actual de materias primas gira alrededor de la marihuana, la cocaína y la amapola, principalmente. La producción de marihuana existe prácticamente en todo el planeta, abarcando diferentes niveles de pureza en cultivos silvestres o caseros. La siembra de hoja de coca es liderada por los productores de la región andina, especialmente Perú y Bolivia. El procesamiento de la misma se lleva a cabo en todos los países de la zona, encabezados por Colombia. Finalmente, el cultivo de amapola ha tomado auge en los últimos años dentro de la estrategia de diversificación de los grupos dedicados al narcotráfico. Su producción se concentra en el sudeste asiático, dentro de la región conocida como el "Triángulo de Oro" que comprende a Tailandia, Laos y Birmania, así como en Pakistán, Afganistán, Líbano, Irán, algunas zonas de la desaparecida Unión Soviética, México, Guatemala y Colombia.

La segunda categoría considera los llamados "países puente", por cuyo territorio se realiza el traslado de la droga a través de diferentes vías (marítima, terrestre o aérea) y mediante un sinnúmero de mecanismos cada vez más especializados. Las rutas utilizadas por los traficantes de drogas se distribuyen actualmente por todo el planeta.

Finalmente, la tercera categoría incluye a las naciones desarrolladas situadas en el hemisferio norte, cuya problemática inicial es la demanda generada por los altos índices de consumo de drogas. El líder indiscutible de los países consumidores es Estados Unidos.

Dentro de estas tres categorías principales encontramos otras tantas, correspondientes a una división del trabajo más especializada dentro de la cadena de las drogas. Entre ellos están el cultivo, el procesamiento, la fabricación, el transporte, la comercialización y la venta final del producto.

En este proceso, el consumo creciente de drogas mantiene una incorporación continua de productos, países, clases y grupos, mismos que a su vez generan una mayor oferta. Así, lejos de encontrarnos ante un proceso lineal, el narcotráfico y el consumo de drogas constituyen un proceso dinámico y circular, cuyo ciclo se repite constantemente y a la vez se amplía.

Actualmente, el esquema que cataloga a los países como productores, consumidores y de tránsito está siendo rebasado por las características propias del fenómeno de las drogas. Países tradicionalmente considerados productores o de tránsito enfrentan serias problemáticas de consumo en su población, ocasionadas por el continuo flujo de drogas en y a través de sus territorios.

Asimismo, en los países consumidores se va desarrollando la infraestructura y capacidad organizativa necesaria para la producción interna de drogas, por parte de los distribuidores de las mismas, con el subsecuente aumento de la violencia y los problemas derivados de la misma. Pareciera ser que el fenómeno de las drogas en sus diferentes fases permea progresivamente las sociedades nacionales, superando sus limitaciones iniciales, para convertirse en una empresa transnacional con los medios suficientes para funcionar en cada una de ellas.

De manera colateral a este proceso, el narcotráfico abarca también toda una serie de delitos conexos necesarios para sus operaciones. Entre ellos podemos citar el uso de precursores químicos diversos en el procesamiento y la elaboración de la droga, el lavado de los activos generados por el negocio, y la compra-venta de armas. Asimismo, en sus actividades el narcotráfico se vale de organizaciones y operaciones legítimas, tales como la sociedad mercantil y el negocio financiero, industrial y comercial. Así, si bien el narcotráfico se autoestructura como un subsistema con espacios propios, también tiende, por su propia naturaleza, a una interrelación creciente con otras esferas y ámbitos nacionales e internacionales.

En su frente económico, el narcotráfico es la industria de más rápido y sostenido crecimiento en el mundo. La demanda y consumo de narcóticos mantienen un nivel de expansión que parece no tener límites, y ello se vuelve a la vez precondition y estímulo de la producción, oferta y comercialización de drogas. A ello se agrega la enorme cuantía de sus inversiones y reinversiones, de su rentabilidad y de la capacidad de acumulación que posee, amén de la continua modernización de sus estructuras operativas, dando como resultado la concentración y centralización del poder económico que a su vez permite la expansión de sus operaciones, el logro de una creciente capacidad de influencia y control sobre las economías nacionales, el incremento de su capacidad transnacional y una creciente versatilidad para adecuarse a los cambios y a los intentos de control por parte de los gobiernos de la comunidad internacional.

Finalmente, aspectos tales como el reciclaje de los beneficios económicos obtenidos, el lavado de dólares, y la canalización de sus utilidades hacia negocios y actividades lícitas han dado a la industria del narcotráfico una influyente red para la defensa de sus intereses. Convertidos en inversionistas, los narcotraficantes orientan sus recursos hacia actividades legales que abarcan los bienes raíces, rurales y urbanos; la ganadería y la agricultura; la construcción; el comercio y los servicios; la recreación y las industrias. Múltiples actores van sumándose a esta red en todos los niveles de sus operaciones, ya que la derrama de dinero lo hace atractivo. Se vuelve entonces una importante fuente de empleo e ingreso para considerables grupos y sectores sociales, otorgándoles además esperanzas de ascenso social en los nuevos espacios creados por lo que parecería funcionar como un núcleo independiente que actúa al interior de los Estados nacionales y que, incluso en algunos casos especialmente dramáticos, los rebasa.

En el frente político, los grupos dedicados a esta actividad crean una esfera política propia<sup>4</sup> que tiende a influir en el aparato gubernamental de algunas naciones, mediante la infiltración en sus estructuras institucionales. El poder económico que ostentan contribuye a fortalecer sus nexos políticos. La presión que ejercen sobre el Estado, e incluso sobre la propia sociedad política, se dá mediante el soborno, las intimidaciones, el chantaje y las

-----  
(4) Incluso existe la opinión de que los grupos de narcotraficantes en algunos países como Colombia conforman un Estado dentro del Estado. Véase las declaraciones del Mayor Freddy Padilla de León, del Ejército de Colombia, en "Víctimas del Narcotráfico", *Military Review*, enero 1988.

amenazas, métodos utilizados para la protección de sus intereses, especialmente en los países productores y de tránsito, donde se realizan las fases iniciales del proceso del narcotráfico.

El grado de penetración e influencia del narcotráfico en instituciones políticas clave de ciertos Estados, tales como el poder judicial, los órganos políticos y administrativos, el poder ejecutivo, la burocracia civil, la policía, las fuerzas armadas y el parlamento, e incluso sobre los medios informativos, los partidos políticos y las organizaciones sociales y culturales, merecería un estudio aparte. Sin embargo, es necesario resaltarlo como un factor de peso en el "modus vivendi" de los líderes del narcotráfico internacional, quienes buscan ampliar, de esta manera, su esfera de poder y llevarla hasta los actores de la toma de decisiones nacionales.

En muchas naciones el narcotráfico se concibe como problema no en sí mismo, sino como mecanismo desestabilizador y generador de violencia. Alrededor de sus operaciones se encuentra inmersa una cultura violenta inherente a la propia naturaleza del fenómeno en los tiempos actuales.

Primero, algunas drogas en sí mismas pueden convertirse en causantes de violencia al influir en el comportamiento del individuo que esté bajo sus efectos, o bien al propiciar indirectamente la violencia y el crimen en el usuario que está dispuesto a todo con tal de conseguirlas. Este es el tipo de conexión droga-violencia que encontramos en las naciones eminentemente consumidoras.

Segundo, el carácter ilegal de las drogas trae consigo el uso de la violencia como medio para alcanzar, sostener y proteger los intereses de quienes están dedicados a esta actividad. Los grupos de narcotraficantes requieren de armas para defenderse de los ataques gubernamentales, y tienen la capacidad económica para mantener verdaderos ejércitos dedicados a su protección. En países con bajos niveles de vida, los narcotraficantes cuentan con una masa de jóvenes dispuestos a asesinar por dinero a quien se les ordene, esto es, el fenómeno del sicariato.

De la misma forma, prácticas tales como las amenazas, el secuestro y la tortura funcionan como medios de defensa de sus intereses, al ser dirigidas contra toda aquella persona que constituya o pueda constituir un obstáculo para la consecución de sus operaciones, sean

personalidades de la política, del empresariado, de los medios de comunicación, de la iglesia, etcétera.

El fenómeno llamado "crimen organizado" aglutina todas estas expresiones de violencia a las que se suman las consecuentes reacciones de diversos grupos sociales cuya acción se entrelaza de alguna manera con esta cadena. Encontramos como sus características definitorias las siguientes:

- 1.- Opera colectivamente, a diferencia del crimen tradicional individual, practicado por sectores empobrecidos de la sociedad, analfabetas (...) y presentados como prototipo del delincuente: asaltante, timador, asesino, etc., siempre especializado.
- 2.- En lugar de la superespecialización anterior de la delincuencia, (el crimen organizado) abarca el amplio abanico de lo ilegal en su conjunto: contrabando, manejo de la prostitución, del juego, ejerce el espionaje industrial y político, extorsiona, roba, asesina, secuestra, adultera mercancías y trafica drogas.
- 3.- Lejos de constituir una actividad "marginal", actúa fundamentalmente dentro de la franja socio-económica más redituable y dinámica de la sociedad contemporánea."<sup>5</sup>

El frente social del fenómeno del narcotráfico es una perspectiva clave para entender la globalidad del mismo. Principalmente en los países productores de drogas, aunque también en las naciones consideradas de tránsito, los factores causales últimos del fenómeno del narcotráfico tienen características profundamente sociales: estratificación, estructuras de empleo y de distribución del ingreso, pobreza, marginalidad, disolución social, desintegración familiar y personal, etc.

No es posible ignorar la cercana relación que existe entre la pobreza de los llamados países en vías de desarrollo y la producción de drogas. En estos países nos encontramos con que muchas veces no existen alternativas económicas, sociales y políticas viables y aptas para erradicar los factores estructurales de la drogadicción y el narcotráfico.

Ahora bien, podemos considerar que el narcotráfico responde a esta carencia, al ser visto por amplios sectores sociales como la única y más prometedora alternativa de

-----

(5) Francisco Gomezjara y G. Mora H., "Las dimensiones del narcopoder contemporáneo", en F. Gomezjara, et al., *El Imperio de la droga*, op.cit., p. 50

desarrollo individual y colectivo. En sus fases de producción, procesamiento, transporte, distribución y comercialización existen oportunidades para una multiplicidad de actores en diferentes niveles. Así, la industria del narcotráfico proporciona una gran variedad de empleos, que en su primera etapa abarcan toda una base social formada por el campesinado que se orienta hacia la siembra y cosecha de la materia prima.

La dependencia del campesinado respecto del narcotráfico es, en muchos países, sumamente estrecha, dado que los campesinos no tienen incentivos para abandonar el cultivo de drogas en favor de productos agropecuarios lícitos. La altísima rentabilidad de los cultivos ilícitos los convierte en la opción del campesino, dado que los cultivos agrícolas les son pagados a precios ínfimos, o bien no existen las oportunidades necesarias para colocarlos en el mercado. A ello se suma que los cultivos ilícitos son menos susceptibles de ser afectados por la inestabilidad climática, y pueden crecer en terrenos de diversa composición, ubicación y pendiente.

En etapas posteriores, esta "bolsa de trabajo" proporcionada por el negocio de las drogas se amplía a químicos, empleados de laboratorio, transportistas terrestres, marítimos y aéreos, "representantes comerciales" en los grandes mercados, miembros de las fuerzas de seguridad de los narcotraficantes, sicarios, abogados, contadores que registren y controlen los ingresos obtenidos, consejeros financieros que dirijan las futuras inversiones, intelectuales, escritores y periodistas dedicados a la apología y legitimación del narcotráfico, y empleos e ingresos para todo tipo de profesionistas que satisfacen la demanda de bienes de consumo y servicios de los narcotraficantes.

Esta red de actores, fuerzas y relaciones sociales que se organiza y funciona alrededor del narcotráfico implica la creación y la ocupación de amplios e importantes espacios sociales, rurales y urbanos.

Una reveladora muestra del modelo de estructura orgánica de las organizaciones delictivas dedicadas al narcotráfico es la señalada por Patrick Clawson y Rensselaer Lee III en el siguiente cuadro organizativo.

Cuadro 3

## Barón de la Droga

## Vicepresidentes o lugartenientes

Jefe de Abastecimiento	Jefe de Transportación	Jefe de Distribución	Jefe de Producción	Jefe de Finanzas	Jefe de Rels. Oficiales	Operativos Militares
Compra de materia prima	Compañías de transporte	Vendedores USA	Gerentes de laboratorio	Lavadores de dinero	Abogados	Sicarios
Compra de equipos y químicos	Pilotos y conductores	Vendedores Europa y Asia	Químicos	Coordinadores de Enlaces	Jefes de Inteligencia	
			Ingenieros Industriales	Planificadores	Analistas, informantes	
		Contadores				
		Corredores de dinero	Trabajadores	Gerentes de negocios legales	Prestanombres	
		Supervisores de equipo	Guardias		Líderes Paramilitares	
		Vigilantes		Contadores		

Fuente: Patrick Clawson y Rensselaer Lee III, *Consequences of the Illegal Drug Trade*, mimeo, 1992, pag. 38

Por otra parte, no hay que perder de vista que el narcotraficante busca una base de apoyo social que le otorgue la legitimidad perdida por su actividad ilegal. Aspira a su inserción legal en la economía y a su plena integración en la sociedad, mediante la reducción o supresión del rechazo social y la aceptación de las élites dirigentes y de los grupos

dominantes, a través de las inversiones y empresas de todo tipo. De ahí las grandes obras sociales que realizan y la derrama económica sobre los sectores marginados de la sociedad.

De lo anterior podemos derivar que el narcotráfico supone para miles de personas involucradas la alternativa más viable a las carencias sociales de sus sociedades, y más aún, su exitoso desarrollo está íntimamente ligado a dicho trasfondo social. Más allá de una concepción que catalogue al narcotráfico exclusivamente como un delito con graves repercusiones económicas y políticas, es indispensable tomar en cuenta la dimensión más profunda del problema, es decir, la dimensión social. En el siguiente apartado se abordarán los diferentes discursos y acciones que la comunidad internacional ha establecido para controlar y combatir el problema de las drogas, y por tanto la concepción internacional de este.

## **1.2 Las políticas de control de drogas a nivel internacional**

Frente a un fenómeno cuya naturaleza es intrínsecamente internacional, los gobiernos de las naciones toman conciencia de que la única alternativa viable y efectiva a largo plazo para hacer frente a la problemática planteada por las drogas es la cooperación internacional. A partir de la aceptación de esta premisa básica, será en el ámbito internacional donde se delinearán las políticas de control de drogas propuestas a los países miembros de la comunidad de naciones para su implementación. En este sentido, las políticas internacionales de control de drogas cuentan con las bases jurídicas que les otorgan los instrumentos suscritos por la comunidad internacional, mismos que abarcan los diferentes aspectos del problema.

Las políticas de control de drogas buscan hacer frente al fenómeno en sus diversas fases. Existen políticas de carácter preventivo y represivo, cuyo peso ha variado a lo largo del tiempo.

Actualmente, las políticas encaminadas a enfrentar la primera fase del proceso, es decir, la producción de drogas ilícitas, se componen de diferentes estrategias, entre las cuales están los distintos tipos de erradicación de sembradíos (erradicación manual, aérea, fumigación con herbicidas) como las principales estrategias represivas, y los programas de sustitución de cultivos ilícitos y de desarrollo rural como estrategias de carácter preventivo.

Para combatir el tráfico de drogas se han desarrollado diferentes programas de fiscalización de estupefacientes y sicotrópicos, entre los cuales adquiere preeminencia la intercepción, que consiste en localizar y detener el flujo de drogas en su viaje a los centros de consumo. Son tres las modalidades de esta estrategia de carácter prioritario: la intercepción aérea, la marítima y la terrestre. Actividades tales como el intercambio de información y la asistencia jurídica mútua son elementos de cooperación internacional importantes en esta fase de los esfuerzos antidrogas. El aseguramiento de vehículos o aeronaves, la incautación de la droga y la detención de los delincuentes, actividades todas que forman parte de las políticas encaminadas a detener el tráfico de estupefacientes y psicotrópicos.

En el ámbito de la prevención de la demanda y el consumo, las políticas internacionales de control de drogas contemplan la instrumentación y el desarrollo de programas educativos que contribuyan a crear una cultura antidroga en la sociedad. Se busca también fomentar la participación de la sociedad civil en las tareas de prevención. Ello se realiza a través de los medios de comunicación masiva, escolares, laborales y familiares. A estos programas se añan los relativos al tratamiento, la rehabilitación y la reinserción social de los toxicómanos, realizados por diversas instituciones oficiales y no oficiales, nacionales o internacionales.

Para completar este breve resumen diremos que existen también diferentes estrategias y medidas tendientes a combatir los delitos conexos que acompañan al fenómeno de las drogas, tales como el lavado de dinero, el tráfico de armas, y el crimen organizado. En estos esfuerzos la colaboración internacional es de suma importancia, manifestada en tareas de un continuo intercambio de información, en la asistencia jurídica mútua, en los esfuerzos de homologación de legislaciones nacionales para que sean compatibles con los instrumentos internacionales antidrogas, etc.

Ahora bien, remontándonos a la historia de la fiscalización internacional de estupefacientes, encontramos como su punto de partida la Convención Internacional del Opio, firmada en 1912, instrumento surgido de la primera conferencia internacional para la fiscalización del tráfico de drogas que se denominó Comisión del Opio, realizada en Shanghai en 1909.

Tras de la Primera Guerra Mundial, la Asamblea General de la recién constituida Sociedad de Naciones creó, en 1920, el Comité Consultivo sobre el tráfico del Opio y otras Drogas Nocivas. Posteriormente, en 1925, se creó la Comisión Central Permanente del Opio.

Este órgano fué más tarde la llamada Comisión Central Permanente de Estupefacientes y, tras de la adopción de la Convención de 1931, surgió el Órgano de Fiscalización de Estupefacientes.

En este lapso de tiempo se firmaron múltiples instrumentos de cooperación internacional en la materia, orientados inicialmente a la regulación del uso del opio, y posteriormente extendiéndose a la regulación de drogas consideradas peligrosas.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la Organización de Naciones Unidas asume las funciones de la extinta Sociedad de Naciones en esta materia, y se crea la actual Comisión de Estupefacientes, dependiente del Consejo Económico y Social.

Las Naciones Unidas, no sólo a través de sus Comisiones de Expertos (provenientes de las ciencias médicas y jurídicas), sino sobre todo con la promulgación de diversos convenios y protocolos orientados a la fiscalización del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y con la creación de una serie de organismos encargados de su aplicación, ha sido el principal impulsor y coordinador de la cooperación internacional antinarcóticos. Igualmente, este foro ha sido el principal creador del marco jurídico internacional que norma la actuación de los Estados miembros en el combate al narcotráfico. A su vez, los distintos gobiernos de los Estados se ocupan de darle aplicación a las disposiciones de tales instrumentos y, en su caso, de adecuar sus legislaciones a ellos.

Dentro del sistema de las Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) es el órgano encargado de fijar las políticas generales de la Organización respecto del narcotráfico y el uso indebido de drogas, así como de coordinar las actividades de fiscalización. La Comisión de Estupefacientes tiene por mandato "prestar apoyo al ECOSOC en la supervisión de la aplicación de los instrumentos y planes internacionales sobre estupefacientes y sustancias psicotrópicas; considerar las modificaciones al mecanismo existente para la fiscalización internacional de estas drogas a la luz del exámen de la situación mundial; preparar nuevas convenciones y acuerdos internacionales de juzgarlo necesario y desempeñar todas las funciones relativas a los estupefacientes que pudiera encargarle el Consejo".<sup>6</sup> A nivel regional, la Comisión de Estupefacientes cuenta con órganos subsidiarios que cuidan de la aplicación de las normas en la materia, entre los cuales se

-----  
(6) *El problema del narcotráfico: visión internacional*, México, SRE, 1989, p.23-24

hallan las Reuniones Regionales de Jefes de los Organismos Nacionales encargados de Combatir el Tráfico Ilícito de Drogas (HONLEA) de Asia y el Pacífico, Africa y América Latina y el Caribe.

Otros órganos importantes dedicados a las tareas de control de drogas son la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas (FNUFID). La creación de la JIFE obedeció al propósito de la Convención Unica sobre Estupefacientes de 1961 de "modernizar el mecanismo de fiscalización tendiente a limitar el cultivo, la producción, la fabricación y el uso de estupefacientes para usos médicos y científicos, mediante un sistema de estimaciones y fiscalización obligatorio, que le permitieran vigilar el comercio internacional legal de drogas con base en las estadísticas proporcionadas por los Estados parte."<sup>7</sup> Por su parte, el FNUFID, creado en 1971, tiene como funciones principales las de "prestar asistencia a los gobiernos que la soliciten y a las organizaciones internacionales en sus esfuerzos por limitar la oferta de drogas a las necesidades legítimas, mejorar la capacidad administrativa y técnica de los órganos existentes que se ocupan de combatir el tráfico ilícito, adoptar medidas para impedir el uso indebido de drogas mediante campañas de educación e información al público, proporcionar servicios y desarrollar métodos para el tratamiento, la rehabilitación y la reintegración social de los toxicómanos y realizar investigaciones sobre el uso indebido de drogas".<sup>8</sup>

En 1991, las Naciones Unidas redefinen sus funciones de control de drogas creando el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID), que asume las funciones del Secretariado de la JIFE, las de la División de Estupefacientes y las del FNUFID. Con ello, el Programa recibe "la responsabilidad exclusiva de coordinar y dirigir las actividades en esa esfera y asegurar la complementariedad y no duplicación de los esfuerzos en todas las actividades de lucha contra las drogas en el sistema de las Naciones Unidas".<sup>9</sup>

Asimismo, cabe señalar que el sistema de Naciones Unidas cuenta con varios organismos especializados que están vinculados a la Organización por medio del Consejo

-----  
(7) *Idem*, p.28

(8) *Idem*, p.30

(9) 47º Periodo de sesiones de la Asamblea General. Informe del Secretario General, 2 de octubre de 1992, p. 4

Económico y Social. Muchos de estos organismos están actualmente relacionados con las tareas de control de drogas, especialmente la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Marítima Internacional (OMI), la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y la Unión Postal Universal (UPU).

El sustento jurídico de la atención internacional al problema de las drogas está dado por la serie de Tratados, convenios y protocolos suscritos por la comunidad de naciones. De acuerdo con el análisis realizado por Fernando Castillo Tapia, los instrumentos jurídicos internacionales se pueden aglutinar en base a dos tendencias fundamentales.

Encontraríamos primero una corriente "de carácter técnico y/o de voluntades políticas", que consiste en "esquemas de recomendaciones prácticas e integrales en las áreas de prevención, tratamiento y rehabilitación", y cuya aplicación "depende de la voluntad, capacidad y recursos de cada país para llevarlas a cabo, sin que implique compromisos específicos ante otros países u organismos internacionales de carácter universal o regional."<sup>10</sup> Esta tendencia se vé ampliamente representada por el Plan Amplio y Multidisciplinario de Actividades Futuras en Materia de Fiscalización del Uso Indebido de Drogas (PAM), aprobado por la Asamblea General en 1987, documento al que haremos referencia más adelante.

Como segunda corriente, el autor menciona la "vertiente de cumplimiento obligatorio", misma que "se refiere primordialmente a las acciones de cooperación internacional que se contemplan en el ámbito represivo, de naturaleza jurídica y policiaca. bajo el principio 'pacta sunt servanda' -los pactos deben ser cumplidos-."<sup>11</sup> El pilar de esta segunda vertiente lo constituye, a juicio del autor, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

A lo largo de los años, conforme se ha ido creando el conjunto de instrumentos normativos de control de drogas bajo el marco de las Naciones Unidas, ambas tendencias

-----  
(10) Fernando Castillo Tapia, "México: el reto del narcotráfico", en Ileana Bernal (comp.), *Norteamérica: Relaciones Políticas, Espacio y Sociedad*, México, UNAM, ENEP Acahualtán, 1994, p.67-90.

(11) Idem

han sido enriquecidas con la incorporación de nuevos instrumentos jurídicos de diversa índole. Veamos cuales han sido los principales.

Los Tratados internacionales concertados entre 1912 y 1972 constituyen la base jurídica del actual sistema de fiscalización internacional de estupefacientes. Este se rige por dos instrumentos principales: la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 y el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971. La Convención de 1961 aglutinó todos los instrumentos creados a partir de 1912 en un sólo documento básico. Por su parte, el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas incorpora a la fiscalización internacional las sustancias psicotrópicas, dado que hasta antes de 1971 sólo los estupefacientes estaban sujetos a este control.

Al paso del tiempo, el fenómeno de las drogas sufrió una evolución continua respecto a su papel en la sociedad. El marco normativo internacional tuvo que irse adecuando a dicha evolución, haciéndose más especializado y profundo. Revisemos las generalidades de este proceso, cuyo inicio lo podemos situar en los años cincuenta.

En la década de los años 50, la droga no tenía la misma importancia económico-política que en la actualidad, ni su consumo había adquirido proporciones tan elevadas. Se asociaba con un universo misterioso, vinculado sobre todo a los opiáceos (morfina y heroína), propio de grupos marginales de la sociedad. A través de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se empezaba a difundir la concepción de las drogas como un problema de salud pública.

Predominaba, sin embargo, la idea de las drogas como sinónimo de peligrosidad, asociándose con un elemento moral que consideraba su uso como perversión. Se identificaba con el delito organizado, liderado por las familias integrantes de la Mafia, fundamentalmente de origen italiano.

La década de los 60 fué el escenario en el cual la concepción del fenómeno de las drogas sufre un cambio importante. En los Estados Unidos, principal promotor de la concepción del problema en el campo internacional y específicamente al interior de la ONU, era la época de la rebelión juvenil, de los movimientos de protesta política, del misticismo de los jóvenes, de los movimientos pacifistas, de la Guerra de Vietnam.

Externamente estaba la influencia de la Revolución Cubana, de los movimientos guerrilleros en América Latina, de la Alianza para el Progreso. Era el momento de la difusión del uso místico de la droga, ya no limitado a los sectores sociales marginados, sino extendido a los jóvenes de la clase media estadounidense.

La difusión del consumo de drogas en esta época ha sido objeto de diversas interpretaciones y análisis, entre los cuales cabe mencionar un estudio sobre la droga como instrumento de control social, realizado por Francisco Gomezjara, el cual menciona que "frente al surgimiento de movimientos juveniles contestatarios con cierto grado de credibilidad y atractivo entre la población, hasta constituir corrientes abiertamente impugnadoras a la guerra de Vietnam impuesta por el gobierno estadounidense o a la falta de democracia social y universitaria a lo largo de los cinco continentes en 1968, los aparatos de seguridad nacional (ejército y policías) distribuyen drogas masivamente a estos sectores. Tres pasos siguió aquella estrategia: a) distribución de la droga de manera selectiva entre los líderes para descabezar el movimiento y al mismo tiempo darle 'prestigio' a su consumo; b) convertirlo en un consumo masivo, irreflexivo y degradante entre el mayor número de participantes, que poco a poco se autodestruyen; y c) finalmente el aislamiento del movimiento con respecto a la población en general, al presentar los medios de comunicación de masas a los jóvenes como drogadictos irresponsables y desprestigiados."<sup>12</sup>

El consumo de droga se concibe entonces como un problema médico-sanitario, y el consumidor es identificado como dependiente de la misma y, por lo tanto, enfermo. La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 es un claro ejemplo de la difusión de esta concepción médica-sanitaria del consumo de droga. Por el contrario, al pequeño distribuidor, generalmente perteneciente a los ghettos urbanos estadounidenses, se le aplicó el calificativo de delincuente, culpable de la difusión del consumo, y responsable de atentar contra la salud pública de la sociedad. En materia de seguridad, comenzó incluso a hablarse de la droga como el enemigo interno. A lo largo de estas dos décadas el problema de la droga se configuró como un problema sustancialmente estadounidense.

Para la década de los 70, la droga se concibe formalmente en los Estados Unidos como un enemigo público interno y ahora también, fundamentalmente, externo. La diferenciación entre el consumo y el tráfico se hace evidente, calificándose a este último

-----  
(12) Francisco Gomezjara. *El Imperio de la Droga*. op.cit., pp.33-34

como el enemigo exterior a la seguridad pública de la nación, y responsable del consumo de su sociedad. A partir de este momento el problema de la droga asume una dimensión europea y occidental, rebasando las fronteras estadounidenses.

En el plano internacional predomina la concepción jurídico-política del problema. Se contaba entonces con una normativa jurídica internacional cuyas directrices principales estaban orientadas primordialmente hacia el control del cultivo, la producción, la fabricación y el tráfico de drogas ilícitas. Muestra importante de ello son el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y el subsiguiente Protocolo que modificaba la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, instrumentos a los que ya hicimos referencia.

La década de los años ochenta es el marco temporal bajo el cual el problema de la droga pasa de una dimensión europea y occidental a la dimensión mundial. Si en los años anteriores los países del Tercer Mundo consideraban que el problema de las drogas incumbía exclusivamente a los países desarrollados, en tanto alimentan la demanda, a partir de los años ochenta se observa la emergencia de las naciones tercermundistas como área de consumo de drogas duras, al igual que los países del entonces bloque socialista.

El aumento del uso indebido y del tráfico ilícito de drogas llevó a la Comisión de Estupefacientes a formular la Estrategia Internacional para la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas, adoptada en 1981, con un programa básico de acción quinquenal. Dicha Estrategia tenía por objeto "mejorar los sistemas de fiscalización de drogas; equilibrar la oferta y la demanda lícitas; erradicar la oferta ilícita; reducir el tráfico y la demanda ilícitos; prevenir el uso indebido de drogas lícitas y preveer tratamiento, rehabilitación y reintegración social de los toxicómanos."<sup>13</sup> Abarcó, por tanto, todos los aspectos de la fiscalización, apelando a la cooperación de los Estados miembros para cumplir sus objetivos.

A la luz de los datos y los resultados obtenidos, se consideró necesario formular, en 1984, la Declaración sobre la Lucha contra el Narcotráfico y el Uso Indebido de Drogas. La importancia de esta Declaración estriba en que en ella se asientan los siguientes postulados básicos:

- 1.- *El uso indebido de drogas es una actividad criminal internacional que exige*

-----  
(13) *El problema del narcotráfico. Visión internacional, op.cit., p.26*

*atención urgente y máxima prioridad.*

*2.- La producción ilegal, la demanda, el consumo y el tráfico ilícito de drogas obstaculizan el progreso económico y social, constituyen una amenaza a la seguridad y el desarrollo de países y pueblos y deben ser combatidos por todos los medios legales, morales e institucionales, a nivel nacional, regional e internacional.*

*3.- Su erradicación es responsabilidad colectiva de todos los Estados.*

*4.- Los Estados miembros se comprometen a intensificar esfuerzos y a coordinar estrategias orientadas hacia el control y la erradicación del narcotráfico y el uso indebido de drogas por medio de programas que incluyen alternativas económicas, sociales y culturales.<sup>14</sup>*

Progresivamente, durante la década de los años ochenta, al discurso internacional sobre el problema de las drogas se va sumando un elemento importante: la transnacionalización del fenómeno. En su 40º Período de sesiones, celebrado en 1985, la Asamblea General de las Naciones Unidas emite la resolución 40/121, en la que reitera que "se debe dar máxima prioridad a la lucha contra la producción, la demanda y el tráfico ilícitos de drogas y las actividades criminales internacionales conexas, como el comercio ilegal de armas y las prácticas terroristas", actividades catalogadas en el preámbulo de la resolución como una amenaza para "el bienestar de los pueblos, la estabilidad de las instituciones democráticas y la soberanía de los Estados".<sup>15</sup>

Reconociendo que el problema había adquirido dimensiones internacionales cada vez más alarmantes, dos años más tarde se convoca a la Conferencia Internacional sobre el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas, realizada en Viena del 17 al 26 de junio de 1987. Esta fué la primera conferencia internacional a nivel ministerial que trató cuestiones relativas al uso indebido y al tráfico ilícito de estupefacientes. A ella asistieron representantes de 138 Estados, y como resultado de sus deliberaciones se aprobó el **Plan Amplio y Multidisciplinario de Actividades Futuras en Materia de Fiscalización del Uso Indebido de Drogas (PAM)**.

Este, como ya mencionamos, forma parte rectora del grupo de instrumentos jurídicos antidrogas que dependen de la "voluntad política" de los Estados para su instrumentación.

-----  
(14) *Idem*, p.27

(15) *Idem*, p. 40

Como tal, no es un instrumento jurídico formal de carácter obligatorio. El PAM reviste especial importancia por constituir una serie de propuestas, a manera de guía, que pueden ser utilizadas voluntariamente por los gobiernos para conformar sus programas nacionales de control de drogas, de acuerdo con las realidades y necesidades de cada país.

El PAM adopta como premisa básica que "para hacer frente a todos los problemas que plantean el uso indebido y el tráfico ilícito de drogas, deberían reducirse tanto la oferta como la demanda y habría que adoptar medidas para romper el vínculo entre la demanda y la oferta, es decir, el tráfico ilícito."<sup>16</sup>

Así, desde una perspectiva global, el documento es un compendio de posibilidades de acción, que adquiere relevancia a nivel nacional, regional e internacional porque abarca todos los aspectos del uso indebido y el tráfico ilícito de drogas y, asimismo, es igualmente aplicable en los tres niveles. Las propuestas abarcan 4 áreas principales:

1.- Prevención y reducción de la demanda.

En esta parte, se aconsejan una serie de medidas a nivel nacional, regional e internacional, que incluyen actividades de evaluación del grado de difusión del abuso de drogas; organización de sistemas de acopio y evaluación de datos; desarrollo de técnicas de prevención a nivel educativo y laboral; aumento de programas preventivos a cargo de grupos cívicos y comunitarios, así como a cargo de organismos estatales; actividades de esparcimiento y posibles funciones de los medios de comunicación en tareas preventivas.

2.- Fiscalización de la oferta.

En esta área se señalan objetivos tendientes a fortalecer el sistema internacional de fiscalización de estupefacientes y sustancias psicotrópicas; a controlar el uso racional de productos farmacéuticos que contienen estas sustancias; a fortalecer la fiscalización del movimiento de psicotrópicos, así como de precursores químicos, a nivel internacional; y a controlar análogos de sustancias sujetas a fiscalización internacional.

Igualmente, se dá especial importancia a la identificación y eliminación de los cultivos

-----  
(16) *Plan Amplio y Multidisciplinario de Actividades Futuras en Materia de Fiscalización del Uso Indebido de Drogas*, Naciones Unidas, Comisión de Estupefacientes, Viena 1988, p. 12, párrafo 21

ilícitos, esta última mediante la erradicación manual o mecánica, o bien por medio de la fumigación con herbicidas, manual o incluso aérea, siempre y cuando haya quedado demostrado que el producto químico utilizado en la fumigación no sea perjudicial para los seres humanos o para el medio ambiente de que se trate.<sup>17</sup> También se contempla el otorgamiento de asistencia económica transitoria que preste ayuda técnica y financiera para las tareas de erradicación y/o fumigación en las zonas de cultivo.

Finalmente, considerando que "si bien los ingresos que obtiene el cultivador de la venta de estas plantas representan sólo una pequeña fracción del dinero que se mueve en las transacciones del tráfico ilícito y en la distribución de las drogas, los beneficios que obtiene el agricultor de esos cultivos son generalmente mayores que los que obtendría de cualquier otro cultivo de subsistencia o comercial que se determine que podría sembrarse en el mismo terreno"<sup>18</sup>, el documento propone la puesta en marcha de programas de reconversión y sustitución de cultivos ilícitos, bajo supervisión y asistencia del Fondo de las Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas (FNUFID) y de otros organismos internacionales relacionados con el tema. El plan también propone que los gobiernos puedan considerar favorablemente "la posibilidad de conceder tratamiento preferencial arancelario y no arancelario a las importaciones de esos productos de tierras reconvertidas."<sup>19</sup>

### 3.- Supresión del tráfico ilícito.

El PAM considera que "también es necesario garantizar una decidida aplicación de la ley, a fin de reducir la disponibilidad ilícita de drogas, hacer menos lucrativos los delitos relacionados con las mismas y contribuir a la prevención de su uso indebido, creando así un ambiente favorable a los esfuerzos de reducción de la oferta y la demanda ilícitas."<sup>20</sup>

En base a ello, propone una serie de medidas que abarcan todos los aspectos inherentes al tráfico de drogas, como son, primero, los esfuerzos para la desarticulación de las principales redes del tráfico de drogas; segundo, el fomento a la utilización de la técnica de entrega vigilada, mediante la cual se permite que un envío de droga ya detectado llegue a

-----  
(17) *Idem*, p. 49, párrafo 202

(18) *Idem*, p. 52, párrafo 210

(19) *Idem*, p. 53, párrafo 217

(20) *Idem*, p. 55, párrafo 225

su destino bajo una estricta vigilancia secreta, con el fin de identificar y detener a los dirigentes de las bandas; tercero, el uso de la extradición como elemento disuasivo, siempre y cuando los organismos nacionales apropiados consideren conveniente incorporar dicha medida a su legislación nacional, y de acuerdo a los tratados bilaterales o multilaterales de extradición que estén vigentes; cuarto, el fomento de la asistencia judicial y jurídica recíproca; quinto, la consideración de la posibilidad de admitir como prueba las muestras de incautaciones importantes de drogas, lo cual disminuiría los riesgos de conservar grandes cantidades de droga hasta que finalice la investigación y el proceso judicial correspondiente; sexto, el fortalecimiento de las disposiciones penales en los diferentes países, y la armonización regional de las mismas; séptimo, el decomiso de los instrumentos y el producto del tráfico ilícito de drogas; octavo, el estricto control de los accesos fronterizos oficiales y no oficiales, por tierra, mar y aire, así como en las embarcaciones y en las aeronaves; y, noveno, el control del tráfico de drogas por correo internacional.

#### 4.- Tratamiento y rehabilitación de los toxicómanos.

En este último campo el PAM sugiere medidas susceptibles de ser adoptadas en cuanto a modalidades y técnicas de tratamiento; selección de programas preventivos; capacitación del personal; atención sanitaria a los enfermos o infectados a causa del uso de drogas; atención a delincuentes drogadictos en el sistema de justicia penal y de prisiones y, por último, reinserción social de los farmacodependientes. En las medidas propuestas se prevee la colaboración de los organismos especializados de las Naciones Unidas, especialmente de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Cabe destacar que el PAM hace referencia al aspecto financiero, señalando que los recursos presupuestales (públicos, privados, nacionales o internacionales) constituyen la parte sustantiva de las políticas propuestas. De ellos depende en primera instancia la aplicación y efectividad de las mismas.

El Plan Amplio y Multidisciplinario guía actualmente la política internacional antinarcóticos. Representa, asimismo, el enfoque integral que sostiene la comunidad internacional sobre el fenómeno de las drogas y la forma de enfrentarlo.

Ahora bien, continuando con la historia de los instrumentos jurídicos internacionales sobre el tema, en 1988 las Naciones Unidas convocan nuevamente a una Conferencia Internacional de Plenipotenciarios a realizarse en Viena, de la cuál surge el instrumento

jurídico internacional más importante en materia de drogas: la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.

Este documento, de carácter obligatorio, aborda expresamente el consumo y la demanda, definiéndolos como tráfico ilícito y tipificándolos como delitos penales, incluyendo los actos inherentes, tales como la posesión para el consumo y la propaganda al consumo. Los postulados fundamentales de la Convención son los siguientes:

- 1.- La producción, la demanda y el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas representan una amenaza para la salud y el bienestar de los seres humanos y menoscaban las bases económicas, culturales y políticas de la sociedad.
- 2.- El tráfico ilícito amenaza la estabilidad, la seguridad y la soberanía de los Estados.
- 3.- El tráfico ilícito es una actividad delictiva internacional.
- 4.- La erradicación del tráfico ilícito es responsabilidad colectiva de todos los Estados.
- 5.- La Organización de Naciones Unidas es competente en materia de fiscalización de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

Basándose en estos postulados, la Convención de Viena establece el carácter penal de todos los delitos relacionados con el tráfico de drogas; prevee la aplicación de las correspondientes sanciones por los Estados, conforme a sus respectivas legislaciones y dispone una nueva reglamentación que cubre en detalle los diferentes aspectos del problema: decomisos de los bienes de los narcotraficantes, extradiciones, asistencia judicial recíproca, cooperación internacional, asistencia a los Estados de tránsito, entrega vigilada, precursores químicos, erradicación de cultivos ilícitos, transporte ilícito y eliminación de la demanda, entre otras disposiciones de tipo administrativo.

Con base en los lineamientos básicos dados por Naciones Unidas para la fiscalización internacional de estupefacientes y psicotrópicos, se han desarrollado estrategias regionales que buscan adecuarse a las características específicas (geográficas, históricas, culturales, políticas, económicas y/o sociales) que presenta el problema en los países de las diferentes áreas. Las estructuras regionales revisten singular importancia en las tareas de control de drogas, sobre la base de la cooperación bilateral y multilateral.

En el hemisferio americano, la Organización de Estados Americanos (OEA) tiene amplia participación en las políticas antinarcóticas. La base jurídica de su actuación en este campo está dada por el Programa Interamericano de Acción de Río de Janeiro contra el

Consumo, la Producción y el Tráfico Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, aprobado durante su décimosexto periodo ordinario de sesiones en 1986, y que sostiene los siguientes principios básicos:

- 1.- Las políticas adoptadas para la reducción de la demanda y la prevención del uso indebido de drogas, así como la lucha contra su tráfico ilícito, deben estar encaminadas al mejoramiento de los niveles de vida.
- 2.- El desarrollo socioeconómico no puede prosperar en la ausencia de condiciones que promuevan la dignidad individual, la democracia y la seguridad de los Estados.
- 3.- La adopción del Programa de Acción refleja el reconocimiento por la comunidad interamericana de la importancia que tiene el que se relacionen entre sí la prevención del uso indebido de drogas y la lucha contra su tráfico ilícito y el desarrollo socioeconómico.
- 4.- Las políticas de reducción de la demanda y de prevención del uso indebido de drogas y la lucha contra su tráfico ilícito deben figurar en el contexto de las políticas de desarrollo socioeconómico de los Estados miembros.
- 5.- Las recomendaciones del Programa de Acción se formulan respetando la soberanía de las naciones para determinar sus políticas de reducción de la demanda y de prevención del uso indebido de drogas y la lucha contra su tráfico ilícito.
- 6.- El tráfico ilícito de drogas es un fenómeno global que puede amenazar la soberanía de los Estados y la integridad e identidad de los pueblos.
- 7.- La cooperación internacional, bilateral o multilateral desarrollada libre de presiones de cualquier naturaleza es cada vez más importante para la eficaz reducción de la demanda, la prevención del uso indebido de drogas y la lucha contra su tráfico ilícito".<sup>21</sup>

Como podemos ver, este documento aborda la naturaleza social del problema, vinculando las acciones de control de drogas a un necesario desarrollo socioeconómico. Sobre esta base, el Programa de Acción de Río propone una serie de medidas encaminadas a "ampliar y fortalecer la capacidad de los Estados miembros para reducir la demanda, prevenir el uso indebido de drogas y combatir su producción y tráfico ilícitos", así como a "promover una respuesta interamericana apropiada" a la problemática "mediante el aumento en las actividades regionales en materia de investigación, intercambio de información,

.....  
(21) *El problema del narco tráfico: visión internacional*, op.cit., p.63

capacitación de personal especializado y prestación de asistencia mutua."<sup>22</sup>

Del Programa de Acción de Río surge la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), creada para desarrollar, coordinar y evaluar las medidas prescritas, presentar propuestas para aumentar su eficacia y considerar la adopción de mecanismos de financiamiento, es decir, en conjunto, debe crear el marco operativo para la acción conjunta de los Estados miembros en las tareas de control de drogas.

Dada la alta complejidad del fenómeno de las drogas en sus diferentes fases y los distintos problemas que este plantea o agudiza, ha sido frecuente observar importantes divergencias entre naciones desarrolladas y subdesarrolladas, en cuanto a la forma de abordar el fenómeno; divergencias que responden a condicionantes sociopolíticas y económicas. En el marco de la integración latinoamericana revisten especial importancia los esfuerzos por crear un acuerdo político que incorpore a los actores más importantes en el tratamiento de la cuestión de las drogas desde una perspectiva integral: política, económica, social y cultural, de acuerdo con las especificidades de la región.

A este respecto, en el VI Periodo Ordinario de Sesiones del Parlamento Andino, en marzo de 1982 se crea la Comisión VII Principal de Prevención y Lucha contra la Producción, Tráfico y Consumo Ilícito de Drogas y se acuerda internacionalizar subregionalmente la prevención y lucha contra el tráfico de drogas mediante la concertación multilateral de políticas y estrategias comunes. Pero es a partir de la Declaración de Quito, el 11 de agosto de 1984, suscrita por los Presidentes o representantes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Nicaragua y Panamá, cuando se inicia un planteamiento latinoamericano distinto al de los países industrializados, al declarar el tráfico de drogas como delito contra la humanidad, lo cual enfatiza la responsabilidad común de las naciones del planeta en torno a este fenómeno y la forma de resolverlo.

Esta calificación del tráfico de drogas se repite en la Declaración de Nueva York, el 2 de octubre de 1984 firmada por los representantes permanentes ante las Naciones Unidas de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, y por el Parlamento Andino en 1986.

-----  
(22) *Idem*, p.64

En materia de prevención y sanción del delito, particularmente en lo que respecta a la investigación contra el lavado de dinero, el crimen organizado y el desvío de productos químicos hacia la producción de drogas, así como otras actividades especializadas, resaltan las actividades de coordinación de la Heads on Narcotrafic Law Enforcement Administration (HONLEA), organismo cuya actuación se divide por regiones.

La cooperación en las acciones de los Estados del hemisferio americano contra el problema de las drogas también ha sido abordada por el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, Grupo de Río, desde febrero de 1987, en el Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia. En este documento, narcotráfico y terrorismo se conciben como delitos de primero orden para los países miembros del Grupo de Río, asociándose entre sí.

Posteriormente, en la III Reunión de Cancilleres en Cartagena de Indias (febrero 1988) y en la IV Reunión Interministerial de Oaxaca (junio 1988), se pretendió dar seguimiento al Compromiso de Acapulco, expresando el compromiso de propiciar una mayor concertación en las acciones contra el tráfico de drogas, y acordando apoyar en sus labores a la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).

El 29 de octubre de 1988 en la Reunión Presidencial de Uruguay, los Jefes de Estado del Grupo de Río afirman que "la producción, el tráfico ilícito y el uso indebido de estupefacientes y sustancias psicotrópicas está asumiendo proporciones que afectan la estabilidad de las instituciones en algunos de nuestros países y, de manera creciente, la seguridad de la comunidad de naciones."<sup>23</sup>

De acuerdo a ello, el Grupo de Río hace un llamado a las naciones industrializadas para que incrementen sus acciones en los planos preventivo, educativo y represivo; a los países productores para que continúen sus esfuerzos a fin de controlar las fuentes de producción y promover la sustitución de cultivos, y a los países de tránsito para que mantengan su combate. También solicitan el "establecimiento de controles eficaces sobre el comercio ilegal de precursores químicos."<sup>24</sup>

-----  
(23) Mario Eastman y Rubén Sánchez David, *El narcotráfico en la región andina*, Santafé de Bogotá, ONU - UNDCP, Parlamento Andino, 1992, p.33

(24) *Idem*, p.33

Dos años después, en la Reunión Presidencial de Caracas, los presidentes de Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela aprueban un Comunicado Conjunto en la materia, en el cual rechazan cualquier intento por responsabilizar a un país o grupo de países por el problema de las drogas, consideran inaceptables los intentos de imponer unilateralmente medidas represivas y condenan, asimismo, que se condicione la ayuda económica en función de los criterios externos de su actuación en esta materia. Todos estos pronunciamientos y reuniones coadyuvan al todavía incipiente desarrollo de una postura regional común frente a esta problemática, postura que tome en cuenta las especificidades políticas, económicas y sociales de los países del área, y las manifestaciones particulares adquiridas por el narcotráfico en la región.

En base a lo expuesto, podemos observar que las recomendaciones de la política internacional contra las drogas han ido variando de acuerdo a la concepción internacional de problema en las diferentes épocas. Las distintas condiciones nacionales en que el fenómeno de las drogas se ha manifestado, han influido considerablemente en la determinación de las políticas a seguir y en su universalización. De hecho, el debate internacional sobre esta problemática giró durante mucho tiempo en torno al grado de responsabilidad que adquieren los países especializados en la oferta y las naciones cuya problemática radica fundamentalmente en el consumo.

Actualmente el diagnóstico internacional ha superado teóricamente dicha discusión, por demás totalmente estéril, y sostiene la tesis de que el problema, de naturaleza eminentemente internacional, afecta de diversas formas a todos los países de la comunidad de naciones, e involucra igualmente a países demandantes y a naciones oferentes en los esfuerzos de control. Sin embargo, en el terreno práctico ha sido difícil lograr un equilibrio real entre ambas posiciones.

Los países oferentes se quejan de llevar la mayor parte del peso de las políticas antinarcóticas impulsadas, en tanto los países demandantes no han logrado disminuir los altos índices de su consumo de drogas. Asimismo, todo parece indicar que actualmente se sigue priorizando la acción represiva como instrumento fundamental para combatir el tráfico de drogas, sin que se haya alcanzado un equilibrio con la aplicación de políticas preventivas dentro de un enfoque integral, pese a los esfuerzos de la comunidad internacional. Ambos hechos están directamente relacionados con el peso político que tienen los países desarrollados consumidores en la Organización de las Naciones Unidas.

Sin embargo, es innegable que la visión internacional del problema se ha ido desarrollando y fortaleciendo conforme el problema de las drogas se percibe en su naturaleza global. El mundo contemporáneo convive cotidianamente con la droga, y el enfoque necesariamente ha tenido que adecuarse a la realidad. El proceso ha sido gradual y progresivo.

La producción, el tráfico y el consumo de estupefacientes ha dejado de ser un simple problema de salud pública, de orden público o de represión policial y se ha convertido en un fenómeno económico y social que trasciende las fronteras nacionales, condiciona e influye en las políticas internas de los países más afectados e incide en las relaciones internacionales entre países en desarrollo y países industrializados. De ahí la importancia de una concepción internacional integral, que proponga, impulse y coordine eficazmente los lineamientos básicos de las políticas de control de este problema.

## Capítulo 2.

### Colombia y Estados Unidos frente al problema de las drogas

#### 2.1 El papel de Colombia y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico y el consumo de drogas

En el escenario internacional, y especialmente en el hemisferio americano, Colombia y Estados Unidos han jugado los principales papeles en el problema de las drogas, al ser identificados como las puntas de lanza de las fases inicial y terminal del mismo. Estados Unidos es el país consumidor por excelencia, mientras que Colombia se ubica como el principal procesador de cocaína, la droga de mayor demanda en el mercado estadounidense, amén de ser un importante productor de marihuana y, recientemente, de la planta de amapola utilizada en la elaboración de heroína.

Son varias y complejas las características históricas y estructurales que han contribuido al desarrollo de esta problemática al interior de ambas naciones. Sin embargo, en el análisis de los hechos, no es posible visualizar a Colombia y a Estados Unidos como entidades separadas, ignorando la íntima relación que ha existido entre ambos procesos como parte de un fenómeno de carácter internacional y, por tanto, las implicaciones de los mismos hacia los demás miembros de la comunidad internacional, factor que será analizado en capítulos posteriores. Colombia como productor y Estados Unidos como consumidor se mueven dentro de la dinámica del narcotráfico en una estrecha relación de interdependencia.

Ahora bien, como ya se ha mencionado, Colombia es el principal oferente de drogas en el hemisferio americano. Una serie de antecedentes y factores internos se combinan para hacer de este país un centro privilegiado del narcotráfico. Entre ellas destaca la disponibilidad de un terreno idóneo para el cultivo y un clima que lo favorece, así como una ubicación territorial estratégica para el contrabando de grandes cantidades de droga hacia Estados Unidos a través del Caribe, Centroamérica y México.

Su aparición en el mercado mundial de drogas ilegales se ubica a mediados y finales de los años 60, con la producción de marihuana. En ese entonces el país participaba con una pequeña fracción de la producción mundial de esta droga, oferta que estaba en un 95% en manos de mexicanos. A principios de los 70, Colombia emerge ya como el principal

abastecedor de marihuana en los Estados Unidos, aunque el control seguía siendo propiedad de los traficantes mexicanos. Sin embargo, el gobierno estadounidense empezó a velar más por la aplicación de la ley antidrogas a lo largo de su frontera con México, y en 1975 el gobierno mexicano puso en marcha una vasta operación de erradicación de cultivos de marihuana en su territorio, cuyo éxito significó la oportunidad de los traficantes colombianos para penetrar en el gran mercado estadounidense. La producción hemisférica de esta droga se desplazó rápidamente hacia Colombia, especialmente a la península de la Guajira y a las laderas de la Sierra Nevada de Santa Marta. A mediados y finales de la década de los años setenta es la época de la gran "bonanza marimbera", es decir, la prosperidad de los grupos colombianos dedicados a la producción y comercialización de marihuana, en la cual Colombia daba cuenta del 70% de la marihuana que entraba a Estados Unidos.

Como proceso paralelo, en esta década se va desarrollando lo que constituiría la característica más peculiar del narcotráfico colombiano: la cocainización.

Existen varias ventajas comparativas que contribuyeron al desarrollo de la industria de la cocaína y al posterior desplazamiento de la marihuana. Esta última arroja ganancias relativamente limitadas, pues si bien una hectárea de su cultivo reditúa varios miles de dólares también es cierto que exige un arduo trabajo para obtenerla. Se trata asimismo de un tráfico demasiado voluminoso, que requiere de múltiples embarques para su transporte, además de una considerable cantidad de mano de obra.

En contraposición, el precio del kilogramo de cocaína es 100 veces superior al de la marihuana, y los volúmenes a transportar disminuyen en la misma proporción.<sup>25</sup> Es cierto que el trabajo químico requerido para transformar la pasta de coca en cocaína, su transporte y comercialización, requieren de grandes inversiones de capital, pero también es innegable que permiten obtener enormes beneficios.

La explotación de ambas drogas también se diferencia en base a los grupos que las controlan y sus formas organizativas y operativas. Al respecto, nos dice Marcos Kaplan: "La explotación de la marihuana es empresa trabajo-intensiva, con efectos multiplicadores del empleo y del ingreso y más amplia distribución de ellos. La cocaína emplea menos personal, requiere más capital, técnicas industriales, productos químicos importados. Proporciona

-----  
(25) Marcos Kaplan, *Aspectos Sociopolíticos del Narcotráfico*, México, INACIPE, 1990, p.34-35

mayores beneficios, los concentra en menos manos, los maneja con técnicas financieras más refinadas y complejas. Requiere y genera organizaciones más verticalmente integradas, más jerarquizadas y más violentas".<sup>26</sup>

A finales de la década de los años setenta y principios de los ochenta se dan ciertos factores que coadyuvan a la diversificación de la producción colombiana de drogas. Por ejemplo, la práctica de mezclar otras hierbas a la hoja de marihuana origina protestas de los consumidores estadounidenses, y los precios de esta droga empiezan a decaer por el decremento en su calidad. Como resultado, empieza a proliferar en California la marihuana sin semilla, de cultivo casero.

En virtud de lo anterior, el comercio colombiano de cocaína asciende rápidamente. Los grupos de narcotraficantes colombianos revolucionan el tradicional método de transporte de esta droga, las llamadas "mulas" (portadores individuales que llevaban cantidades pequeñas utilizando aerolíneas comerciales), al sustituirlo por enormes operaciones de transporte aéreo.

Después de establecer su dominio sobre la oferta sudamericana de cocaína, los traficantes colombianos -entre quienes ya predominaban los que en esos años constituirían el actual cártel de Medellín-, orientaron su atención hacia el control de la distribución al por mayor en los Estados Unidos, eliminando a los intermediarios.

El auge de la producción y tráfico de marihuana en Colombia se termina en 1983. A partir de entonces el papel colombiano en los circuitos internacionales de la droga se da en la cocaína. Es necesario señalar que, si bien Colombia juega un doble rol de productor de coca y procesador de cocaína, la mayor importancia de su participación en la cadena internacional del narcotráfico radica en esta última actividad.

Los narcotraficantes colombianos son actualmente los mayores procesadores y distribuidores de cocaína en el mundo, al procesar enormes cantidades de la pasta de coca que se produce en Perú y Bolivia. El negocio es controlado por poderosos grupos de narcotraficantes, principalmente los cárteles de Medellín y Cali, quienes han extendido sus

-----  
(26) *Idem*, p.35

operaciones hasta llegar a controlar la mayor parte de la producción de la droga en sus diversas fases, así como su distribución en los principales mercados estadounidenses.

El cártel de Medellín es una organización criminal creada para integrar y controlar las diferentes fases del negocio de la droga, especialmente en lo que a la cocaína se refiere. Sus miembros originales de mayor nivel eran Pablo Escobar Gaviria, Gustavo Rodríguez Gacha (alias "el mexicano"), Carlos Lehder Rivas y los hermanos Jorge Luis, Juan David y Fabio Ochoa.

Existen algunas objeciones en torno a la denominación del grupo como "cártel". Teóricamente hablando, un cártel se define como una especie de monopolio en el que sus miembros son capaces de controlar la oferta total del producto a su conveniencia, y por consiguiente su precio. En un determinado lapso de tiempo, específicamente el comprendido entre 1981 y mayo de 1984, los narcotraficantes de Medellín funcionaron efectivamente como un cártel, al lograr tener el control del 70-80% del comercio colombiano de cocaína y mantener los precios finales de la misma a un nivel bastante alto. Sin embargo, a partir de ese momento el negocio se presenta cada vez más lucrativo, la oferta de cocaína crece a un ritmo acelerado, el precio por kilogramo disminuye, y se difunde el uso de variedades más baratas, tales como el crack y el basuco. El cártel, como mecanismo controlador de la oferta y el precio, deja de existir. Es posible considerar incluso, como lo afirma Guy Gugliotta, que los propios barones de la droga hayan decidido dismantelar el cártel como tal, y permitir que el libre juego de la oferta y la demanda dictara la naturaleza del negocio, previendo los beneficios que obtendrían de un mercado cada vez más amplio.<sup>27</sup>

El análisis realizado por Alain Labrousse coincide en este punto: "La organización de la mafia de Pablo Escobar no es tan rígida como se supone. El cártel supuestamente implica un monopolio que rige los precios gracias a una estructura reglamentada por normas inviolables. Ello no se da entre los narcotraficantes de Medellín, puesto que los lugartenientes de Escobar, como Carlos Lehder y Rodríguez Gacha, no tuvieron grandes problemas para independizarse, y los Ochoa siempre estuvieron relacionados con el cartel de Cali, encabezado por Rodríguez Orejuela. En el cártel de Medellín el trabajo siempre estuvo

-----  
(27) Véase Guy Gugliotta, "The colombian cartels and how to stop them", en Peter Smith (comp.), *Drug Policy in the Americas*, Westview Press, University of California, 1992

repartido: Pablo Escobar terminó encargándose de la distribución de la cocaína, Rodríguez Gacha de la fuerza armada y los Ochoa de la elaboración de la droga. Pero cada uno de ellos disponía de su propia organización, sin excluir proveedores, combatientes y clientela."<sup>28</sup>

Por cuanto al poder político y militar acumulado por el denominado cártel de Medellín, la situación es distinta. Con el fin de proteger sus intereses, de evitar la extradición a los Estados Unidos y de eludir la persecución del gobierno colombiano, el cártel de Medellín ha declarado y emprendido una guerra total contra el Estado. De alguna manera, esta guerra es vista como una forma de recobrar, mediante la violencia, la legitimidad perdida a partir de mayo de 1984, cuando los altos narcotraficantes se ven obligados a sumirse en la clandestinidad, renunciando a las pretensiones políticas y empresariales que los caracterizaban.<sup>29</sup> El saldo de la operatividad violenta del cártel de Medellín ha sido alto, en vidas humanas, pérdidas materiales y, sobre todo, en la merma de las bases institucionales del Estado colombiano.

Por su parte, el cártel de Cali, encabezado por los hermanos Rodríguez Orejuela, surge como el gran competidor del cártel de Medellín por los mercados estadounidenses. Su operatividad es sustancialmente diferente: en lugar de proclamar su existencia mediante métodos violentos en las figuras de importantes personajes de la vida política colombiana, escogieron la discreción como norma de su actuar, manejando sus operaciones calladamente, eludiendo la confrontación directa con el gobierno hasta 1987,<sup>30</sup> e incursionando en el ámbito de los negocios lícitos para maximizar los beneficios económicos obtenidos. "Mientras Gilberto (Rodríguez Orejuela) atendía las 'relaciones internacionales', Miguel Angel (Rodríguez Orejuela) se introdujo en las altas esferas económicas y políticas (...). La familia se dedicó a negocios de farmacias, supermercados, restaurantes y bares (más de cincuenta). Invirtió también en servicios de informática, bancos, desarrollos urbanos y, para completar el cuadro, en la industria química. La estrategia tan diferente que seguían los dos cárteles dió lugar a un dicho ingenioso, que además reflejaba la verdad: El cártel de

-----  
(28) Alain Labrousse, *La droga, el dinero y las armas*, México, Siglo XXI, 1993, p. 287

(29) En 1982 Escobar había sido elegido miembro suplente del Congreso colombiano por el Partido Liberal en su departamento natal, Antioquía; Lehder había fundado un partido político, el "Movimiento Latino Nacional", de ideología nacionalista con elementos fascistas; y Rodríguez Gacha era dueño de un equipo futbolístico.

(30) En este año se sitúa el inicio de la sangrienta guerra entre los dos cárteles, ocasionada por la competencia por los mercados, así como por serias desavenencias entre sus respectivos líderes.

Medellín rompe; el de Cali corrompe".<sup>31</sup>

Esta estrategia ha dado al cártel de Cali resultados favorables en lo que se refiere a la persecución gubernamental, dado que esta se ha dirigido principalmente hacia los miembros del cártel de Medellín. Podríamos hablar incluso de una actitud más tolerante por parte de las autoridades hacia las actividades del cártel de Cali, especialmente si consideramos las declaraciones hechas por el general Maza Márquez: "Nuestra táctica desarrolla prioridades a partir de la lucha contra el narcoterrorismo; es decir, contra los que, valiéndose de su enorme fortuna, tratan de destruir al Estado de Colombia. En este contexto, nuestros principales enemigos son Pablo Escobar y Rodríguez Gacha...".<sup>32</sup> Ello seguramente ha contribuido al éxito alcanzado por el cártel de Cali en el negocio de los narcóticos: para 1990 los agentes antidrogas estadounidenses estimaban que este grupo controlaba la mitad de la cocaína que entraba a los Estados Unidos.<sup>33</sup>

Sin embargo, pese a su fama de pacifismo, el cártel de Cali cuenta con un ejército privado de aproximadamente 2,500 hombres, entrenados por una empresa especialista de Bogotá, propiedad también del cártel.<sup>34</sup> Incluso "su fuerza paramilitar (...) ha sido acusada repetidas veces por la Comisión Defensora de Derechos Humanos por su participación en matanzas de familias campesinas, contando con la ayuda del ejército."<sup>35</sup>

Ahora bien, para comprender la naturaleza y los alcances del narcotráfico colombiano, es necesario visualizar el proceso histórico de esta nación. A este efecto, encontramos que la realidad colombiana es bastante peculiar. Hasta los años ochenta se clasificaba como la nación económicamente más próspera de América Latina. Sin embargo, al mismo tiempo es uno de los países más violentos del hemisferio y quizá del mundo.

En gran parte la creciente ola de violencia tiene causas políticas. Desde 1958, cuando se retomó el Estado de Derecho después de cuatro años de régimen militar dirigido por el

-----  
(31) Alain Labrousse, *La droga, el dinero y las armas*, op.cit., p.328

(32) *Idem*, p.332

(33) Guy Gugliotta, "The colombian cartels and how to stop them", en Peter Smith, *Drug Policy in the Americas*, op.cit., p.116

(34) Alain Labrousse, *La droga, el dinero y las armas*, op.cit., p.329

(35) *Idem*, p.331

general Gustavo Rojas Pinilla, el sistema político colombiano ha sido oficialmente democrático; no obstante lo cual, los restrictivos procedimientos políticos adoptados bajo el acuerdo bipartidista del Frente Nacional (1958-1974) y su subsiguiente prolongación (1974-1986), bajo el cual los partidos liberal y conservador acordaron la alternancia en el poder, limitaron grandemente la participación en el sistema a las élites dominantes de ambas organizaciones partidistas, mientras negaban totalmente el acceso a otras fuerzas sociales surgidas por la rápida modernización económica del país.

El sistema clientelista de partidos se constituyó desde entonces en base a intereses privados, más que por un programa ideológico real que representara intereses sociales, haciéndose especialmente vulnerable a las prácticas de corrupción y violencia. Como resultado, Colombia ha sido objeto durante décadas de las operaciones violentas de una guerrilla revolucionaria con presencia urbana y rural. Colombia alberga la más antigua organización guerrillera marxista del hemisferio americano, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), amén de por los menos otras 7 organizaciones armadas que practican la guerra de guerrillas.

La violencia de la izquierda generó a su vez una ola de contraviolencia encabezada por la derecha, cuyos objetivos frecuentemente han sido campesinos, líderes sindicales, intelectuales, periodistas y miembros de los partidos de izquierda sospechosos de colaborar con la guerrilla. Un gran número de miembros de la Unión Patriótica (UP), partido formado con el respaldo de las FARC y el Partido Comunista de Colombia, han sido asesinados, y aún delincuentes comunes han sido objeto de la acción de estos grupos paramilitares, en nombre del "saneamiento social" que proclaman.

El uso de la violencia como método de autodefensa de intereses particulares es una característica de la historia del Estado colombiano, un Estado que jamás ha tenido el monopolio de la coacción. El aparato militar estatal, precariamente supeditado al poder civil, se suma a menudo a esta dinámica, dejando de lado la normatividad constitucional para servir a los intereses privados de viejos y nuevos terratenientes.<sup>36</sup> Se entiende entonces que la generalización de la corrupción y la violencia como mecanismos de regulación social y política, rebase y neutralize el sistema de justicia, dentro de un esquema en el que se

-----  
(36) Bruce M. Bagley y Juan G. Tokatlían (comps.). *Economía y Política del Narcotráfico*, Bogotá, Fondo Editorial CEREC, 1990, p. 113

mezclan los intereses privados con los aparatos estatales.

Como consecuencia de su escarpada historia, Colombia cuenta hoy con una cultura profundamente impregnada de violencia, la cual es reforzada debido a que la mayoría de los crímenes quedan impunes a causa de la corrupción e insuficiencia de la policía nacional y el sistema judicial, instituciones que, como ya se mencionó, se encuentran frecuentemente rebasadas por la problemática.

Asimismo, la rápida modernización económica en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial rompió con las tradicionales estructuras familiares y costumbres sociales imperantes, al tiempo que la extensiva pobreza rural y urbana y el desempleo fomentaron altas tasas de criminalidad y violencia callejera.

A este estado de cosas se suma el surgimiento formal de la mafia organizada del narcotráfico a finales de los años 70 y principios de los 80. El Cártel de Medellín fué creado, como ya se mencionó, para integrar las operaciones de algunos narcotraficantes colombianos de cocaína y eliminar a los intermediarios en Miami. Contando con una masa de gente desempleada y pobre que es pagada por asesinar, conocidos localmente como "sicarios", los narcotraficantes aprovechan esta tradición de violencia y se suman a ella, peleando en contra de los intentos gubernamentales de control y en contra de los grupos guerrilleros que se oponen a sus intereses. La rivalidad entre los diferentes carteles de la droga en Colombia, en sus intentos por el control del negocio, ha dado lugar a frecuentes enfrentamientos que arrojan altos saldos en vidas humanas.

Utilizando su gran poder económico, el narcotraficante colombiano se sirve de los tradicionales métodos de corrupción, extorsión y violencia para neutralizar la persecución penal ejercida por las autoridades estatales, y para crear grandes sistemas de complicidad. Los asesinatos de jueces, políticos y periodistas han hecho de la persecución al narcotráfico una especie de tabú: son pocas las personalidades políticas o los juristas que se pronuncian a favor de medidas concretas de represión.

Asimismo, el narcotraficante colombiano cuenta con diversos mecanismos sociales alternativos que le ayudan a protegerse contra represiones políticas y legales, y que, al mismo tiempo, le otorgan cierto reconocimiento social como clase emergente. Entre ellos se encuentra el mecenazgo entre los estratos sociales marginados del país,<sup>37</sup> el doble papel de delincuentes (traficantes de cocaína) y capitalistas legales (empresarios con negocios y

propiedades ilícitas), y la posibilidad de ganar determinada influencia en la política a través del financiamiento de campañas electorales, lo cual les otorga un apoyo político contra medidas de represión agudas. Todos estos métodos contribuyen a hacer inefectiva y selectiva la represión gubernamental, ya que frecuentemente está dirigida al extenso número de pequeños cultivadores que no cuentan con el poder de defensa de sus empleadores mayores.

Por otra parte, en extensas zonas periféricas del territorio colombiano no existe una vinculación a los mercados de los centros urbanos ni una conexión a la estructura institucional nacional administrativa. El Estado en estas regiones tiene una limitada presencia, siendo representado sólo por los maestros o eventualmente por agentes de policía, y los medios financieros estatales son sumamente escasos en dichas áreas.

En muchas de estas periferias abandonadas, el vacío estatal es ocupado por los grupos guerrilleros y por los capos de la economía de la cocaína. Estos últimos se cuentan actualmente dentro de los principales protagonistas de la altísima concentración de la tierra en el país. Los narcotraficantes consiguen el apoyo de la población con regalos de infraestructura básica, como campos deportivos, centros de salud, etc., y aprovechan la lejanía y el aislamiento de estas zonas para establecer los laboratorios de procesamiento de coca y las pistas clandestinas necesarias para sus operaciones. El intrincado sistema de alianzas entre guerrillas, narcotraficantes, ejército, grupos paramilitares y terratenientes en estas remotas zonas del agro colombiano generan, como es obvio, una situación altamente conflictiva.<sup>38</sup>

Así, la mínima presencia estatal en estas regiones, y la consecuente autonomía de las

-----

(37) "Es indudable que Escobar, moderno Robin Hood, goza del apoyo y simpatía de un pueblo que vive en condiciones miserables, y para el cual se ha convertido en símbolo de la revancha ante un gobierno desacreditado y una policía odiada." "La verdadera astucia de Pablo Escobar no consistió en rodearse y asociarse con personajes tan principales (...), sino en atraer con desplafaros constantes y notorios a la parte menos favorecida de la sociedad colombiana" Véase Alain Labrousse, *La droga, el dinero y las armas*, op. cit. p.332-335 y 286 respectivamente

(38) Sobre la penetración del narcotráfico en el agro colombiano véase Jaime Puyana Ferreira, "La economía del narcotráfico en Colombia", en Ana Josefina Alvarez Gómez (comp.), *Tráfico y consumo de drogas. Una visión alternativa*, UNAM, ENEP Acatlán, México 1991

relaciones sociales, se convierten en condiciones favorables al establecimiento de la economía ilegal de la cocaína.

Cabe señalar, sin embargo, que dichas condiciones han servido tradicionalmente al desarrollo de economías informales, tal como el contrabando de mercancías, y por tanto la industria de la cocaína es sólo una nueva e importante rama económica en esa tradición.

El ingreso de las exportaciones de drogas tiene un efecto positivo en la economía nacional a corto plazo. Sin embargo, a largo plazo este efecto positivo se anula, dado que la inestabilidad y violencia que trae consigo el narcotráfico desestimulan la repatriación de capitales y ahuyentan la inversión extranjera.

Una consecuencia potencialmente grave del tráfico de drogas en Colombia ha sido un gradual incremento en su consumo por la población. El consumo colombiano presenta características muy diferentes a las de los consumidores estadounidenses: se inserta en un contexto de desempleo, pobreza, desintegración social, familiar e individual, carencias múltiples y falta de satisfactores económicos y morales. En los estratos medios y bajos, el consumo de drogas se orienta a los productos volátiles de uso industrial y doméstico, es decir, inhalantes de producción lícita y bajo costo. A finales de la década de los ochenta había en Colombia alrededor de 400,000 jóvenes, adolescentes y niños consumidores de diversas drogas.<sup>39</sup>

Empero, el tráfico de drogas se convierte en el aspecto más serio en el ámbito interno, no por el comercio ilícito en sí mismo, sino por el mecanismo generador de violencia en que se ha convertido. De hecho, la agudización de los efectos nocivos del narcotráfico en Colombia ha ocasionado que, curiosamente, este fenómeno se perciba como la causa de los males que aquejan al país, restándole importancia a los factores estructurales relacionados con las desigualdades y desequilibrios, internos y externos, como generadores de la pobreza, el atraso y la injusticia propios del subdesarrollo colombiano. La crisis institucional democrática en el país ha contribuido a agudizar el problema, porque el Estado carece de instrumentos eficaces para enfrentar esta situación.

Así como el tema de las drogas ha permeado progresivamente la política interna de

-----  
(39) Marcos Kaplan, *Aspectos Sociopolíticos del Narcotráfico*, op.cit., p.134

relaciones sociales, se convierten en condiciones favorables al establecimiento de la economía ilegal de la cocaína.

Cabe señalar, sin embargo, que dichas condiciones han servido tradicionalmente al desarrollo de economías informales, tal como el contrabando de mercancías, y por tanto la industria de la cocaína es sólo una nueva e importante rama económica en esa tradición.

El ingreso de las exportaciones de drogas tiene un efecto positivo en la economía nacional a corto plazo. Sin embargo, a largo plazo este efecto positivo se anula, dado que la inestabilidad y violencia que trae consigo el narcotráfico desestimulan la repatriación de capitales y ahuyentan la inversión extranjera.

Una consecuencia potencialmente grave del tráfico de drogas en Colombia ha sido un gradual incremento en su consumo por la población. El consumo colombiano presenta características muy diferentes a las de los consumidores estadounidenses: se inserta en un contexto de desempleo, pobreza, desintegración social, familiar e individual, carencias múltiples y falta de satisfactores económicos y morales. En los estratos medios y bajos, el consumo de drogas se orienta a los productos volátiles de uso industrial y doméstico, es decir, inhalantes de producción lícita y bajo costo. A finales de la década de los ochenta había en Colombia alrededor de 400,000 jóvenes, adolescentes y niños consumidores de diversas drogas.<sup>39</sup>

Empero, el tráfico de drogas se convierte en el aspecto más serio en el ámbito interno, no por el comercio ilícito en sí mismo, sino por el mecanismo generador de violencia en que se ha convertido. De hecho, la agudización de los efectos nocivos del narcotráfico en Colombia ha ocasionado que, curiosamente, este fenómeno se perciba como la causa de los males que aquejan al país, restándole importancia a los factores estructurales relacionados con las desigualdades y desequilibrios, internos y externos, como generadores de la pobreza, el atraso y la injusticia propios del subdesarrollo colombiano. La crisis institucional democrática en el país ha contribuido a agudizar el problema, porque el Estado carece de instrumentos eficaces para enfrentar esta situación.

Así como el tema de las drogas ha permeado progresivamente la política interna de

-----

(39) Marcos Kaplan, *Aspectos Sociopolíticos del Narcotráfico*, op.cit., p.134

Colombia, lo mismo ha sucedido con su política exterior. La actuación externa de este país es generalmente precedida por la temática del narcotráfico. Como resultado de ello, la toma de decisiones en el Estado colombiano (interna y externamente) ha sido fuertemente influida por nuevos actores y factores relacionados con la problemática de las drogas, al tiempo que otros asuntos domésticos claves (la reforma agraria, el proceso de paz y la economía nacional, entre otros) se han visto vinculados, condicionados o incluso desplazados por el desarrollo de la dinámica del narcotráfico.

No podemos perder de vista que la problemática colombiana de ser el eje de la producción y distribución mundial de cocaína tiene mucho que ver con las condiciones estructurales del país. Las desigualdades sociales y la alta marginación económica de amplios sectores obligados a vivir en una economía de subsistencia otorgan a las operaciones del narcotráfico el carácter de alternativa. Igualmente, la tradición de violencia y la corrupción de las instituciones gubernamentales dan un espacio al negocio de las drogas en las estructuras políticas y sociales. La penetración del narcotráfico se realiza entonces en los ámbitos económico, político y social. A resumidas cuentas, podemos decir que la industria de la cocaína ha encontrado en Colombia condiciones políticas y sociales (además de las naturales) preestablecidas que favorecen su desarrollo, o al menos no lo limitan efectivamente.

Ahora bien, habiéndonos referido a la naturaleza internacional y transnacional del fenómeno del narcotráfico y el consumo de drogas como un proceso circular, nos encontramos frente a la premisa básica de no poder explicarlo basándonos en su manifestación particular en un país. La existencia y el desarrollo del narcotráfico colombiano está íntimamente ligado con los altos índices de consumo que constituyen la problemática fundamental de Estados Unidos en este campo. Encontramos entonces ampliamente representados por estos dos países los extremos de la cadena oferta-demanda del negocio de las drogas, con las reservas que impone su carácter ilícito.

El todo que conforman puede, por tanto, dividirse para fines de análisis, pero en la concepción del problema necesariamente debe considerarse la interrelación y dinámica de sus diversas partes y formas.

Así pues, es necesario comprender las características principales de la manifestación adquirida por el fenómeno de las drogas en el mercado más grande y dinámico del planeta.

Estados Unidos es sin lugar a dudas el principal consumidor de drogas en el mundo. A finales de la década de los años 80 se consideraba que había de 20 a 25 millones de fumadores regulares de marihuana; 5.8 millones de consumidores de cocaína y medio millón de adictos a la heroína.<sup>40</sup> Además había alrededor de 2.5 millones de consumidores regulares de drogas sintéticas. Y debe considerarse que existen consumidores que utilizan otras drogas a la vez, por lo que es difícil hacer una estimación exacta del total de consumidores habituales de todas las drogas ilícitas en este país. Según diversos cálculos realizados, el número se aproximaría a los 25 millones de personas a finales de la década pasada.<sup>41</sup> Supuestamente, los consumidores estadounidenses gastaron 150 mil millones de dólares anualmente en drogas ilícitas durante ese período, aproximadamente el doble de lo que gastaron en alcohol.<sup>42</sup>

Aunque primordialmente consumidor, Estados Unidos es también país productor, distribuidor y financiador de las drogas "duras".<sup>43</sup> Es sede de un gran número, desconocido por cierto, de grupos productores y comercializadores de marihuana. Verdaderas mafias estadounidenses importan y venden cocaína, heroína, opio y otras drogas, e incluso las reexportan a otras naciones. Igualmente, encabezan una creciente actividad de lavado de dólares procedentes del narcotráfico. Finalmente, el consumo y el tráfico estadounidenses están estrechamente relacionados con el avance de la delincuencia, problema sumamente grave en diversas ciudades de la Unión Americana; y representa para el Estado y la sociedad un costo de miles de millones de dólares en el aparato policial, los tribunales, el sistema carcelario, los servicios sociales, los hospitales y otras instituciones de tratamiento preventivo y rehabilitatorio.

El consumo de drogas en los Estados Unidos determina el comercio internacional de cocaína y marihuana, y por tanto es la principal fuente de ingresos de las organizaciones de narcotraficantes. En este sentido, el comercio ilícito de drogas en este país representa un bastión del crimen organizado.

-----  
(40) Bruce M. Bagley y Juan G. Tokallian (comps.). *Economía y Política del Narcotráfico*, op.cit., p.370

(41) "El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos", *Informe de Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos*, México, FCE, 1988, p.122

(42) Bruce M. Bagley y Juan G. Tokallian (comps.). *Economía y Política del Narcotráfico*, op.cit., p.16

(43) Ver cuadros 1 y 2 en el capítulo primero.

Exclusivamente en el hemisferio americano, siete países latinoamericanos y del Caribe fueron los oferentes del grueso de la marihuana, cocaína y heroína contrabandeadas a Estados Unidos desde el hemisferio occidental cada año, hasta 1990. Cerca del 90% de toda la marihuana importada que entró al mercado de ese país, tuvo su origen en cuatro países de la Cuenca del Caribe: México (34-40%), Colombia (20-25%), Jamaica (10-15%) y Belice (5-10%). Estados Unidos mismo produjo alrededor de 2.100 toneladas adicionales al año.

Virtualmente toda la cocaína consumida dentro de los Estados Unidos en este período se cultivó en tres naciones sudamericanas: Perú (50%), Bolivia (40-45%) y Colombia (5-10%). A mediados de la década de los 70, Colombia surge como el principal país proveedor de esta droga ya procesada, y a partir de entonces ha controlado el 75% de toda la cocaína proveniente de la región andina.<sup>44</sup>

En cuanto a la heroína, hasta 1990 México era el único país que la producía en América Latina. Cerca del 39% de las 6.45 toneladas métricas que se estima fueron introducidas al mercado estadounidense en 1986 fueron cultivadas ahí; mientras que el resto provino de países asiáticos.<sup>45</sup> Para 1992, sin embargo, el hallazgo de grandes cultivos de amapola en el sur de Colombia indicó que los narcotraficantes colombianos están diversificando sus actividades hacia la producción de heroína, con el fin de satisfacer las necesidades de un creciente mercado en Estados Unidos.<sup>46</sup>

Así pues, el alto índice de consumo de drogas en Estados Unidos se vuelve condición de la oferta que especializa a Colombia y a otros países latinoamericanos, sin dejar de ser, al mismo tiempo, producto de la alta disponibilidad de drogas que ingresan al país.

Inicialmente, en Estados Unidos los opiáceos no eran asunto de gran preocupación nacional, pues su consumo se limitaba a los ghettos urbanos y era especialmente vinculado a los negros y puertorriqueños. Otras drogas, como la marihuana, eran también propias de grupos sociales marginados a quienes se asociaba con la violencia y la criminalidad. El consumo de drogas en los años 50 estaba bien ubicado y coexistía con las costumbres y características sociales imperantes. Sin embargo, esta actitud varía en la siguiente década,

-----  
(44) Bruce M. Bagley y Juan G. Tokatlian (comps.). *Economía y Política del Narcotráfico*, op.cit., p. 17-20

(45) *Idem*, p. 17-20

(46) Rensselaer W. Lee III, *El laberinto blanco*, Bogotá, Fondo Editorial CEREC, 1992, p.22

considerada como el punto inicial de la expansión del consumo de drogas. El uso de estas rebasó el ámbito de las clases marginadas y se extendió entre los jóvenes de la clase media estadounidense, dando como resultado la progresiva difusión del enfoque que catalogaba al distribuidor (generalmente proveniente de los estratos bajos) como delincuente y al consumidor clasemediero como enfermo y víctima.

La expansión del consumo de drogas en este país particular tuvo mucho que ver con la fuerte crisis del "american way of life" entre la juventud. Ya hemos hablado del movimiento hippie y de las tendencias pacifistas y de protesta que caracterizaron fuertemente la década de los 60, y en los cuáles el uso de la marihuana era visto como el acto de rebeldía y de libertad por excelencia. Al concebirse esta droga como un enemigo interno, las autoridades estadounidenses enfocaron esfuerzos a su eliminación. Clara muestra de este hecho es el llamado "Operativo Intercepción" de 1969, bajo el cual se logró una disminución importante del flujo de marihuana proveniente de México, pero también se abrió el camino a la producción de esta droga en Colombia y al consumo de drogas alternativas entre la población regularmente consumidora.

En los años 70 el uso de drogas adquiere la verdadera dimensión de problema nacional. Las drogas son consideradas como enemigo público y por tanto como amenaza al orden. Al consumo masivo de marihuana se suma el consumo de heroína, promordialmente, aunque en general se dió una expansión del consumo hacia todo tipo de drogas, tanto de tipo natural como sintético. Las cifras indican que en 1970 había 68.894 adictos registrados, mientras que en 1971 el número aumentó a 490.912 heroinómanos, proporción sumamente alarmante.<sup>47</sup>

En este proceso, el perfil del consumidor revela cambios sustanciales: durante los años cincuenta, el consumidor de drogas era "una persona generalmente pobre y marginal, que asumía su abuso como un problema personal que le separaba de la sociedad y no como una postura en la que las drogas fueran parte de una alternativa de vida o una transgresión racionalizada del statu quo."<sup>48</sup> Por el contrario, el consumidor de los años sesenta y setenta era un individuo joven proveniente de estratos sociales medios y altos, con una actitud crítica frente al orden social: "en comparación con la actitud de 'abandono' del viejo consumidor, el de los setenta -con su consumo- se enfrenta clara y abiertamente con los valores y normas tradicionales. Desde este momento, la droga deja de ser un vicio privado que no merece mucha atención y pasa a ser un problema público, relacionado con la gente joven".<sup>49</sup>

La legislación interna para combatir el problema en su aspecto jurídico se incrementó notablemente en estos años; por citar algunos ejemplos tenemos la Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control Act, la Controlled Substances Act, la Racketeer Influenced and Corrupt Organization Statute, y la Continuing Criminal Enterprise Statute. Igualmente, en 1973 se publica la Primera Estrategia Federal, donde se le dió prioridad a la heroína. Asimismo, se crearían toda una serie de oficinas federales hasta culminar con el surgimiento en 1973 de la Drug Enforcement Agency, posteriormente la actual Drug Enforcement Administration (DEA), dependiente del Departamento de Justicia, la cual fusionaría varias oficinas federales creadas con anterioridad para convertirse en el organismo regulador y coordinador de las acciones de inteligencia e investigación orientadas a la represión de las drogas ilícitas.

Pero aunado al problema doméstico que representaban las drogas como el "enemigo interno", en la década de los años setenta surge un aspecto fundamental de la política de control de drogas estadounidense: la concepción del "enemigo externo", es decir, el tráfico de drogas. La amenaza exterior de las drogas sirvió para responsabilizar a las naciones con problemas de producción y tráfico, del aumento en el consumo de drogas en los Estados Unidos y del agravamiento del problema a nivel mundial; es decir, se abordó la proyección internacional del problema de las drogas. Al respecto, el entonces Presidente Richard Nixon crea en 1972 el Cabinet Committee for International Narcotic Control (CCINC), establecido para coordinar los esfuerzos estadounidenses en el exterior. Igualmente, mediante la aprobación, en ese mismo año, de la Drug Abuse and Treatment Act, se inicia la exportación de la concepción estadounidense del problema, y de sus políticas de control. Cuando el presidente Ford asume el mando en 1974, ya estaba hecha la infraestructura de la nueva concepción, misma que "fijaba la atención más allá de las fronteras de los Estados Unidos en busca del responsable del problema".<sup>50</sup> Para ese entonces, el discurso oficial estadounidense se refería a la droga ya como una amenaza a la seguridad nacional.

Consecuentemente, la gran magnitud de la producción colombiana de marihuana,

-----

(47) Rosa del Olmo, *La cara oculta de la droga*, Bogotá, Ed. Temis, 1988, p.32

(48) Francisco Gómezjara, et.al., *El Imperio de la Droga*, op.cit., p.117

(49) Idem

(50) Rosa del Olmo, *La cara oculta de la droga*, op.cit., p.38

transportada a Estados Unidos para su comercialización, se convierte en un asunto primordial para la Casa Blanca. Es precisamente entonces cuando el tema de las drogas empieza a ocupar un lugar preponderante en la relación bilateral Colombia-Estados Unidos. A partir de entonces, el narcotráfico se torna en asunto político-estratégico y parte esencial en la agenda político diplomática de ambos países.

A partir de 1976 el problema de las drogas en Estados Unidos se empieza a vincular a una sustancia específica, de la que ya hemos hablado, cuyo consumo y disponibilidad mostraba un repentino aumento: la cocaína. Las causas de lo que podemos llamar la "moda" del uso de la cocaína merecerían un estudio aparte. Sin embargo, es pertinente señalar que su consumo era asociado con el éxito, la elegancia, el prestigio profesional y artístico y la socialización, estereotipo que era estimulado por los medios de comunicación.

De hecho, a nivel internacional la cantidad de decomisos de cocaína había superado enormemente a los de heroína, tal como lo reportó en 1975 la Comisión de Estupefacientes de la Organización de las Naciones Unidas.<sup>51</sup> En el hemisferio americano, el tráfico de cocaína a finales de la década de los años 70 estaba dominado, como ya se mencionó, por consorcios colombianos fuertemente estructurados que controlaban, por actividades y países, todas las fases del proceso.

En resumidas cuentas, fué la cocaína la que caracterizó el problema de las drogas en el continente americano a partir de entonces, a pesar del paralelo desarrollo de la marihuana. A fines de los años setenta, esta droga había permeado el discurso estadounidense y las políticas de control de drogas dirigidas hacia el resto del hemisferio americano. Colombia, por ende, ya constituía un factor de especial preocupación para la Casa Blanca.

Al entrar en la década de los ochenta, los Estados Unidos cuentan con el mayor número de consumidores de drogas en toda su historia, principalmente de cocaína y marihuana. El nuevo consumidor de esta década abandona la crítica al orden social que caracterizaba al consumidor de los años setenta. Procedente de familias clasemedieras enfrentadas a la creciente competitividad por el mercado de trabajo, el consumidor de los ochenta utiliza el consumo de drogas como medio de "dar salida a su frustración", tornándose nuevamente hacia actitudes pasivas. Al respecto, Sánchez Carrión y Ongil González

-----  
(51) *Idem*, p.41

mencionan que una de las razones asociadas al consumo de drogas "no es ya el 'no querer' sino el 'no poder' integrarse a la sociedad."<sup>52</sup>

Ante el continuo incremento del consumo, se incorporan nuevos factores al discurso estadounidense y a las políticas de control. La preocupación central es la droga proveniente del exterior, y particularmente los aspectos económicos y políticos del tráfico de cocaína. En palabras de Ronald J. Caffey, jefe de la Sección de Investigación de la Cocaína de la DEA en 1982, el tráfico de cocaína estaba extrayendo de los Estados Unidos 30 mil millones de dólares anualmente.<sup>53</sup> Se entiende entonces el énfasis otorgado a los millones de narcodólares movilizados mediante el comercio ilícito, bajo la premisa de la necesidad de controlar la economía subterránea más allá de las fronteras estadounidenses. Al ser la cocaína la droga más costosa proveniente del exterior, el énfasis recayó sobre ella.

Por otra parte, las investigaciones de la DEA indicaban que una proporción significativa de los traficantes de cocaína que operaban en Estados Unidos eran colombianos, y de ellos la mayor parte eran inmigrantes ilegales que, a diferencia de anteriores generaciones migratorias, poseían enormes recursos monetarios. En virtud de lo anterior, empieza a crecer la preocupación de que la infiltración colombiana ilegal trajera consigo diversas formas de actividad criminal y potencialmente subversiva, lo cual era fácilmente considerado como amenaza a la seguridad nacional estadounidense. Con mayor fuerza que nunca, Latinoamérica, y especialmente Colombia, son vistas entonces por Estados Unidos bajo una óptica delictiva internacional como principales responsables del tráfico de cocaína hacia dicho país, y generadores del riesgo de la "narcosubversión".

Consecuentemente, el gobierno de los Estados Unidos convirtió en su prioridad fundamental el reducir la cantidad de drogas ilícitas que entraban a los Estados Unidos y aumentar así su costo al consumidor. La Guerra contra las Drogas del presidente Reagan, con la que se situó al problema dentro de las cuestiones de más alta prioridad entre Estados Unidos y América Latina, inició bajo la premisa de que los intentos por disminuir el uso indebido de drogas dentro de su país debían realizarse en el extranjero,

-----  
(52) Francisco Gómezjara, *El Imperio de la Droga*, op.cit., p.121

(53) Ronald J. Caffey, "The Strategy of Enforcement: Counter attack on cocaine", en *Drug Enforcement*, OEA, otoño 1982, p.2

con la ayuda de los Estados Unidos, y se dirigió fundamentalmente contra la cocaína, afectando directamente la relación con Colombia. El tema de las drogas consolidó así su preponderancia en la relación bilateral, supeditando cualquier otro tópico de la misma a la situación que registrasen los esfuerzos de ambos países por contener el problema. La narcotización de las relaciones Bogotá-Washington se hizo manifiesta, y se mantiene hasta nuestros días. Este punto será abordado en capítulos posteriores.

Ahora bien, después de haber esclarecido las distintas formas en que el fenómeno de las drogas se ha manifestado y se presenta actualmente en ambos países, es posible suponer que las visiones de Colombia y de Estados Unidos en torno a la temática referida no han sido las mismas, sino que, por el contrario, han debido responder a sus problemáticas específicas. Es necesario, por tanto, analizar las ópticas interpretativas de ambas naciones, su concepción del fenómeno de las drogas y sus propuestas de solución.

## **2.2 La visión de Estados Unidos**

Sería erróneo suponer que podemos hablar de una visión estática sobre el fenómeno de las drogas por parte de los Estados Unidos. Por el contrario, la concepción estadounidense se ha ido creando conforme esta problemática avanza y se desarrolla, al adecuarse a los cambios que esta presenta y a las magnitudes que alcanza. Sin embargo sí existen elementos constantes que caracterizan la forma en que los distintos gobiernos estadounidenses han concebido el problema de las drogas. Consecuentemente, existe una visión general del fenómeno, correspondiente al país consumidor de drogas por excelencia.

Desde las manifestaciones incipientes del fenómeno de las drogas, estas han sido concebidas por Estados Unidos bajo un estereotipo moral que identifica a la droga como un mal perverso que ataca a la sociedad y merma sus valores básicos. Existe un amplio consenso en torno a esta idea, dado que las drogas han sido asociadas directamente con la criminalidad y la violencia. Sus presupuestos son claros y contundentes: la sociedad internacional se halla frente a un mal que afecta de diversas formas a sociedades y Estados, al cual debe combatírsele por motivos sociales, políticos, estratégicos e incluso morales, con mano dura y bajo un compromiso decidido y firme.

En base a esta premisa y considerando que el principal problema que enfrenta Estados Unidos en este ámbito son los altos índices de consumo de drogas entre su población, la concepción estadounidense del fenómeno se ha dividido en dos partes, a saber,

el consumo de drogas y el narcotráfico propiamente dicho. El consumo ha sido considerado un problema de salud pública, y por tanto se identifica al consumidor como enfermo y víctima. En el otro extremo, la oferta de drogas (su producción y su tráfico) se ha catalogado como un enemigo peligroso que atenta contra las estructuras sociales e incluso institucionales de Estados Unidos, contra el que debe entablarse un combate a través de medios coercitivos y represivos. El traficante es entonces identificado como delincuente y culpable, *sea a nivel de individuos o a nivel de naciones enteras*. Mediante este enfoque se evidencia la diferenciación básica entre oferta y demanda de drogas: el mal es el narcotráfico, mientras que el consumo es una consecuencia derivada de este mal.

Al hablar de "enemigo" y de "combate" se ha utilizado una lógica político-estratégica para entender, analizar y responder a este fenómeno, descartándose la parte económica-mercantil que lo caracteriza. Consecuentemente, en la visión estadounidense sobre el problema que las drogas constituyen, han adquirido prioridad los aspectos ideológicos sobre los pragmáticos. El discurso se ha enfocado hacia la "guerra" contra un "enemigo maligno" en aras de la defensa de la "civilidad" y la "supervivencia" de nuestras sociedades. Las palabras del ex-presidente Nixon en su segundo mensaje al Congreso en 1971 son muy ilustrativas a este respecto: "El problema de las drogas ha adquirido las dimensiones de una emergencia nacional que aflige al cuerpo y alma de América".<sup>54</sup>

La concepción estadounidense respecto a la oferta de drogas tiene diversos elementos. De acuerdo a la lógica según la cuál la oferta de drogas es considerada como la amenaza a la que es necesario combatir, el enemigo se considera externo. Por tanto, las drogas deben ser combatidas, por métodos represivos, fuera de las fronteras de Estados Unidos. La solución al problema de las drogas está entonces en la aplicación de políticas represivas en el exterior, y más concretamente, en los países productores y de tránsito, con el objetivo de que al controlar la oferta se produzca un aumento tal en los precios que ocasione la disminución de su demanda interna.

Este argumento, por un lado, ha dejado fuera la perspectiva de que la demanda sea generadora de la oferta, y por otro, ha tenido también un objetivo político: transferir los costos de la lucha antidrogas a los países donde se cultiva, produce y procesa la droga y donde se

-----  
(54) Rosa del Olmo. *La Cara Oculta de la Droga*, op.cit., p.32

inicia la cadena del tráfico de estupefacientes. Para ello, las administraciones estadounidenses han designado determinadas cantidades de su presupuesto interno para financiar parcialmente los costos económicos de la guerra contra las drogas en los países latinoamericanos oferentes de drogas. De este presupuesto, la mayor parte ha sido destinada hacia la interdicción, dejando muy pocos recursos disponibles para la cooperación con los países productores (entre 4 y 5% del presupuesto federal antinarcóticos).<sup>55</sup> De hecho, los mayores costos, de tipo social, político y humano, han sido asumidos por estos últimos, con consecuencias alarmantes.

La concepción estadounidense se ha distanciado de la visión internacional de problema de las drogas. Ha privilegiado el ámbito represivo de las políticas de control de drogas, marginando los aspectos preventivos y de desarrollo, contemplados en el enfoque integral propuesto por la comunidad internacional. Muchos son los signos que apoyan esta concepción de la oferta de drogas como principal responsable. De hecho, el término "narcotráfico" busca hacer énfasis en la dimensión externa del fenómeno y es utilizado para designar la esencia del problema de las drogas, eludiendo el papel del consumo. Asimismo, generalmente se habla de la "guerra contra el narcotráfico"<sup>56</sup>, y no contra el fenómeno global de las drogas.

Con respecto al consumo, al ser catalogado como un problema de salud pública, ha permanecido dentro de los asuntos domésticos de Estados Unidos. Su control se vé obstaculizado por la necesidad de respetar el derecho a la libertad individual, dado que la perspectiva de disminuir el consumo de drogas mediante políticas represivas implicaría afectar el campo de los derechos civiles y conduciría a fuertes tensiones sociales. Trasladar la "guerra" al frente interno traería consigo, por tanto, altos costos para la Casa Blanca.

Algunas acciones de carácter represivo realizadas por la policía en ciudades con enormes problemas de violencia callejera y consumo de drogas, Los Angeles por ejemplo, no han tenido el éxito deseado. Por el contrario, han sido contraproducentes en tanto se orientan por criterios racistas y se dirigen casi exclusivamente a los sectores marginados de la ciudad,

-----  
(55) Juan G. Tokatlán, et. al., *Narcotráfico en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1993, p.33

(56) El uso del término "guerra" es característico del tratamiento dado por la administración Reagan al problema del tráfico de drogas

responsabilizándolos de la totalidad del problema de la distribución y venta de drogas, sin tomar en cuenta las dimensiones más profundas de las problemáticas que se viven.<sup>57</sup>

Para asegurar la efectividad y el compromiso ante esta guerra contra las drogas, se ha buscado **C E alizar la represión a la oferta, con un consenso internacional, más no así la demanda**, que permanece como asunto doméstico. Para las administraciones estadounidenses, el énfasis en la cooperación internacional se ha orientado hacia el lado de la oferta, en las áreas de interdicción, en mayor grado, y erradicación. Para ello, los mecanismos unilaterales y bilaterales han adquirido prioridad sobre los mecanismos multilaterales, dado que estos últimos implicarían compromisos políticos y de recursos que podrían limitar la capacidad de acción autónoma de Estados Unidos en este terreno.

La guerra contra las drogas se vá transformando en un asunto de interés vital y de seguridad nacional para los Estados Unidos, en virtud de la salud de su población. Ello es especialmente claro en la década de los años ochenta, pero ya desde 1974 el entonces presidente Ford empezaba a referirse a la droga como amenaza a la seguridad nacional.<sup>58</sup> Dieciséis años más tarde, en junio de 1990, un general estadounidense de apellido Gorman, ex comandante del ejército sur con base en Panamá, muestra la permanencia de este enfoque al declarar: "Nuestra seguridad y la de nuestros hijos está amenazada por las conspiraciones de los narcotraficantes latinos, que son mucho más peligrosas para Estados Unidos que las maquinaciones de Moscú"<sup>59</sup>

Conforme el fenómeno de las drogas se vá politizando, surgen nuevos términos para referirse a las múltiples ramificaciones de la problemática. Por ejemplo, si la palabra "narcotráfico" aborda el aspecto económico del enemigo, el término "narcoterrorismo" abarca su aspecto político, refiriéndose a la asociación entre las drogas y la guerrilla de los países latinoamericanos.<sup>60</sup> Posteriormente se acuña el término "narcoguerrilla", cuyos destinatarios

-----  
(57) Sobre el caso específico de la problemática de los ghettos en la ciudad de Los Angeles véase Mike Davis, "Los Ángeles: las libertades civiles entre el martillo y el crack", en Francisco Gomezjara et.al., *El imperio de la droga*, op.cit., pp.143-174.

(58) Rosa del Olmo, *La Cara Oculta de la Droga*, op.cit., p.39

(59) *Newsweek*, 16 de junio de 1990

(60) Rosa del Olmo hace referencia a este tópico, mencionando que el embajador estadounidense en Buenos Aires, Robert Hill, acusó a los guerrilleros de ser los principales consumidores de drogas, "con lo cual para él,

son principalmente los movimientos guerrilleros colombianos, el M-19 y las FARC a quienes se asocia ya no sólo con el consumo de drogas sino con la totalidad de las actividades propias del narcotráfico.

De esta forma, Estados Unidos promueve la gradual politización del tema a lo largo del continente americano: el narcotráfico conlleva asuntos de terrorismo y subversión que lo colocan como la más alta prioridad en las acciones de defensa de la seguridad nacional, en una época en que la guerra fría tocaba a su fin y la amenaza comunista cedía su puesto al nuevo y poderoso enemigo.<sup>61</sup> En esta nueva guerra, librada en el frente externo, se han presentado diversas tendencias, no necesariamente positivas, que refuerzan su carácter eminentemente represivo.

Primero, el fortalecimiento de los sistemas de justicia se ha ido convirtiendo en un elemento un tanto marginal en la lucha antinarcóticos. A mediados de la década de los ochenta, y de ahí en adelante, la tendencia central ha sido una aproximación militar (en tanto se habla de "guerra") a la cuestión de las drogas.

Segundo, se ha producido un vínculo por demás estrecho entre el tema de la lucha contra las drogas y otros aspectos de la relación bilateral de Estados Unidos con países inmersos en esta problemática. Como ejemplo de ello está la llamada certificación, es decir, el condicionamiento de asistencia económica o beneficios comerciales a los avances registrados en la lucha antidrogas.

-----  
una campaña antidrogas sería automáticamente una campaña antiguerrilla." Ver Rosa del Olmo, *La Cara Oculta de la Droga*, op.cit., p.70.

(61) "Chomsky ha relatado cómo en los últimos 150 años la jerarquía yanqui construyó a los enemigos nacionales en pos de su legitimidad y permanencia en el poder. Un amplio arco se abre desde los ingleses y los españoles -presentados como los temibles adversarios en el siglo XIX- hasta los bolcheviques, los nazis, los árabes y ahora los narcotraficantes latinoamericanos, refuncionalizados, como los demonios sucesivos del presente siglo. El fin de la guerra fría contra los bolcheviques del Este da pie a la guerra caliente contra los narcos del Sur." Francisco Gomezjara y G. Mora H., "Las dimensiones del narcopoder contemporáneo", en Francisco Gomezjara, *El Imperio de la Droga*, op.cit., p.27-28. También el escritor colombiano Gabriel García Márquez coincide con esta aseveración al señalar que "Estados Unidos siempre ha tenido necesidad de demonios. El primero fué el comunismo, y después el narcotráfico...", citado por Alain Labrousse, *La droga, el dinero y las armas*, op.cit., p.435.

Tercero, y como corolario del punto anterior, se percibe que el compromiso real en la lucha contra las drogas se ha tornado en sinónimo de capacidad y voluntad de imponer medidas más coactivas contra el negocio de los narcóticos; lo cual ha provocado en la mayoría de los casos mayores niveles de violencia. Con esta racionalidad, una nación exitosa en la guerra contra las drogas es aquella que puede mostrar más muertos.

Cuarto, se ha observado una tendencia de Estados Unidos a ejercer determinadas funciones de control de drogas que los países productores no han podido realizar. Los casos referentes a la extradición, o bien a la presencia militar estadounidense en zonas conflictivas de estos países, ofrecen una perspectiva más clara sobre esta tendencia, misma que, por demás, arroja costos políticos muy altos.

Quinto y último, en los Estados Unidos se ha llegado a una dualidad interpretativa del problema de las drogas de acuerdo a una conveniencia político-militar-estratégica, en la cual factores de guerra fría, como las avanzadas comunistas, influyeron para catalogar a las naciones como amenazantes, de acuerdo a su situación en este terreno, o bien para tolerar su papel en la cadena internacional del narcotráfico. Al respecto, países como Nicaragua, Cuba o Siria fueron percibidos en determinado momento como una doble amenaza, en la cual se mezclan el narcotráfico, el terrorismo y la penetración comunista; mientras que naciones como Turquía, Paquistán o Filipinas, países considerados tradicionalmente anticomunistas, fueron relativamente tolerados en el rol que jugaban dentro de la cadena internacional del narcotráfico, en virtud de la importancia estratégica que tenían para la seguridad estadounidense. De la misma forma, durante la guerra de Vietnam el gobierno estadounidense silenció el tráfico de drogas proveniente del Triángulo Dorado, dado que las naciones integrantes de esta región del sudeste asiático eran colaboradores de la CIA. En su lugar se responsabilizó a la China de Mao.<sup>62</sup> Es claro que esta dualidad interpretativa resta credibilidad al interés de Estados Unidos en solucionar la problemática de las drogas.

Ahora bien, es necesario señalar que los criterios interpretativos utilizados por Estados Unidos para dar un diagnóstico sobre el asunto de las drogas y visualizarlo como problema han sido adoptados internacionalmente.<sup>63</sup> La visión estadounidense ha marcado la pauta en

-----

(62) Rosa del Olmo, *La Cara Oculta de la Droga*, op.cit., p.30

(63) Sin embargo, las Naciones Unidas han tratado de suavizar dichos criterios, evitando el uso del término "guerra" y sustituyéndolo por la palabra "lucha" en referencia a las acciones de control de drogas.

torno a las políticas a seguir, a causa de su preponderancia como potencia mundial y a que ha existido un determinado grado de aceptación del diagnóstico y las acciones que este país propone para resolver el problema. Ya sea de manera abierta o encubierta, con agrado o desagrado, todos los gobiernos latinoamericanos y de otras regiones del mundo han asumido un enfoque similar.

Paralelamente, las características particulares adquiridas por el fenómeno de las drogas en los diversos países, así como el positivo o negativo desarrollo de las políticas de control establecidas y sus consecuencias económicas, políticas y sociales, han impulsado variantes nacionales o regionales significativas respecto de la visión estadounidense. Estas variantes, traducidas en divergencias claras tanto de fondo como de forma, enriquecen el debate en torno a la naturaleza del problema de las drogas y las propuestas de solución. Lo cual, dentro de la temática del presente trabajo, nos lleva directamente a la visión colombiana.

### **2.3 La visión de Colombia**

La problemática de Colombia en relación al tema de las drogas difiere esencialmente de la estadounidense. Como ya hemos mencionado, el papel de Colombia en la cadena internacional del fenómeno se juega en las fases de producción y procesamiento de la droga. Las características específicas inherentes a este papel, sumadas a las muy particulares condiciones económicas, políticas, sociales y culturales de la realidad nacional colombiana y de su historia, tendrían que derivar en una visión propia sobre la naturaleza del fenómeno de las drogas y su manifestación nacional. Sin embargo, la internacionalización del enfoque estadounidense sobre este problema ha tenido un peso importante en el desarrollo de un diagnóstico colombiano propio, mismo que se ha visto limitado en mayor o menor grado.

Al predominio de la concepción estadounidense a nivel internacional se ha sumado la mayor o menor capacidad del Estado colombiano para desarrollar una alternativa propia en la que confluyan la viabilidad y conveniencia de la aplicación de políticas distintas a aquellas por las que Washington presiona. El resultado ha sido una progresiva adopción del diagnóstico y las alternativas propuestas por Estados Unidos. De hecho, las políticas de control de drogas aplicadas en Colombia han sido cercanas a la visión estadounidense.

Sin embargo, al enfrentar problemáticas distintas en contextos totalmente diferentes, es claro que existen una serie de divergencias entre Colombia y Estados Unidos respecto al

tema en cuestión. Estas han surgido a lo largo del desarrollo de la problemática, y se han fortalecido en los momentos críticos de esta, en los cuales las diversas presiones internas y externas forzaban una determinada reacción por parte del gobierno colombiano. Es factible considerar que de estas divergencias entre la concepción colombiana y la estadounidense sobre la problemática generada por las drogas, se desprenden diversos elementos que conforman, parcialmente al menos, lo que podemos llamar una visión colombiana en mayor o menor grado distinta de la sostenida por Washington.

Como primer elemento a considerar partimos del hecho de que bajo la concepción estadounidense del combate a las drogas en el ámbito externo, es decir, en los focos de producción y tránsito, el mayor peso de este combate, con los costos económicos, sociales y políticos que implica, se traslada, entre otros países, a Colombia en su calidad de principal oferente en el hemisferio. Como respuesta a esta grave implicación a la que conduce la visión estadounidense, originalmente en Colombia se concibió el asunto de las drogas como un problema cuya raíz se ubica en los grandes centros de consumo, siendo en estos donde deberían realizarse los esfuerzos antidrogas.<sup>64</sup> De acuerdo a esto, el problema se desarrollaría de acuerdo a la natural dinámica económica de cualquier negocio en el que la demanda condiciona la oferta del producto.

Es necesario señalar como aspecto importante que la visión colombiana sobre el problema de las drogas se genera, desde un principio, como respuesta al diagnóstico emanado de la Casa Blanca. Adolece entonces, desde su origen, de una falta de criterios estrictamente nacionales que respondan a su problemática específica, y se conforma en una estrecha relación con Estados Unidos, relación que podríamos calificar de dependiente si consideramos que depende de la concepción de este país para conformar la propia. Ello constituye una de las principales características de la visión colombiana sobre la naturaleza del problema de las drogas y las formas de enfrentarlo.

Ahora bien, es un hecho que los aspectos conflictivos que entraña la problemática de las drogas, y específicamente aquellos concernientes al narcotráfico, han tenido una manifestación especialmente aguda en Colombia, sobre todo en la década de los años

-----  
(64) Véanse las declaraciones del ex presidente colombiano Alfonso López Michelsen en torno a que "el problema (de las drogas) no está radicado en Colombia sino en los Estados Unidos", en Alfonso López Michelsen, *Liberalismo años ochenta*, Bogotá, Litoformas de Colombia Ltda., 1981, pp. 10-11

ochenta. Con esto nos estamos refiriendo a la corrupción, la inestabilidad institucional, los efectos económicos, sociales y culturales, la operatividad violenta del narcotráfico, la incidencia negativa sobre los procesos de pacificación, la estrecha relación que esta problemática sostiene con las continuas violaciones a los derechos humanos, la amenaza que supone contra la democracia nacional, etc.

En virtud de la proporción adquirida por estos fenómenos al paso de los años, Colombia se vió enfrentada a un grave problema político interno ampliamente reforzado por las drogas, especialmente la cocaína: la cuestión de la legitimidad de su sistema político bipartidista y la efectividad del mismo ante el considerable desafío generado por el narcotráfico. Consecuentemente, ante la incuestionable existencia y alarmante avance de una problemática específica netamente colombiana, ya no es posible concebir el asunto de las drogas exclusivamente como un problema externo. Fué necesario entonces reconocer la problemática nacional existente en relación con este. Por tanto, se empieza a otorgar mayor énfasis en la dimensión interna y a considerar la inegable parte doméstica del fenómeno de las drogas dentro de la visión general.

Paralelamente, la comunidad internacional reconoce el viejo debate de responsabilidades como infructuoso y equivocado, y toma fuerza el principio de la corresponsabilidad<sup>65</sup> frente a un problema de naturaleza internacional. Consecuentemente el enfoque colombiano original (diametralmente opuesto al estadounidense) vá cambiando para sumarse a la visión internacional del problema. Esta será la postura que Colombia adoptará en adelante frente a la visión estadounidense.

Tenemos entonces una visión colombiana sobre el problema de las drogas que se conforma por dos frentes, el externo y el interno, dentro de la cual se insiste en el alto grado de responsabilidad que tiene la creciente demanda de los centros de consumo de los países

-----  
(65) El principio de responsabilidad compartida o corresponsabilidad aparece en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, en el siguiente enunciado: "Las partes en la presente Convención, (reconocen) que la erradicación del tráfico ilícito es responsabilidad colectiva de todos los Estados y que, a ese fin, es necesaria una acción coordinada en el marco de la cooperación internacional (...)." Esta tesis fué defendida por los países productores en Viena en aquella ocasión y reafirmada en una sesión de las Naciones Unidas en septiembre de 1989

del Norte, pero, al mismo tiempo, se reconoce el problema interno que el narcotráfico representa como amenaza a la seguridad nacional del país.

El razonamiento utilizado para enfrentar el problema de las drogas en Colombia ha ido cambiando, de acuerdo a las circunstancias del momento. En un principio, con el auge de la marihuana, cuando aún no se manifestaban claramente las graves consecuencias político-sociales-institucionales del fenómeno de las drogas, predominó un criterio socioeconómico, mezclado con un fuerte pragmatismo. Con base en razones económicas de tipo práctico, las esferas políticas contemplaban la incorporación del dinero proveniente de la droga a la economía nacional. Dentro del período de gestación del modelo de la economía subterránea<sup>66</sup> la droga se "soportaba" por los beneficios económicos derramados. A esta aceptación tácita de la presencia de la droga contribuía el hecho de que la administración en turno, del presidente López Michelsen (1974-78), estuviera por la no transferencia de los costos del combate antidrogas a Colombia. El mejor ejemplo práctico de este razonamiento fué el establecimiento de la llamada "ventanilla siniestra" en el Banco de la República, mediante la cuál se recibían fuertes sumas de capital sin importar su procedencia.

El enfoque varía unos años después, con la introducción de la cocaína y sus modos operativos. Los efectos negativos de la incidencia del narcotráfico en la vida social, económica y política de la nación empiezan a alcanzar proporciones alarmantes, y las presiones provenientes de Washington se acentúan. El razonamiento colombiano sobre el problema adquiere entonces características ideológicas, es decir, se percibe como un mal que debe ser combatido. La exclusión política y social de los narcotraficantes se basó en lineamientos morales, mediante los cuales se pretendía obtener el apoyo social para establecer el combate a las drogas. Finalmente, dado que en el problema estaban involucrados aspectos tan fundamentales como la defensa del estado de derecho, las

-----  
(66) Cabe mencionar que el concepto de "economía subterránea" se distingue formalmente de la llamada "economía informal". Esta última se refiere a "un conjunto de actividades legales e ilegales que no se contabilizan o registran en las estadísticas oficiales, y no son gravadas". La primera, más limitada, serían "todas las actividades ilegales tales como juegos de azar, contrabando, tráfico clandestino de alcohol y tabaco, y la *narcoeconomía*", de acuerdo a la definición de Jaime Puyana Ferreira, en "La Economía del Narcotráfico en Colombia", en Ana Josefina Álvarez Gómez (comp.), *Tráfico y consumo de drogas. Una visión alternativa*, op.cit., p.91-92

consideraciones político-estratégicas toman especial importancia. Este enfoque tiene, por tanto, mayores convergencias con la visión estadounidense.

Tenemos entonces que la racionalidad que guía la política colombiana ante la cuestión de las drogas a nivel interno ha sido ambivalente. Aún bajo lineamientos de carácter básicamente represivo, Colombia ha tratado de conciliar los beneficios económicos provenientes del narcotráfico con el control de los efectos nocivos, satisfaciendo al mismo tiempo las demandas de las administraciones estadounidenses. En este orden de ideas, encontramos periodos de represión y períodos de relativa tolerancia, que, sin embargo, no han tenido los resultados esperados: los precios han descendido, el consumo interno ha aumentado, el grado de pureza de la sustancia se ha incrementado y los niveles de corrupción y violencia se han elevado drásticamente.

A lo largo de la década pasada, el asunto de las drogas mostró su complejidad creciente. Por un lado, el gobierno colombiano tenía que enfrentar el problema del narcotráfico en sí mismo, dadas sus graves repercusiones nacionales en los aspectos político, social e institucional. Por otro, un elemento distinto se convertía en motivo de preocupación para las administraciones colombianas y exigía inmediata atención: el creciente problema constituido por la presión de Washington en torno a la adopción de políticas específicas de control de drogas, mismas que acarrearían grandes costos sociales, políticos y humanos para el país y amenazaban la autonomía en la toma de decisiones. Consecuentemente, el diagnóstico colombiano sobre el problema debió responder a estas dos caras de la problemática de las drogas.

Dentro de una respuesta global, la problemática interna ha hecho necesario que el enfoque colombiano considere un alineamiento con Washington en lo concerniente al razonamiento político estratégico del problema. Al mismo tiempo, en el diagnóstico colombiano, la responsabilidad compartida de las naciones consumidoras y productoras ha sido el argumento utilizado frecuentemente para mantener una autonomía decisoria respecto de Estados Unidos y para obtener apoyo económico de este país.

A nivel más específico, la visión colombiana ha intentado responder a las dos caras del problema mediante la adopción de diversos elementos concretos, que se enumeran a continuación:

1.- Se otorga prioridad a las labores multilaterales y de carácter internacional como vía eficaz para resolver implicaciones de la cuestión de las drogas. El propósito de tal actitud es claro: involucrar a Estados Unidos y a otros centros de consumo en los esfuerzos de control de un fenómeno eminentemente internacional, deslindar su grado de responsabilidad en este, y salvaguardar la soberanía nacional colombiana y su autonomía en la toma de decisiones.

2.- La cuestión de las drogas en Colombia está estrechamente relacionada con la seguridad nacional del Estado. El gobierno colombiano ha procurado mantener una óptica independiente respecto de la sostenida por Estados Unidos en torno a esta cuestión. La razón es clara si consideramos que la aproximación estadounidense al problema externo de la producción y el tráfico de drogas ha sido planteada en términos de combate, y por tanto ha otorgado un papel importante a las acciones militares.

Al respecto nos dice Rosa del Olmo: "La insistencia de la actual Administración (refiriéndose al período reaganiano) en buscar la solución al consumo de drogas norteamericano en el exterior, ha permitido legitimar la intervención -diplomática, financiera e incluso militar- de los Estados Unidos en otros países..."<sup>67</sup>

Dicha legitimación la encontramos más adelante: "El presidente Reagan asignó a las fuerzas armadas y a los servicios policiales mayor participación en la defensa nacional contra el tráfico de drogas porque tal como declaró el (entonces) vicepresidente Bush, 'por primera vez el gobierno de los Estados Unidos declara que el comercio internacional de drogas es un problema de *seguridad nacional* que puede desestabilizar a democracias aliadas mediante la corrupción de policías e instituciones judiciales... la directiva presidencial asocia narcotráfico y terrorismo puesto que traficantes y terroristas se ayudan mutuamente' "<sup>68</sup>

El Operativo Intercepción en México en 1969, la operación Cóndor en ese mismo país en 1975, o el caso de Bolivia, con la presencia de tropas estadounidenses en su territorio en 1986, bajo la operación Blast Furnance, dan cuenta del riesgo que puede implicar dicha interpretación de Washington en materia de drogas para la autonomía nacional de los países productores o de tránsito.

-----  
(67) Rosa del Olmo, *La Cara Oculta de la Droga*, op.cit., p.65

(68) Idem, p 66

En el caso de Colombia, este riesgo se vé ampliado por las condiciones internas, entre las que se cuentan la presencia de grupos guerrilleros frecuentemente asociados con los narcotraficantes, o la obscura relación entre estos últimos y las fuerzas de seguridad.

Una aproximación externa de tipo militar potenciaría los enfrentamientos domésticos y podría llevar al país a una situación francamente intervencionista, parecida a un conflicto de baja intensidad. Por tanto, Colombia requiere de una aproximación distinta a la planteada por Washington en materia de seguridad interna. Su opción ha sido fomentar la concertación regional ante la cuestión de los narcóticos y pugnar por el fortalecimiento del derecho internacional para la unificación de esfuerzos sin poner en riesgo su soberanía.

3.- Dentro de los esfuerzos por mantener su autonomía respecto del enfoque de Estados Unidos, en determinado momento Colombia procuró deslindar su interés nacional en torno al tema de las drogas, de la visión estadounidense que ligaba este tema con la penetración comunista en un marco de Guerra Fría. Consecuentemente, se abandonó el fuerte discurso anticomunista que caracterizaba al Frente Nacional y los gobiernos posteriores, como el del presidente Turbay Ayala (1978-82).

4.- Ya hemos hablado del vínculo establecido por Washington entre el tema de las drogas y otros aspectos de las relaciones bilaterales con diversos países. En este caso, progresivamente Colombia ha intentado promover una diferenciación entre este delicado tópico de la cuestión de los narcóticos y el resto de los componentes de la relación bilateral. Sin embargo, la narcotización de las relaciones entre ambos países ha sido evidente, con la consecuente limitación de los márgenes de acción autónomos del Estado colombiano.

5.- Con respecto a la muy discutida cuestión de la legalización parcial o total de las drogas, cabe enfatizar ciertos aspectos. Primero, si consideramos la parte del enfoque colombiano que concibe la demanda estadounidense de drogas como generadora de la oferta, entonces es muy posible que la enorme diferencia entre los costos y los precios de las drogas, razón fundamental del auge del negocio, se vería disminuída al eliminar el elemento de la ilegalidad de dicho negocio. Al liberar el mercado de drogas, este se encontraría sujeto a la dinámica normal de las leyes de la oferta y la demanda. La violencia inherente a los métodos operativos de los grupos de narcotraficantes sería, seguramente, menor, y se encaminaría a su desaparición.

Esta opción ha tenido un lugar (aunque bastante limitado) dentro del debate colombiano no oficial, y ha sido considerada por diversos sectores como una posibilidad real de controlar los efectos devastadores del problema de las drogas. Estados Unidos, por el contrario, no considera en lo absoluto esta alternativa, dado que no es posible asegurar que la despenalización no tendría como consecuencia directa un aumento en el consumo de drogas. De acuerdo a lo anterior, la oposición a la legalización de las drogas a nivel hemisférico ha sido encabezada por Estados Unidos.

La complejidad de este último tema merece un estudio aparte. No obstante, dentro de las múltiples consideraciones existentes alrededor de este asunto, considero necesario enfatizar dos de ellas, por la relevancia que tienen en la temática de este trabajo.

Primero, puesto que estamos frente a un fenómeno cuya característica fundamental es su carácter internacional, la despenalización sólo podría ser considerada como una opción viable si se implementara a este nivel. Su futuro como alternativa necesariamente depende de esto.

Y segundo, en el caso colombiano, ya hemos dicho que el narcotráfico ha aprovechado las condiciones estructurales del país, que fungen como ventajas comparativas para el establecimiento de sus operaciones, y ha agudizado la violencia imperante. Con la despenalización de las drogas, esta violencia quizá disminuiría, pero seguramente no sería eliminada en su totalidad, dado su carácter estructural en el sistema político-social colombiano. Igualmente, la despenalización de las drogas no implicaría, por sí misma, la resolución de los profundos problemas que aquejan al país, a los cuáles el narcotráfico se ha sumado.

Ahora bien, estos elementos mediante los cuales Colombia intenta responder a las dos caras del problema de las drogas, suponen serias divergencias con Washington. De ello se derivan dos consideraciones adicionales.

Primero, podemos considerar que, desde un punto de vista global, si bien nos encontramos con dos ópticas de interpretación diferentes, estas no son enteramente opuestas entre sí, dado que coinciden en abordar el fenómeno bajo una óptica político-estratégica. Asimismo, en determinado momento Colombia adopta los lineamientos ideológicos utilizados por Estados Unidos para visualizar la droga, abandonando el pragmatismo anterior. Lo que sí podemos suponer es una falta de coincidencia en las

políticas propuestas para enfrentar el problema, algunas de las cuáles ya han sido mencionadas en párrafos anteriores.

En la relación bilateral de ambos países, frecuentemente la existencia de algunas políticas no consensuales no ha favorecido una respuesta adecuada a la innegable necesidad de esfuerzos conjuntos en torno a un problema internacional como el de las drogas. De hecho, en el periodo temporal que nos ocupa, las distancias entre uno y otro país tendieron a ampliarse. Suponiendo que la falta de coincidencia en las políticas de control de drogas instrumentadas por ambos países sean la principal causa de este distanciamiento, se hace necesario realizar un análisis comparativo de las mismas a lo largo de la manifestación y desarrollo de la problemática, con el fin de precisar los puntos de convergencia y divergencia entre ambas.

Segundo, a lo anterior se suma el hecho de que una parte importante de lo que podemos llamar el enfoque colombiano sobre el problema de las drogas se ha formado principalmente como respuesta a los parámetros establecidos bajo la visión estadounidense. Es decir, no ha tenido su origen en un análisis propio, sino que parece ser producto de la necesidad de responder a los lineamientos impuestos por Washington. Es necesario por tanto analizar de manera específica los diversos aspectos de la política de control de drogas instrumentada por las diversas administraciones colombianas y determinar, dentro de estas, el grado de influencia o el peso que ha tenido la visión estadounidense.

### Capítulo 3.

#### La influencia de Estados Unidos en la política antidrogas de Colombia

De lo expuesto en el capítulo anterior se concluye que nos encontramos frente a dos visiones distintas sobre el fenómeno de las drogas, que si bien no son enteramente excluyentes entre sí, frecuentemente no han coincidido en las políticas que proponen e implementan. En Colombia, dichas políticas son, sin embargo, cercanas al enfoque estadounidense. Por lo tanto, es necesario abordar la influencia que tuvo la visión estadounidense en la política antidrogas de Colombia, a lo largo de las cuatro administraciones correspondientes al período comprendido entre 1974 y 1990.

El narcotráfico en Colombia, definido como un tema de seguridad nacional, central en las agendas interna y externa, es un tópico sobre el cual las decisiones son tomadas por un grupo selecto y reducido de actores. Pero no todos los temas ligados a la cuestión del narcotráfico implican necesariamente la misma atención y el mismo proceso de toma de decisiones. "Si bien globalmente el asunto de las drogas está relacionado y afecta la seguridad nacional, algunos aspectos que hacen al mismo no comprometen decisivamente dicha seguridad, no se perciben como fundamentalmente cruciales en la lucha contra los narcóticos".<sup>69</sup>

Consecuentemente, no es posible suponer de antemano que la influencia ejercida por la visión estadounidense en la política antidrogas de Colombia haya sido la misma en todos los tópicos. Determinadas políticas antinarcóticos han sido especialmente importantes en la cooperación bilateral, en tanto que han albergado las convergencias y divergencias sostenidas por Washington y Bogotá.

Por lo anterior, este capítulo desarrolla un análisis temático de las principales líneas de acción del gobierno colombiano en esta materia, dentro de las cuales se evidencia un mayor o menor grado de influencia del enfoque estadounidense.

Estas son, primero, la cuestión de la militarización de la guerra contra las drogas; segundo, la extradición de nacionales a Estados Unidos; tercero, la erradicación de cultivos

-----

(69) Juan G. Tokatlían, et al., *Narcotráfico en Colombia*, op.cit., p. 290

ilícitos con herbicidas; cuarto, el debate en torno a la legalización de los narcóticos y, finalmente, la negociación y el diálogo entre el Estado y los narcotraficantes.

La recurrencia y constancia con que estos temas se presentan en la agenda política entre Estados Unidos y Colombia, amén del impacto interno que han tenido, les otorgan su relevancia como asuntos focales.

### 3.1 El período 1974-1982

A mediados de los años setenta Colombia enfrentaba una difícil situación económica. En 1975 el desempleo alcanzaba el 14% y el costo de vida promedio, comparado con las cifras del año anterior, había crecido en un 28%.<sup>70</sup> Las carencias económicas, la generalización de la pobreza y los altos niveles de marginalidad social constituían una de las principales problemáticas internas del país. En lo relativo al asunto de los narcóticos, era claro que los alcances del desafío político institucional del negocio de la marihuana, (en boga en ese entonces), los efectos negativos sobre la seguridad interna y externa y las consecuencias de la dimensión financiera de su producción y comercialización no representaban, en esa época, una amenaza de enormes proporciones para el sistema colombiano.

Los esfuerzos antidroga de Colombia se hallaban en un estado de franco desorden, y con un alto nivel de corrupción dentro de las agencias judiciales gubernamentales, especialmente en el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS, creado por Misael Pastrana en 1973), que junto con la Policía Nacional y la Aduana eran los responsables del combate al narcotráfico. Por su parte, el gobierno de Estados Unidos insistía casi exclusivamente en responsabilizar del problema de las drogas a los polos de la oferta.

Es en este contexto cuando se perciben con mayor claridad las divergencias conceptuales entre Bogotá y Washington respecto del tema de las drogas y las formas de enfrentarlo. Ante esta situación global, el presidente López Michelsen, siguiendo una lógica que abogaba por la no transferencia de los costos del combate antidrogas a los países productores, (y no eximir, por tanto, de toda responsabilidad a las naciones consumidoras),

-----  
(70) Miguel García, *Los Barones de la Cocaína*, México, Ed. Planeta, 1991, p.46

abordará el tema con una racionalidad socioeconómica marcada por un fuerte pragmatismo, a la cual ya nos hemos referido. El objetivo era aprovechar los recursos económicos derramados por el narcotráfico, sin dejar de implementar acciones en su contra que, sin embargo, no satisfacían las demandas de Washington. Se utilizó un tratamiento que a todas luces limitaba fuertemente el acento en las medidas represivas para el control y erradicación del fenómeno.

La instrumentación de este enfoque implicó cierta aceptación, aunque restringida, de la emergencia de un nuevo sector social asociado al cultivo y comercialización de la marihuana. La muestra más significativa de la constituye el establecimiento, en 1974, de la "ventanilla siniestra". En el Banco de la República, emisor y banco oficial, entró en funciones una oficina donde la gente podía llegar a cambiar dólares por pesos colombianos, en cualquier cantidad, sin tener que dar explicación alguna sobre la procedencia del dinero. Recibía, por tanto, aunque no exclusivamente, los recursos monetarios provenientes del narcotráfico. Es obvio que dicha medida, encaminada al fortalecimiento de la reserva de divisas del país, causó gran alarma y generó fuertes críticas en los círculos oficiales estadounidenses.

La posición de López Michelsen sobre este tema fué clara: "No tardará mucho tiempo antes de que haya claridad, por ejemplo, acerca de la llamada 'ventanilla siniestra', de la cual yo he dicho que lo único que tenía de siniestro era el nombre, porque reposaba sobre la afirmación gratuita de que los dólares provenientes de servicios tenían todo su origen en el tráfico de drogas: cuando, en realidad, provenían de capitales viajeros, el juego entre la diferencia de intereses y la tasa de devaluación por la referencia entre los mercados internacionales y el mercado colombiano, como también provienen de dineros que remiten los emigrantes colombianos, o de ventas de bienes y servicios... De todas maneras es necesario tener una posición y no refugiarse en conceptos morales para hablar con un sentido de culpa de la economía subterránea, de los dólares clandestinos, de los ciudadanos emergentes".<sup>71</sup>

Consecuentemente, bajo la óptica gubernamental estadounidense la administración del presidente López Michelsen dejaba mucho que desear en sus esfuerzos por combatir la producción y el tráfico de drogas, especialmente la marihuana. Aún así, las divergencias de

-----

(71) Juan G. Tokallian, et.al., *Narcotráfico en Colombia*, op.cit., p.294, citando a Alfonso López Michelsen, *Liberalismo años ochenta*, op.cit., pp. 10-11

base que existían entre ambos enfoques no impidieron el desarrollo de ciertas áreas de cooperación bilateral, especialmente a partir de la llegada al poder de Jimmy Carter en 1976, bajo cuyo mandato se incrementaron las presiones provenientes de Washington. En 1977 el presidente López, atendiendo a las insistentes presiones de Estados Unidos, anunció la expansión de la campaña colombiana contra el tráfico de droga y la asignación de unidades antinarcóticos de la Policía Nacional en puertos marítimos y aeropuertos internacionales. Además propuso la reorganización de la Policía Judicial en un cuerpo élite, con personal seleccionado y bien pagado, y creó el Consejo Nacional de Estupefacientes encabezado por el ministro de Justicia.

Este último declaró que la erradicación de la marihuana era la máxima prioridad en la aplicación de la ley antidrogas, a la par que enfatizó los limitados recursos del gobierno colombiano y la necesidad de asistencia y entrenamiento estadounidense adicional para obtener resultados positivos.

El gobierno estadounidense reaccionó positivamente a la anunciada reorganización de los esfuerzos de aplicación de la ley por parte de López Michelsen, y prometió incrementar los recursos para fortalecer las actividades antinarcóticos, incluyendo más aviones y equipos de comunicación destinados a la erradicación de plantíos ilícitos y a la intercepción del tráfico de narcóticos.

Sin embargo, a pesar de la existencia de algunas muestras de este tipo, en términos generales López Michelsen intentó romper, con más intensidad que los gobiernos previos, el alineamiento explícito con Washington. La realidad que caracteriza, o bien que dá singularidad a este período, es la existencia de roces y fricciones en cuanto a las formas y las medidas para resolver el problema de la creciente demanda y oferta de marihuana. Vista desde una perspectiva histórica, la política de la administración López frente a este tema de las relaciones bilaterales fué más dura de lo que aparentaba ser en ese momento. En realidad, Bogotá resistió con bastante fuerza el diagnóstico y las recomendaciones de Washington en cuanto a la cuestión de las drogas. Se entiende entonces que la imagen del país, a nivel de los medios de comunicación estadounidenses, se deteriorara rápidamente.

El nuevo presidente colombiano, Julio César Turbay Ayala, asume el mando en medio de un escándalo que involucraba a los ministros de Trabajo y de Defensa, así como a él mismo, en presuntas conexiones con grupos dedicados al narcotráfico. Las acusaciones se basaban en el contenido de un documento llamado "Memorándum Bourne", titulado así

debido a Peter Bourne, Consejero Especial del presidente Jimmy Carter para Asuntos de Salud. Al parecer, el gobierno de los Estados Unidos no tenía ninguna confianza en los altos funcionarios colombianos.

A la mala imagen del país se suma un incremento en las presiones estadounidenses para hacer más firme el compromiso gubernamental colombiano contra los narcóticos, especialmente a partir del segundo semestre de 1978. El entonces director de la DEA (Drug Enforcement Administration), Peter Bensinger comenzó a insistir en la necesidad de mano dura en este asunto, calificando el tráfico de drogas como un problema de seguridad nacional para Colombia.<sup>72</sup> Las reacciones de la élite política colombiana no se hicieron esperar, denunciando lo que consideraban una intromisión en sus asuntos internos. En resumen, la temática de los narcóticos entorpecía en alto grado la relación bilateral entre ambas naciones.

En el ámbito interno, el nuevo presidente liberal se enfrentaba a las crecientes dimensiones del problema de las drogas en sus diferentes manifestaciones. Existía un temor real a la corrupción oficial, a las expresiones delictivas y criminales del comercio de la marihuana, especialmente en la costa atlántica, y al enorme poder económico que adquiría gradualmente el nuevo sector social dedicado al narcotráfico.

Podemos considerar que la conjunción de estos factores contribuyó decisivamente a la utilización de una opción que marcaría significativamente el posterior desarrollo de la lucha antidrogas en Colombia: la militar. Hacia finales de 1978 se presentaba una coyuntura favorable para establecer el uso de la fuerza militar en la lucha antinarcóticos. El presidente Turbay supuso que las acciones represivas inmediatas servirían para confrontar el ascendente problema que constituía el negocio de la marihuana, e incluso serían favorables frente a la violencia política generada por los grupos insurgentes. Al mismo tiempo, se pensaba que la utilización de la opción militar mejoraría las relaciones con Washington, manteniendo el control nacional, y limitaría, al mismo tiempo, la posible injerencia de fuerzas

-----  
(72) Juan G. Tokatlían, et al., *Narcotráfico en Colombia*, op.cit., p.295, citando a Jonathan Marshall, "Drugs and United States Foreign Policy", en Ronald Hamowy (ed.), *Dealing with Drugs: Consequences of Government Control*, Lexington, Lexington Books, 1988, pp. 151-153

externas en aras del combate a las drogas. Consecuentemente, el inicio de la gestión presidencial de Turbay Ayala estuvo marcado por su criterio favorable al uso de la fuerza frente a los problemas constituidos por la guerrilla y por las drogas.

Bajo la decisión del Ejecutivo, con el estrecho apoyo del ministro de Defensa, Luis Carlos Camacho Leyva, y con la influencia de las autoridades estadounidenses que esperaban resultados positivos, dá inicio en noviembre de 1978, mediante el decreto 2144, la llamada "Operación Fulminante" en la zona de la Guajira y la región atlántica colombiana. Aproximadamente 10,000 soldados de la Segunda Brigada son destinados a este gran operativo, con el objetivo de terminar con la producción y tráfico de marihuana.<sup>73</sup>

Para 1979 los resultados de esta estrategia eran ambiguos. Las cifras indicaban el decomiso de 3,500 toneladas de marihuana; la incautación de 97 aviones y 78 embarcaciones; la destrucción de más de 10,000 hectáreas de plantaciones de marihuana y la detención de centenares de personas involucradas en este negocio ilícito.<sup>74</sup>

Sin embargo, varios factores ponían en duda la efectividad real del operativo. Primero, el acrecentamiento de problemas sociales en la región indicaba que las acciones emprendidas estaban afectando a la enorme cantidad de pequeños agricultores para quienes el cultivo de marihuana representaba una alternativa a los altos niveles de pobreza y marginalidad social. Se entienden entonces las reacciones de rechazo a los militares por parte de la población civil, especialmente campesinos, y el consecuente deterioro de la imagen del ejército.

Aunado a esto, en realidad el impacto del operativo sobre la totalidad del contrabando de esta droga no parecía ser el deseado. De hecho, uno de los informes recopilados por las comisiones estadounidenses que visitaban Colombia señalaba que el operativo militar en la Guajira había sido "una gran disuasivo contra los pequeños traficantes no organizados... aunque existía un monto significativo de marihuana al alcance de las redes mayores del narcotráfico."<sup>75</sup>

-----

(73) Juan G. Tokatlían, et.al., *Narcotráfico en Colombia*, op.cit., p.296

(74) Idem

(75) U.S. Congress, Select Committee on Narcotics Abuse and Control Report, *Oversight on Federal Drug Strategy, 1979*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1980, p.5, citado por Tokatlían, Juan G., et. al., *Narcotráfico en Colombia*, op.cit., p.297

Segundo, se incrementó el riesgo de que los métodos corruptivos del narcotráfico tuvieran incidencia en las autoridades civiles y militares, ahora inmersas en la operación. Tercero, el crecimiento de las actividades guerrilleras en el país se había incrementado significativamente en este periodo: las FARC aumentaban sus frentes campesinos, el M-19 intensificaba su presencia urbana, y otras fuerzas como el EPL (Ejército Popular de Liberación) y el ELN (Ejército de Liberación Nacional) crecían numérica y territorialmente. Ante ello, el ejército veía mermada su capacidad de lucha contra el problema subversivo, que consideraba como el de mayor relevancia.

Y cuarto, se carecía de instrumentos y recursos necesarios para mantener una lucha tan irregular, en la que la gran capacidad económica y técnica de los narcotraficantes les permitía desplazar continuamente las áreas de cultivo. Al respecto, el general José María Villareal, quien estaba al frente de la Segunda Brigada de la costa atlántica, declaró que para continuar la estrategia serían necesarios 50,000 hombres adicionales, y que aún cuando contara con ellos no podría garantizar la eliminación total del comercio de marihuana.<sup>76</sup>

El gobierno estadounidense respaldó y aplaudió la militarización de la Guajira desde el inicio de la operación. Funcionarios del Departamento de Estado insistían en la mecánica del combate, e incluso se hablaba de nacionalizar la opción militar contra las drogas a nivel de todo el territorio colombiano.<sup>77</sup> Sin embargo, pese a las presiones estadounidenses, en marzo de 1980 el Ejecutivo dá por concluida la "Operación Fulminante". A partir de entonces el papel de las fuerzas armadas en la lucha antinarcóticos fué delegado al campo policial por un breve período de tiempo.

Las políticas de control de drogas recomendadas por Estados Unidos durante la década de los años setenta tuvieron como ejes centrales la erradicación y la interdicción. Durante la administración de Jimmy Carter, ambas tácticas se convirtieron en pieza clave de la política antinarcóticos internacional de este país. En Colombia, la erradicación de plantíos de marihuana se llevaba a cabo manualmente. Para 1978, en la Casa Blanca y el Congreso estadounidense dicho método se consideraba insuficiente e ineficaz, dado que Colombia

-----  
(76) Mario Arango y José Child, *Coca-Coca. Historia, manejo político y mafia de la cocaína*, s.c., Editorial Dos mundos, 1986, p.224, citado por Juan G. Tokatlán, et.al., *Narcotráfico en Colombia*, op.cit., p.297

(77) U.S. Congress. Select Committee on Narcotics Abuse and Control Report, *Oversight on Federal Drug Strategy*. 1979. Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1980, p.404, citado por Idem.

proveía el 60-65% del total de marihuana que ingresaba a Estados Unidos. Consecuentemente, las presiones en favor del uso de herbicidas para terminar con las plantaciones de marihuana y opio se incrementaron.

Se contaba con el antecedente de la utilización de químicos para la erradicación de cultivos ilícitos en el caso de México, donde la llamada "Operación Cóndor", diseñada a mediados de los años setenta parecía haber arrojado resultados muy alentadores en lo que respecta a la reducción del área cultivada y la disminución (si bien temporal) de las exportaciones hacia Estados Unidos. El gobierno estadounidense intentó persuadir a Colombia de adoptar la misma táctica en su territorio para acabar con la producción marihuana.

Una de las formas de presión fue el significativo aumento del aporte estadounidense a la lucha antinarcóticos en Colombia. En 1978 el total desembolsado fue de 2,489 millones de dólares; cantidad que ascendió a 3, 853 millones de dólares en 1979. Para 1980 se transfirieron 16,070 millones de dólares, la cifra más alta que había recibido el país hasta entonces. A través de estos incrementos, el gobierno de Carter buscaba estimular el diseño de un plan de erradicación que incluyera el uso de defoliantes. Paralelamente, diversos grupos de congresistas estadounidenses visitaban el país con el objetivo de entablar pláticas con el mandatario colombiano en torno al tema.<sup>78</sup>

Este, sin embargo, se mostró renuente a iniciar un programa de erradicación con herbicidas. Por un lado, había surgido una controversia internacional en torno al uso del "paraquat", producto utilizado en México unos años antes, en razón de su toxicidad. Por otro lado, Turbay tenía ante sí preocupaciones ecológicas internas. Lo cierto es que la utilización de herbicidas no contaba con adherentes en el aparato gubernamental ni en la opinión pública. El Consejo Nacional de Estupefacientes, órgano adscrito al Ministerio de Justicia y con amplia representatividad política en la toma de decisiones concernientes al tema de los narcóticos, evaluó negativamente la posibilidad de la erradicación con herbicidas, con base en las conclusiones presentadas en un estudio elaborado por un grupo de expertos científicos. Este resultado avaló la decisión final del Ejecutivo colombiano de no implementar la propuesta estadounidense.

-----  
(78) En abril de 1979 seis congresistas estadounidenses, tres de ellos pertenecientes al Select Committee on Narcotics Abuse and Control, viajaron a Colombia y se entrevistaron con el presidente Turbay.

En realidad, el presidente colombiano dió una salida técnica al problema político que representaban las presiones de Washington. En lugar de aceptar la utilización de químicos en las tareas de erradicación, se situó a favor de utilizar la ofensiva militar contra la producción y el tráfico de marihuana mediante la ya mencionada "Operación Intercepción". Esta opción, mucho más contundente, coadyuvó a no poner en entredicho el compromiso colombiano en la lucha antidrogas, y satisfizo parcialmente los reclamos de la Casa Blanca. Además, a partir de 1979 ya se contaba con un instrumento de enorme relevancia en los lineamientos de la política antidrogas internacional establecida por Estados Unidos, y que, asimismo, constituía la mejor carta de Colombia para probar su "mano dura" contra las drogas: el Tratado de Extradición.

Con anterioridad a la época que tratamos, Colombia ya tenía una mediana experiencia en lo relativo a la extradición. Había concluído 14 tratados de este tipo, con Argentina, Bélgica, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Francia, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Brasil, Chile, Gran Bretaña y España. Sin embargo, en los 10 primeros se prohibía expresamente la extradición de nacionales, mientras que en los 4 últimos la extradición era facultativa o no obligatoria.<sup>79</sup> Por otra parte, con Estados Unidos existían el Tratado de Extradición de 1888, en el cual no se mencionaba el factor drogas, y la enmienda al mismo, realizada en 1941, que tampoco permitía la extradición de ciudadanos colombianos.

El tema de la extradición a Estados Unidos ha sido uno de los más controvertidos en la historia de las políticas de control de drogas establecidas en Colombia. Tradicionalmente, el argumento de la soberanía nacional se ha contrapuesto a la idea de juzgar en los Estados Unidos a los nacionales que incurren en delitos de narcotráfico. Ello se ha percibido como equivalente a aceptar que la justicia estadounidense es la única con capacidad para controlar por la vía jurídica el problema del narcotráfico, o en otras palabras la única capaz de mantener el imperio de la ley, aún fuera de sus fronteras. Por su parte, la vulnerabilidad de la justicia colombiana se ha evidenciado al paso del tiempo en las acciones de corrupción, intimidación o asesinato en contra de una gran cantidad de jueces, por parte de los grupos dedicados al tráfico de drogas.<sup>80</sup>

-----  
(79) Luis Carlos Pérez, et.al., *Documentos de la extradición*, Cali, Ullralexto, 1988, tomo 1, p.XXV, citado por Juan G. Tokallian, et.al., *Narcotráfico en Colombia*, op.cit., p.309

(80) Alrededor de 100 jueces sufrieron muertes violentas en Colombia en la década pasada, de acuerdo a información citada por Igor I. Kavass, "Fin del tratado de Extradición Colombia-Estados Unidos de 1979: ¿una

Ahora bien, hacia 1978, los gobiernos colombiano y estadounidense buscaban mecanismos de acercamiento en torno a la cuestión de los narcóticos. Parecía necesario distensar las relaciones, que habían sido bastante turbulentas bajo la administración de López Michelsen, y promover una convergencia de criterios sobre la ofensiva contra las drogas.

El nuevo presidente colombiano tenía especial interés en estrechar los vínculos con Washington, particularmente en torno a la cuestión de los narcóticos dado el impacto que este tópico tenía en el estado general de la relación. Estados Unidos, por su parte, iniciaba con Jimmy Carter la fuerte ofensiva internacional antinarcóticos que después sería continuada por Reagan, dirigida a impedir el ingreso de drogas a su territorio, y necesitaba contar con el apoyo del gobierno colombiano para lograr el establecimiento de las políticas que proponía. La extradición fué el instrumento (estratégico y no meramente táctico) que se utilizó para la consecución de estos fines.

Las conversaciones oficiales entre los gobiernos estadounidense y colombiano para la creación de un nuevo Tratado de Extradición iniciaron formalmente en el último trimestre de 1978. Sin embargo, ambos gobiernos optaron por mantener las negociaciones bajo la mayor reserva posible.<sup>81</sup> Ello se explica si consideramos el fuerte sentimiento nacionalista en Colombia, y la inconveniencia de que se conocieran las continuas presiones de Washington en este tópico. Parece plausible suponer que para 1979, en medio de la reiterada negativa del gobierno colombiano para considerar el uso de herbicidas en las campañas de erradicación y, asimismo, frente a las limitaciones que ya presentaba la "Operación Fulminante", Bogotá consintiera en la extradición de nacionales.

El 14 de septiembre de 1979 se firma el nuevo Tratado. Después de fuertes y controvertidos debates legislativos, finalmente el 3 de noviembre de 1980 se aprueba el Tratado por medio de la ley 27. En Estados Unidos la ratificación del mismo se realiza en 1981, y entra en vigor el 4 de marzo de 1982.

Con la aprobación de la extradición de nacionales a Estados Unidos, Colombia dá un

-----  
comedia de errores?", en Bruce M. Bagley y Juan G. Tokatlían (comps), *Economía y Política del Narcotráfico*, op.cit., p.152

(81) Véase Juan G. Tokatlían, et.al., *Narcotráfico en Colombia*, op.cit., p.309-311

gran paso hacia la adopción del diagnóstico estadounidense sobre el problema de las drogas y las políticas de control que este país propone.

Sus implicaciones son variadas y múltiples. En primer lugar, el nuevo instrumento llevaba implícita una total desconfianza hacia la aplicación de la ley en Colombia, y otorgaba un alto grado de discrecionalidad al gobierno estadounidense para decidir los sujetos de extradición y para calificar unilateralmente, en base a sus criterios, el grado de compromiso del gobierno colombiano en el combate antinarcóticos.

En segundo lugar, reducía los márgenes de acción de las autoridades colombianas al interior del país y limitaba el concepto de soberanía, generando con ello una oposición ascendente.

Finalmente, a partir de entonces la extradición se convierte en elemento central de la lucha contra las drogas, al considerar que la sola amenaza de esta podría disuadir a los grandes jefes del narcotráfico de continuar con sus operaciones. Lo cierto es que el objetivo común se había logrado, al menos temporalmente: para la segunda mitad del cuatrienio del presidente Turbay Ayala, los lazos entre su gobierno y la administración estadounidense habiense vuelto cordiales bajo una colaboración más estrecha en la lucha antidrogas.

Ya hemos hablado de tres temas focales en la relación Colombia-Estados Unidos en lo que respecta al problema de las drogas. En este período existe un cuarto asunto de gran relevancia, esto es, el debate en torno a la legalización de los narcóticos. Si bien este debate no se dá a nivel oficial, ni constituye una política definida, es digno de mención por dos razones. Primero, por la respuesta interna que tuvo. Y segundo, porque constituye una posibilidad que difiere completamente de la visión estadounidense sobre el tema.

El debate sobre la despenalización se dió exclusivamente alrededor de la marihuana, dado que el auge de esta droga no constituía un serio peligro político-institucional para el Estado colombiano, como posteriormente lo fué la cocaína. Tomando en cuenta este contexto, las primeras voces a favor de su legalización surgen entre 1978 y 1979, en base al razonamiento económico de tipo práctico que había caracterizado a la pasada administración de López Michelsen. El primero en plantear dicha posibilidad fue Ernesto Samper, quién en ese entonces presidía la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF). Su propuesta era enteramente pragmática: proponía la legalización de la marihuana con el fin de establecer un control formal a su cultivo, comercialización y consumo, evitando así las

secuelas de violencia causadas por su ilegalidad. En su opinión, la descriminalización constituía una alternativa práctica a las políticas represivas, cuyos resultados no eran los esperados. Samper esperaba ganar el apoyo de algunos funcionarios estadounidenses, al plantear la legalización como una posibilidad de controlar la enorme oferta de esta droga.

Los días 15 y 16 de marzo de 1979 Samper planteó su propuesta en un foro sobre el tema auspiciado por la ANIF. Se encontraban presentes altos funcionarios colombianos y estadounidenses, tales como el Procurador General de la Nación, Guillermo González; el Secretario General de la Presidencia, Alvaro Pérez; el embajador estadounidense en Colombia, Diego Asencio; y el asesor para asuntos de drogas de la Casa Blanca, Lee Dogoloff. Con el objetivo principal de abrir un espacio para la introducción del debate sobre la legalización en el campo político oficial, Samper presentó sus razones, y propuso la creación de una comisión colombo-estadounidense que se dedicara a estudiar el tema, puesto que dicha posibilidad no podía ser considerada unilateralmente.<sup>82</sup>

Las reacciones de los funcionarios estadounidenses asistentes al evento fueron de total rechazo a considerar la descriminalización como alternativa viable. La postura de los funcionarios colombianos fué en el mismo sentido. De hecho, el mismo presidente Turbay descartó toda posibilidad, al declarar en varias ocasiones su oposición a esta medida. Por su parte, Washington respaldó la postura del Ejecutivo colombiano.

El debate, sin embargo, no terminó ahí. La propuesta de Samper consiguió varios adeptos, entre ellos altas personalidades de la vida pública del país como el Contralor General de la República, Aníbal Martínez Zuleta; el presidente de la Bolsa de Bogotá, Eduardo Góez; el dirigente cafetero Leonidas Londoño; y el mismo presidente del Senado colombiano, Héctor Echeverri Correa, quién además criticaba la militarización de la Costa Atlántica.

La discusión se prolongó por los dos años siguientes al foro de la ANIF, aunque su intensidad bajó gradualmente. En 1980 corrió el rumor en los medios de comunicación de que el senador Echevarri, respaldado por la ANIF, podría presentar ante el Congreso un proyecto de ley sobre la cuestión de la legalización.<sup>83</sup> Los industriales organizados pidieron al

-----  
(82) Juan G. Tokatlían, et al., *Narcotráfico en Colombia*, op.cit., p.304

(83) Jaime Horta Díaz, "Presentarán proyecto de ley para legalizar la marihuana", *El Tiempo*, Bogotá, 27 de marzo de 1980

gobierno la incorporación de los capitales provenientes de los narcóticos como patrimonio de la nación, por medio de su legalización.<sup>84</sup> En 1981 volvió a extenderse un rumor relativo a que presuntamente algunos parlamentarios respaldados por la ANIF, la Bolsa de Valores de Bogotá, la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), y la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), entre otras organizaciones, presentarían un proyecto de ley a favor de la legalización.<sup>85</sup> Así, poco a poco la legalización de la marihuana tendió a ser vista como el medio para introducir a la economía formal del país los enormes recursos que producía su comercialización; es decir, el debate se centró en las ventajas económicas que ofrecía la propuesta.

El gobierno colombiano enfrentó esta tendencia anteponiendo razones político-ideológicas e incluso morales a las argumentaciones económicas referidas. Turbay se mantuvo firme en su respaldo a la política de "mano dura" contra las drogas, la cual se acrecentó notablemente hacia 1982, con la llegada de Ronald Reagan al poder. Cabe suponer que la influencia ejercida por el gobierno estadounidense en torno a este tópico fué, sin lugar a dudas, importante, pero no decisiva. La Casa Blanca no tuvo más que hacer que apoyar en todo momento la postura sostenida por el gobierno colombiano en contra de considerar la opción de la legalización de la marihuana. En realidad el gobierno de Turbay actuaba convencido de que la legalización no era viable. Por tanto, Washington no consideraba que la propuesta pudiera alcanzar las proporciones necesarias para convertirse en una amenaza real a su dictámen.

En resumen, a lo largo de este período podemos observar que las relaciones entre Colombia y Estados Unidos en torno al tema del narcotráfico se movieron en dos extremos totalmente opuestos. De un rechazo casi absoluto a las recomendaciones provenientes de Washington, se pasa a una aceptación de la mayoría de las mismas, sin que este tránsito haya agregado nuevos roces a los que ya existían entre ambos gobiernos. En realidad las divergencias en torno a las políticas aplicadas aún no se evidenciaban, por lo cual parecía que la influencia estadounidense surtía el efecto deseado sin provocar mayores conflictos. Sin embargo, los efectos de las políticas de control de drogas adoptadas por Turbay se dejarían ver hasta el mandato siguiente, y sería entonces cuándo se harían manifiestas las profundas divergencias que en torno a ellas mantendrían la Casa Blanca y la Casa Nariño.

-----  
(84) "Legalizar economía subterránea", *La República*, Bogotá, 1º de marzo de 1980

(85) "Proyecto de ley sobre legalización de la marihuana", *El Colombiano*, Bogotá, 17 de febrero de 1981

### 3.2 El período 1982-1990

Este período se caracteriza por el drástico aumento de las dimensiones del problema del narcotráfico en Colombia, con el salto cualitativo a la cocaína. Colombia alcanza el suministro del 75% de la oferta del alcaloide en el mercado estadounidense. La expansión económica, social, política y paramilitar del fenómeno adquiere proporciones alarmantes. Sus métodos de penetración política permitieron a algunos narcotraficantes alcanzar curules en el Congreso, o bien formar agrupaciones partidistas, como el Movimiento Latino Nacional de Carlos Lehder. La incidencia económica era visible en las finanzas, la industria de la construcción y las actividades agropecuarias. La violencia arrojaba saldos cada vez más altos. En síntesis, las dimensiones del narcotráfico lo convertían en "un protagonista central de la vida nacional y en un actor poderoso que pretendía proyección política, legitimidad social y seguridad económica."<sup>86</sup>

La Casa Blanca, fuertemente preocupada por las graves manifestaciones de la expansión del fenómeno en la oferta de cocaína, incrementó notablemente, durante este período, la presión sobre el gobierno colombiano en favor de acciones más radicales. Todos estos factores limitaron grandemente la capacidad decisoria de este último, al encontrarse inmerso en ciertas líneas de acción que ofrecían cada vez menos posibilidades de éxito, y que arrojaban, asimismo, altos costos sociales para el país.

En los cuatro años de la administración del presidente conservador Ignacio Betancur, este mostró lo que parecía ser un intento de retomar la actitud del ex presidente López Michelsen: buscar un alejamiento de Washington. Ello se manifestaba no solamente en torno a la temática de las drogas, sino en diversos tópicos de la política exterior colombiana. La retórica tercermundista utilizada por el mandatario, la incorporación de Colombia al grupo de los No Alineados, o bien el protagonismo nacional en el conflicto centroamericano a través del Grupo Contadora dan cuenta de la nueva actitud. En lo que respecta al narcotráfico, el caso de la extradición es uno de los más significativos.

El presidente Turbay, después de firmar el Tratado y de entrar este en vigor en los Estados Unidos, no aplicó la extradición en caso alguno. En realidad este tema quedó

-----

(86) Juan G. Tokallian, et.al., *Narcotráfico en Colombia*, op.cit., p.317

temporalmente relegado, ante la puesta en marcha del proceso electoral. La paz interna se situó en el primer lugar dentro de los tópicos manejados en el discurso de la campaña presidencial.

Betancur llega a la presidencia el 7 de agosto de 1982. Paralelamente, el gobierno de Reagan inicia una intensa campaña de presión en favor de la aplicación del Tratado. Ya existían, de hecho, determinada cantidad de solicitudes que se fueron moviendo lentamente a través de las cortes colombianas, y la ejecución de algunas de ellas sólo dependía de la aprobación presidencial. Sin embargo, a todas luces el nuevo presidente conservador no estaba a favor del peso otorgado a esta medida, probablemente porque creía en la posibilidad de que, contando con la suficiente ayuda técnica y económica de Estados Unidos, podría alcanzar resultados altamente positivos en la tarea de dismantelar la organización de los traficantes de drogas. Con ese objetivo nombró a Rodrigo Lara Bonilla, hombre de gran convicción y energía en la lucha antidrogas, Ministro de Justicia.

Retomando, el sentimiento nacionalista llevó a Betancur a negar la extradición de varios colombianos, apoyándose en argumentos jurídicos. El Procurador General de la Nación llegó incluso a declarar que el Tratado de 1979 tenía "vicios de fondo."<sup>87</sup> Obviamente, ello causó gran preocupación y enojo por parte de las autoridades estadounidenses. El Departamento de Justicia de los Estados Unidos envió una fuerte protesta diplomática a la cancillería colombiana. El embajador estadounidense en Colombia, Lewis A. Tambos, hizo declaraciones en las que manifestaba claramente su disgusto ante la falta de reciprocidad de Colombia en la lucha contra los traficantes de drogas.<sup>88</sup> Sin embargo, Betancur continuó negando y demorando la ejecución de las extradiciones solicitadas por Estados Unidos.

Las presiones ejercidas por este país se realizaron en muy diversos aspectos, el económico por ejemplo, mediante retaliaciones contra las exportaciones de flores y otros productos perecederos. Los informes redactados por las comisiones estadounidenses que visitaban Colombia fueron sumamente negativos en lo que respecta a la gestión antinarcóticos realizada por Colombia.<sup>89</sup> En noviembre de 1983, (precisamente cuando el

-----  
(87) *Idem*, p.315

(88) "E.U. en desacuerdo con Colombia sobre extradición", *El Espectador*, Bogotá, 4 de enero de 1984

(89) En agosto de 1983 una Comisión de la Cámara de Representantes, encabezada por el congresista demócrata Charles Rangel, elaboró un informe altamente crítico en este sentido. Véase U.S. Congress, Select

presidente Betancur niega dos extradiciones solicitadas por Estados Unidos) el Congreso estadounidense aprueba la Public Law 96-164, (Enmienda Hawkins-Gilman) en la cual se dictaba que el Bureau of International Narcotics Matters, del Departamento de Estado, presentaría anualmente al Congreso un informe sobre el compromiso de los países en la lucha antidrogas. La asistencia económica y técnica otorgada por Estados Unidos estaría dada en función de lo presentado en dicho informe.

En realidad, para este momento la imagen que se tenía en los círculos gubernamentales estadounidenses sobre Colombia era más que negativa: se pensaba en un país tomado por los barones de la droga, quienes, de acuerdo a esta imagen, tenían el control económico, social, político y militar de la nación. Valga decir que, en este contexto, la relación bilateral alcanzaba hacia finales de 1983 y principios de 1984, un alto grado de tensión y conflicto. El mandatario colombiano estaba plenamente conciente de ello.

Es indudable que la presión ejercida por la Casa Blanca tuvo un peso importante en la decisión de Betancur de cambiar la política de no cooperación en lo que respecta a la extradición. Sin embargo, sería erróneo ignorar la incidencia de otros factores relacionados con la alarmante situación interna. Entre ellos se cuentan la exacerbación de los problemas generados por el negocio de las drogas, es decir, la violencia, la corrupción, el creciente consumo; el siempre presente conflicto con los grupos guerrilleros del país; la omnipresente pobreza; las dificultades económicas que hacían indispensable la asistencia proveniente de Washington; y, sobre todo, la carencia de una política alternativa para enfrentarse al problema del narcotráfico. Todo ello parecía apuntar en una sola dirección: la radicalización de los esfuerzos antidrogas de acuerdo a las directrices dictadas por el gobierno de los Estados Unidos.

El detonante fué el asesinato del Ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, el 30 de abril de 1984, realizado por sicarios contratados por traficantes de drogas, en represalia a diversas acciones represivas encabezadas por él en contra de las mafias organizadas del narcotráfico. Quizá la más significativa de estas, que condujo a su muerte, fué el mayor decomiso mundial (hasta ese momento) de drogas, en el departamento del Caquetá, el 10 de

-----

Committee in Narcotics Abuse and Control, *International Narcotics Control Study Mission, 1984*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1984, citado por Juan G. Tokallian, et.al., *Narcotráfico en Colombia*, op.cit., p.316

marzo de ese año, que arrojó un saldo de 10 toneladas métricas de cocaína, amén de 10 laboratorios de procesamiento destruidos.<sup>90</sup>

El asesinato del Ministro de Justicia constituyó un hecho fundamental para el futuro de la relación bilateral, en tanto que forzó al presidente colombiano a aceptar la extradición de nacionales. En mayo, Betancur firma la orden para extraditar a Carlos Lehder, quién ya había huído del país, y en los meses siguientes decide la extradición de otras 5 personas inmiscuidas en el narcotráfico. El Tratado de 1979 se convierte desde entonces en la punta de lanza de las políticas antinarcóticas en ambos países.

El presidente Reagan felicitó a Betancur por su decisión. Unos años más tarde la percepción que se tenía en Estados Unidos sobre Colombia había cambiado radicalmente. Los informes presentados al Legislativo estadounidense eran ampliamente positivos. Asimismo, la asistencia al gobierno colombiano en materia de combate contra las drogas tuvo fuertes incrementos: de 3.490.000 dólares en 1983 y 6.765.000 dólares en 1984, se pasó a un total de 10.650.000 en 1985 y 10.600.000 dólares en 1986.<sup>91</sup> Antes de concluir el mandato de Betancur, Colombia obtiene un crédito "Jumbo" de la banca privada, monitoreado por el FMI, consistente en 1.000 millones de dólares para hacer frente a sus dificultades económicas y financieras internas.<sup>92</sup>

En resumidas cuentas, la extradición fué el instrumento que garantizó una época de cordialidad y distensión en la relación bilateral. Y, asimismo, se convirtió en la política antidroga de mayor impacto en los grupos de narcotraficantes, quienes a partir de entonces enfocarían un enorme esfuerzo para contrarrestarla, como bien dice Rensselaer Lee: "El objetivo político número uno de la mafia es persuadir al gobierno colombiano de derogar el tratado de extradición entre Estados Unidos y Colombia."<sup>93</sup>

-----  
 (90) Juan G. Tokatlian, "Seguridad y Drogas: su significado en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos", en Bruce M. Bagley y Juan G. Tokatlian (comps.), *Economía y Política del Narcotráfico*, op.cit., pp. 209-233

(91) Juan G. Tokatlian, et.al., *Narcotráfico en Colombia*, op.cit., p.371, citando informes anuales de la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos del Departamento de Estado de E.U.

(92) Juan G. Tokatlian, "Seguridad y Drogas: su significado en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos", en Bruce M. Bagley y Juan G. Tokatlian (comps.), *Economía y Política del Narcotráfico*, op.cit., p.226

(93) Rensselaer W. Lee III. *El Laberinto Blanco*, op.cit., p.44

Ahora bien, el distanciamiento respecto a Washington que se practicó de 1982 a 1984, no fué sinónimo de inacción ante el problema de las drogas a nivel interno. Durante la administración Betancur los decomisos muestran continuos incrementos, así como las cifras de destrucción de plantíos, la interdicción, el desmantelamiento de laboratorios, la erradicación de estupefacientes, el control fronterizo, etc. No obstante, dichos esfuerzos no fueron suficientes ante el creciente problema.

Hacia 1983 se observa el regreso del sector militar a la lucha antidrogas. Betancur creía en la efectividad de las fuerzas armadas en las tareas de control: erradicación de la producción, intercepción del tráfico, operativos dirigidos contra centros de procesamiento y laboratorios, a veces realizados conjuntamente con la policía nacional. El gobierno de Reagan respaldaba por entero el regreso a la militarización, aunque dicho respaldo no era expresado en ayuda técnica y/o militar adicional, dado que en la relación bilateral predominaban las divergencias alrededor de la extradición, que Betancur aún no apoyaba.

El asesinato de Lara constituyó también un punto de apoyo para radicalizar la militarización de los esfuerzos antinarcóticos: el 1º de mayo, el presidente colombiano declara una "guerra sin cuartel" a las mafias de las drogas, e invoca los poderes del Estado de Sitio para tomar medidas en esta línea, produciendo una ola de arrestos, confiscación de propiedades y aeronaves, y destrucción de laboratorios clandestinos, acciones en las cuáles el Ejército tuvo el papel principal. Betancur contaba, inicialmente al menos, con el apoyo de la indignada opinión pública a las drásticas medidas que conformaban su ofensiva.

Dentro de esta ofensiva, una acción importante refuerza significativamente el nuevo papel de los militares. Mediante el decreto 1042 del 2 de mayo, la justicia militar adquiere jurisdicción en los delitos relacionados con el negocio de los narcóticos. Consecuentemente, se otorga legitimidad jurídica a la intromisión militar en los asuntos civiles, incrementándose notablemente el poder de este sector, en detrimento del ya bastante debilitado poder judicial.

En el ámbito externo, concretamente en lo que respecta a la actitud estadounidense, las cifras presentan un incremento sustancial en la ayuda militar otorgada por Estados Unidos a Colombia, durante los dos últimos años de la administración Betancur. En 1985 el monto total fué de 800,000 dólares, dentro del Programa Internacional de Educación y Entrenamiento Militar (IMET). Al año siguiente la ayuda contemplada dentro de dicho instrumento y el Programa de Asistencia Militar (MAP) ascendió a 4 millones 300 mil dólares.<sup>94</sup> Ello muestra claramente el beneplácito del gobierno de Reagan por el sesgo militar

que tomaban las políticas de control de drogas en Colombia, y el apoyo decisivo que otorgaba a la continuación de dichas medidas.

Así, el mandatario estadounidense cumplía varios objetivos: reforzar la imagen de su gobierno como el más firme sostén de la guerra hemisférica contra el flagelo constituido por el narcotráfico; presionar sutilmente a Colombia por la continuación y mantenimiento de una política altamente represiva contra las drogas; y mantener su presencia simbólica en la toma de decisiones colombiana en aras de la cooperación contra el narcotráfico, presencia por demás susceptible de reforzarse en caso de ser necesaria una mayor presión.

La renovada ofensiva colombiana contra las drogas abarcó también el viejo tema de la fumigación con herbicidas en las tareas de erradicación de marihuana, y ahora también de plantíos de coca. En este tema el crímen del Ministro de Justicia en 1984 constituyó igualmente un parteaguas que definió la postura del gobierno colombiano. Antes de este suceso, el mandatario colombiano había resistido las renovadas presiones de Washington en favor de la tesis de las ventajas de la fumigación con químicos, utilizando los mismos argumentos a los que anteriormente había apelado el gobierno de Turbay. Pero esta posición se modificó en 1984, como resultado del desafío planteado por las mafias de la droga en el asesinato de Lara Bonilla. En realidad la guerra total declarada por Betancur al narcotráfico exigía un nivel de congruencia al interior y al exterior, por lo que no fué posible dejar de considerar este tema, cuya importancia Washington se encargaba de resaltar y difundir internacionalmente.

Como asunto más técnico que los dos anteriores (extradición y militarización), generó amplias discusiones internas. Finalmente la fumigación aérea de marihuana fué aceptada, cediendo así a las presiones planteadas por Washington y por la propia coyuntura interna que se enfrentaba, aunque se pretendió mantener, o hasta aparentar, un cierto grado de autonomía al elegir el glisofato, presuntamente menos nocivo que el controvertido paraquat. El 22 de mayo esta medida fué aprobada por el Consejo de Ministros, dando inicio el 1º de junio. En lo que respecta a la coca, en diciembre de 1985 se decidió, con el siempre presente

-----  
(94) Tomado de "U.S. Aid to Bolivia, Colombia and Perú", compilado por Larry Nowels, Foreign Affairs and National Defense Division, Congressional Research Service, septiembre 1989, citado por Juan G. Tokallian, et al., *Narcotráfico en Colombia*, op.cit., p.373

apoyo estadounidense, utilizar el herbicida Garlon-4 para destruir las plantaciones. Obviamente, después de un tiempo razonable, ambas medidas generaron un fuerte descontento social, expresado en múltiples protestas que tenían como centro la región atlántica colombiana. Sin embargo, en concordancia con los términos en que se había planteado la guerra colombiana a las drogas, la fumigación continuó en medio de los aplausos y las felicitaciones de la Casa Blanca, aplausos que, por demás, eran necesarios a Colombia para compensar los altos costos internos causados por la ofensiva.

La política de fumigación de marihuana y coca no tuvo resultados netamente positivos. Si bien se observó una disminución importante de la oferta de marihuana a los Estados Unidos en 1985, posteriormente el cultivo de esta droga se desplazó hacia diversas zonas, el departamento del Cauca por ejemplo, normalizándose los índices de producción. En cuanto a la fumigación de la hoja de coca, no hubo cifras significativas. La mayor parte de esta provenía de Bolivia y Perú, y la parte que era cultivada en Colombia no resultó afectada porque a comienzos de 1986 fué eliminado el uso de Garlon-4 por ser altamente nocivo.

Más allá del fracaso que revelaron las cifras, en realidad la decisión de adoptar el uso de herbicidas reveló la inconsistencia de la posición colombiana. Era claro que existía una seria divergencia con Washington en torno a este tópico. Sin embargo, acosado por la gravedad de la situación interna, el gobierno de Colombia ignora dicha divergencia y adopta una vez más las tácticas contenidas en el modelo estadounidense de guerra contra las drogas en el exterior, pagando los grandes costos sociales del mismo. Las presiones directas e indirectas de la Casa Blanca sin duda existieron e influyeron en la decisión del Ejecutivo colombiano, pero muy probablemente no consistieron la razón de fondo para el cambio de postura. En realidad, esa razón de fondo estaba en la carencia de una política alternativa ante un problema interno cada vez más grave, que no constituyera una mera respuesta (de adhesión, en este caso, o de rechazo) al diagnóstico estadounidense. En palabras de Juan G. Tokatlían, "al aceptar la presión norteamericana para utilizar esta táctica, el gobierno del presidente Betancur racionalizaba el argumento de que el 'flagelo' de los narcóticos estaba localizado en los polos de producción, lo cual vulneraba la concepción oficial acerca de la naturaleza multilateral e internacional del asunto de las drogas."<sup>95</sup> Y aún más: al adoptar el modelo estadounidense de guerra contra el narcotráfico, el gobierno limita sus márgenes de acción, entrando en una cadena de políticas ineficaces que se suceden unas a otras sin

-----  
(95) Juan G. Tokatlían, et.al., *Narcotráfico en Colombia*, op.cit., p.326

tomar en cuenta las características particulares del problema interno reforzado por las drogas.

Los lineamientos represivos y la racionalidad ideológica y moral de la nueva ofensiva de Colombia contra las drogas, con sus tres estrategias básicas (la extradición, la militarización y la fumigación química), guiaron también la conducta del gobierno colombiano frente a un tema ampliamente polémico e importante: las posibilidades reales de un diálogo con los grupos de narcotraficantes.

En mayo de 1984, en lo que constituyó un hecho inédito en la historia del narcotráfico en Colombia, el ex presidente de este país, Adolfo López Michelsen, y el Procurador General de la nación, Carlos Jiménez Gómez, realizaron reuniones individuales en Panamá con los grandes capos del narcotráfico Pablo Escobar Gaviria, jefe del Cártel de Medellín, y Jorge Luis Ochoa, alto dirigente del Cártel de Cali, entre otras destacadas personalidades del negocio de la cocaína, que para ese momento estaba ya en pleno auge. El propósito de dichas reuniones fué explorar una oferta hecha por los traficantes para dismantelar la organización cocainera a cambio de una amnistía oficial.

Todo indica que ambos funcionarios fueron contactados por las altas personalidades del narcotráfico, y realizaron las reuniones a título personal. Por medio de ellos, los traficantes hicieron llegar su propuesta al presidente conservador.

El contexto en el que se dá esta oferta es importante para entender la naturaleza de la misma. La gran cruzada antinarcóticos emprendida por el presidente Betancur a raíz del asesinato de su Ministro de Justicia, si bien tuvo resultados prácticos muy limitados y temporales, sí sumió a los narcotraficantes en la clandestinidad total, principalmente por medio de armas políticas como la aplicación de la extradición.<sup>96</sup>

-----  
 (96) Guy Gugliotta menciona que el verdadero éxito de lo que podríamos llamar la primera gran ofensiva del gobierno colombiano contra los jefes del narcotráfico radicó en que los tomó por sorpresa. Dado que el gobierno de Betancur había mantenido una postura moderada en torno a este tema durante los dos primeros años de su administración, los cárteles no estaban preparados para tan drástico cambio de actitud. La sorpresa fué el factor que los orilló a cruzar la frontera, refugiándose en Panamá bajo la protección del General Manuel Antonio Noriega, e intentar desde ahí un acercamiento con el gobierno colombiano. Véase Guy Gugliotta, "The Colombian cartels and how to stop them", en Peter H. Smith, *Drug Policy in the Americas*, op.cit.

Los capos de la droga, con su tradicional nacionalismo y su profundo sentimiento "anti-yanqui", vieron en la extradición el instrumento más temido y odiado a partir de entonces. Paralelamente, la larga serie de represalias contra la industria de la droga, el establecimiento del Estado de Sitio, las confiscaciones de bienes realizadas en forma conjunta por la policía y el ejército, el amplio poder otorgado al sector militar en el combate antinarcóticos, etc., factores a los que se sumaba una fuerte histeria nacional antidroga, remarcaron como nunca antes el status de fugitivos en el que se hallaban los traficantes, aunque ello de ningún modo puede interpretarse como si estuvieran en una posición de derrota puesto que, en realidad, el negocio de la cocaína estaba en pleno auge.

También es necesario tomar en cuenta otro punto. Ya nos hemos referido al hecho de que el narcotraficante colombiano, contrariamente a lo que se pensaría, es en general una fuerza conservadora en su pensamiento político: defiende el statu quo y apoya el sistema establecido, en tanto es este mismo sistema del que se ha valido para lograr su riqueza económica. Por tanto, no busca cambios sustanciales en el mismo.

Las tendencias antidemocráticas de la mafia en su estado actual se dirigen más hacia la justicia privada que a la subversión, y en este sentido se convierte en una fuerza desestabilizadora en tanto que la violencia y la corrupción asociadas a su actividad lesionan las instituciones democráticas. Es claro que, de alguna manera, el traficante colombiano tiene el anhelo de reinsertarse en la vida social de la nación, e incluso de participar política y económicamente en su desarrollo.

La conjunción de todos estos factores en aquel momento específico de la historia colombiana derivó en la posibilidad real de iniciar un diálogo con los más altos jefes del narcotráfico, que decían representar a 100 personas que constituían la cúpula de la organización de la cocaína. La naturaleza de la propuesta presentada el 26 de mayo en Panamá era de tal importancia que merecía ser tomada en cuenta. Los traficantes de drogas solicitaban su "reingreso a la sociedad colombiana en un futuro cercano", así como una revisión del Tratado de Extradición que pudiera contemplar su derecho a ser juzgados en las cortes colombianas. Establecieron un paralelo entre su propuesta y las negociaciones que en ese momento realizaba el presidente Betancur con diversos grupos guerrilleros, a quienes se les ofrecía la oportunidad de reinsertarse "dignamente" a la vida civil. Asimismo, negaron toda responsabilidad en el asesinato del Ministro de Justicia, así como rechazaron la presunta conexión guerrilla-narcotraficantes, que había sido ampliamente difundida en días posteriores al crimen.

Los ofrecimientos hechos por los jefes del narcotráfico eran tentadoramente radicales. La base de su oferta era la desmantelación total de la infraestructura de la cocaína: entregar al gobierno los laboratorios, las pistas clandestinas y los medios de transporte. Aseguraban su retiro inmediato de la actividad cocainera en todas sus fases, la cual, según sus cálculos, alcanzaba el 70%-80% de las exportaciones colombianas de esta droga, bajo una organización desarrollada a lo largo de 10 años. Se incluían incentivos adicionales, tal como la repatriación de sus enormes capitales a Colombia. Paralelamente, ofrecían su colaboración en los esfuerzos antidroga realizados por el gobierno, en las áreas de prevención del consumo de basuco, rehabilitación de adictos, y sustitución de los cultivos de marihuana y hoja de coca por otros productos lícitos. Y finalmente prometían abstenerse de participar en política, justificando sus anteriores intervenciones en este campo en base al deseo de luchar contra el Tratado de Extradición.

Con estos ofrecimientos, los narcotraficantes perseguían un propósito inmediato: aprovechar la coyuntura para abrir las posibilidades de iniciar un proceso de negociación oficial con el gobierno colombiano.

En el mes de junio no se conocieron reacciones a la propuesta. El asunto se manejó con bastante discreción en los círculos oficiales. Pero a principios de julio el documento enviado por los narcotraficantes fué filtrado a la opinión pública por la embajada estadounidense en Bogotá, generando una verdadera oleada de pronunciamientos al respecto. La reacción pública a la noticia de las conversaciones fué mayoritariamente desfavorable. Los grupos de intereses económicos, los partidos políticos, los funcionarios gubernamentales y las editoriales de los principales diarios, se manifestaron en contra de las conversaciones, que en general eran percibidas como un acto que socavaría el orden legal e institucional de Colombia.

Ernesto Samper, entonces senador liberal por Bogotá, (quién anteriormente había impulsado la legalización de la marihuana), declaraba: "Pedir a los narcotraficantes que nos enseñen cómo acabar con el narcotráfico es como invitar a los ladrones de bancos a un simposio sobre seguridad de los bancos."<sup>97</sup>

.....  
(97) Rensselaer W. Lee III, *El Laberinto Blanco*, op.cit., 208

Sin embargo, también hubo voces en favor de considerar la iniciativa de los traficantes, entre ellas las de algunos hombres de negocios que aducían los beneficios económicos que produciría la repatriación masiva de los capitales provenientes del negocio de la droga; o bien la voz de Emilio Robledo Uribe, profesor en derecho de la Universidad Nacional de Bogotá, quién abogaba por poner a los traficantes al servicio de la nación y no contra ella.<sup>98</sup> Por su parte, López Michelsen y Carlos Jiménez, portadores de la propuesta, defendieron las conversaciones, pidiendo al gobierno utilizar el ofrecimiento como punto de partida para ulteriores negociaciones.

Por su parte, el gobierno de los Estados Unidos expresó enfáticamente su total rechazo a la posibilidad de entablar una negociación de cualquier tipo con los narcotraficantes. Es posible que algunos funcionarios hayan dudado sobre la oportunidad que se presentaba para disminuir temporalmente la oferta mundial de cocaína, pero no se arriesgaron a expresarlo oficialmente. La guerra reaganiana contra el narcotráfico estaba en marcha, y sus lineamientos seguirían siendo, en esta óptica, la única opción viable, moral y decente.

A finales de mes, el Ejecutivo colombiano puso punto final a la discusión, estableciendo su postura de categórico rechazo: "ni ha existido, no existe ahora, ni existirá en el futuro, ningún tipo de acuerdo entre el gobierno y los firmantes del memorándum."<sup>99</sup> La rendición absoluta e incondicional sería el único camino para acabar con el narcotráfico, lo cual iba a ser buscado por el gobierno con todos sus recursos y capacidades.

Al cuestionar las causas por las cuales el gobierno colombiano rechazó lo que parecía ser una oportunidad única para poner límites al problema generado por las drogas, encontramos que la dinámica antidroga en que se encontraba inmerso lo obligaba a ir en una sola dirección, es decir, al confrontamiento total contra el narcotráfico.

Una decisión favorable al diálogo habría llevado implícito un reconocimiento de su existencia como ente político. Los costos internos y externos que hubiera tenido dicho reconocimiento se perfilaban como demasiado altos, sobre todo en lo referente a la imagen gubernamental y nacional.

-----  
(98) Emilio Robledo Uribe, "El diálogo con los narcotraficantes", *El Tiempo*, Bogotá, 2 de octubre de 1984

(99) "Betancur no dialogará con los traficantes", *El Siglo*, Bogotá, 20 julio 1984

En primer lugar, en el mismo seno del gobierno no parecía congruente aceptar una negociación con quienes eran considerados como enemigos públicos de la estabilidad y el avance democrático.

En segundo lugar, la visión estadounidense había establecido criterios y juicios morales para designar la naturaleza del narcotraficante, en base a lo cual la imagen externa de Colombia hubiera sido la de un país que negocia con criminales, asesinos, culpables del mal que aqueja a la sociedad internacional. No cabe duda que la mala imagen colombiana se habría difundido ampliamente, empezando por los Estados Unidos, con todas las consecuencias económicas y políticas que ello llevaría implícito, es decir, sanciones y presiones de todo tipo, tensión diplomática, empeoramiento de las relaciones, y otras posibilidades más graves aún.

Y en tercer lugar, la imagen interna del gobierno (y tal vez hasta el gobierno mismo) se habría visto severamente debilitada, ante el descontento social y las profundas divisiones que dicha medida habría generado. A este respecto, basta observar la magnitud de la reacción que se desencadenó a raíz de la difusión de los contactos.

Podemos pensar que en realidad, factores externos y domésticos condujeron a que el gobierno colombiano no otorgara viabilidad siquiera a la mera consideración de la opción sugerida por los narcotraficantes. El desconcierto que generó la misma al interior de la nación, por un lado, y por otro la oposición total de Washington a la sola mención de esa o cualquier vía de acción semejante, que se distanciara de las políticas por él dictadas, no dieron posibilidad alguna al análisis de la propuesta.

En este sentido, la influencia ejercida por Estados Unidos en la decisión final del gobierno de Colombia de no considerar la opción presentada por los traficantes, no radicó exclusivamente en la presión ejercida en el momento de la propuesta de los traficantes de cocaína. Ello solo fue un incentivo final, meramente simbólico. La verdadera influencia estuvo en toda la presión que había venido ejerciendo para que Colombia se enfrascara en una guerra abierta contra las drogas, o lo que es lo mismo, para que adoptara el diagnóstico estadounidense.

Una vez dentro de los lineamientos del mismo, el gobierno no podía dar marcha atrás en las políticas que este traía consigo, por la contundente razón de que, al no contar con un diagnóstico propio, carecía de alternativas propias que le permitieran cuestionar y, en su

caso, optar por la no adopción, parcial o total, del recetario estadounidense por considerarlo inconveniente.

En los dos últimos años de su gobierno, el presidente Betancur optó por intensificar la guerra contra los narcotraficantes, apoyado por la administración de Reagan. La ayuda económica estadounidense a Colombia alcanzó en 1985 la cantidad de 10.650.000 dólares, y en el año siguiente se situó en un total de 10.600.000, aumento considerable respecto de los 6.765.000 dólares que habían sido otorgados en 1984. Se extraditaron 10 colombianos y tres extranjeros solicitados por Estados Unidos. Se continuaron los programas de fumigación aérea de la marihuana y de erradicación manual de los plantíos de coca. Se incrementaron los esfuerzos de interdicción de drogas, con la participación del ejército, alcanzándose altas cifras de decomisos.<sup>100</sup> La guerra contra las drogas se desarrolló entonces con toda su intensidad.

Sin embargo, la versatilidad y capacidad de adaptación de los traficantes de drogas mermaron estos esfuerzos. Las operaciones de procesamiento de cocaína se organizaron en pequeña escala, con unidades o laboratorios móviles que suplían los destruidos en la ofensiva gubernamental. Se movilizaron las áreas de cultivo hacia nuevas regiones. Se diversificaron las rutas de transporte a través de diversos países caribeños y latinoamericanos (Panamá, Honduras, México, Belice, las Bahamas, Haití y Jamaica), creándose con ello nuevas redes de distribución, y ganando al mismo tiempo nuevos adeptos provenientes de todos los niveles sociales y políticos de estos países.

Las grandes organizaciones de la droga intensificaron el uso de sobornos, chantajes, intimidación y asesinatos para evitar la persecución de las autoridades y asegurar el apoyo de las mismas en casos necesarios. En este rubro, los ataques al poder judicial fueron especialmente dramáticos. Entre 1981 y 1986 fueron asesinados cerca de 50 jueces que estaban a favor de la extradición e intentaban aplicarla.<sup>101</sup> Al final de la administración Betancur, el sistema judicial colombiano prácticamente había dejado de funcionar.

-----

(100) Bruce M. Bagley, "Colombia y la guerra contra las drogas", en Bruce M. Bagley y Juan G. Tokatlían (comps.), *Economía y Política del Narcotráfico*, op.cit., p.194

(101) Idem, p.195

Finalmente, frente a la ofensiva del gobierno, los narcotraficantes llegaron a establecer alianzas temporales con algunas organizaciones guerrilleras, ofreciendo armas o recursos monetarios a cambio de su protección. Se presupone que el Cartel de Medellín pagó al Movimiento 19 de Abril (M-19) determinada cantidad de dinero por llevar a cabo el asalto al Palacio de Justicia en Bogotá, en noviembre de 1985.

Sin embargo, a la larga estas alianzas no funcionaron por tener ambos grupos objetivos incompatibles. Lo que sí sucedió fué que algunos grupos guerrilleros incursionaron en el negocio de las drogas en forma independiente y, al mismo tiempo, los narcotraficantes organizaron su propia defensa mediante la creación de ejércitos privados que protegieran sus grandes propiedades de tierra. Los choques entre ambos grupos han dejado un amplio saldo en vidas humanas. En todos los ámbitos, la violencia generada por este fenómeno se multiplicó ante la embestida del gobierno colombiano.

Consecuentemente, el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) hereda el modelo de guerra contra las drogas bajo una situación de creciente tensión interna, alto costo de una estrategia que, sin embargo, no había logrado detener la afluencia de drogas hacia el país del norte. En 1986, la mafia colombiana proveía el 80% de la cocaína y el 20% del total de marihuana consumidas en Estados Unidos, bajo una demanda creciente que ya contemplaba alrededor de 30 millones de consumidores.<sup>102</sup>

El nuevo presidente liberal prometió continuar la jornada antidroga iniciada por su antecesor. En su opinión, la guerra había iniciado, y la única opción posible era mantenerla e intensificarla. Sin embargo, como ya se mencionó, los altos costos de esta ya habían empezado a manifestarse y en los años siguientes tenderían a agudizarse. Ello obligó al presidente, en determinado momento, no a abandonar la ofensiva, pero sí a priorizar las políticas estratégicas de la misma, e introducir cambios tenues en el énfasis otorgado a los aspectos que no comprometían decisivamente el futuro de la batalla contra las drogas. Este fué el caso de la fumigación de cultivos ilícitos.

Bajo la presión de Washington en favor de su utilización, y habiendo heredado una ofensiva radical contra el narcotráfico, inicialmente Barco consideró conveniente mantenerla. Sin embargo, conforme transcurría su período presidencial, se evidenciaban las múltiples

-----  
(102) Juan G. Tokatlian, et al., *Narcotráfico en Colombia*, op.cit., p.331

desventajas de esta política. La medida provocaba un fuerte descontento social entre los campesinos, especialmente en la región del Magdalena Medio, quienes veían destruida su fuente de subsistencia y dañadas sus tierras por la toxicidad del herbicida. Asimismo, no contaban con programas de sustitución de cultivos, efectivos y rentables, que pudieran constituir una alternativa a la producción de marihuana u hoja de coca.

Por otro lado, múltiples informes técnicos, oficiales y no gubernamentales, señalaban los daños ecológicos producidos por el químico, su impureza, su grado de toxicidad y de peligrosidad, generándose así discusiones y polémicas internas que presionaban al gobierno.

Otro aspecto más lo constituía el hecho de que el ejército fuera el encargado de la fumigación, o bien de la erradicación manual, dadas las desventajas que había mostrado el involucrar a las fuerzas armadas en la lucha antinarcóticos. Ello contribuía a impopularizar la imagen de estas, amén de exponerlas a la influencia corruptora de los traficantes. Finalmente, el alto costo monetario de la fumigación química era insostenible a largo plazo para el gobierno colombiano, y más aún si se considera que la ayuda estadounidense sufrió un descenso en 1988 con respecto a la otorgada el año anterior, para situarse en 9.767.000 dólares frente a los anteriores 11.533.000.<sup>103</sup>

No podemos dejar de tomar en cuenta que la guerra contra el narcotráfico exigía enormes recursos económico-financieros que necesariamente tuvieron que ser obtenidos en detrimento de otros rubros sociales que exigían atención. Y, por si fuera poco, la fumigación con herbicidas no arrojaba resultados prácticos: se alcanzaba una disminución temporal del cultivo, pero este se desplazaba continuamente hacia otras regiones, sin que se viera afectada la oferta global de la droga.

Por las razones anteriores y en tanto constituía un aspecto más táctico que estratégico en la lucha antinarcóticos, la fumigación con herbicidas sufrió cambios, no en torno a su forma sino en su cantidad. Las cifras revelan una disminución significativa en el número de hectáreas de marihuana fumigadas durante el gobierno de Barco. De 12,000 hectáreas fumigadas en 1986, se pasó a 10,368 en 1987 con 22,196 galones de glifosato; y de ahí a la cifra considerablemente menor de 4,391 hectáreas fumigadas en 1988 con 10,337 galones

-----

(103) Información de la Presidencia de la República de Colombia, compilada por Juan G. Tokallian, et.al., *Narcotráfico en Colombia*, op.cit., p.372

del herbicida. Incluso la erradicación manual sufrió también una disminución numérica. Las matas de coca destruidas en 1986 alcanzaban un total de 6,955,800 (cifra notablemente baja en comparación con las 10,667,000 erradicadas el año anterior). En 1987 la cifra descendió a 4,572,300; y en 1988 el total se situó en tan solo 1,463,50. En lo que respecta a la erradicación manual de matas de marihuana, en 1986 esta alcanzó el número de 1,195,600; al año siguiente el total subió a las 2,972,700; y en 1988 la cifra total descendió drásticamente, llegando tan sólo a las 304,600 matas.<sup>104</sup>

A grandes rasgos, ello indica que los problemas contenidos en la guerra antinarcoóticos obligaron al gobierno de Barco a optar por una estrategia que permitiera al gobierno ampliar sus márgenes de acción sin poner en riesgo su relación con Washington, y sin aflojar la mano dura contra los traficantes.

Entre las presiones externas a favor de la fumigación, y las presiones internas en su contra, Barco opta por una estrategia intermedia: disminuir el peso de la política de fumigación química. Con ello no afectaba cuestiones estratégicas de la batalla contra el narcotráfico.

Las divergencias que su decisión pudo haber generado con respecto a la Casa Blanca no alcanzaron proporciones significativas, principalmente por dos razones. La primera, porque el gobierno colombiano seguía fumigando, aunque en menor cantidad. La segunda, porque a partir de entonces el gobierno de Barco otorgó un mayor peso a los que en realidad constituirían los ejes centrales de su política antinarcoóticos y la prueba ante Washington de su compromiso en la batalla contra las drogas: la extradición y la militarización.

En su discurso de toma de posesión, Barco había recalcado que mantendría la batalla contra el "negocio de las drogas" que había sostenido su antecesor. La extradición formaba parte esencial de esta batalla. Betancur había dado inicio a su aplicación en 1984, motivado por el asesinato del entonces Ministro de Justicia, y había llevado a cabo 14 extradiciones. Sin embargo, la extradición de nacionales seguía siendo un tema álgido y difícil de aceptar por cuestiones nacionalistas y de soberanía.

El Ejecutivo colombiano, promotor de esta política, se enfrentaba a una fuerte

-----  
(104) Idem

oposición interna respecto a este tema, incluso dentro de los aparatos gubernamentales y las instituciones nacionales. Esta oposición se concretó en la decisión de la Suprema Corte de Justicia de Colombia, tomada el 12 de diciembre de 1986, de declarar inexecutable la ley 27 del 3 de noviembre de 1980, por la cual se había aprobado el Tratado de Extradición de 1979, firmado con Estados Unidos.

Barco, que otorgaba a la extradición un papel protagónico dentro de su anunciada batalla antinarcóticos, resolvió el problema en un breve lapso de tiempo, al sancionar el 14 de diciembre la ley 68, por la cual se aprobaba nuevamente el Tratado.

La extradición siguió su curso dentro de la ofensiva de Barco. El 4 de febrero de 1987 es capturado Carlos Lehder, e inmediatamente el Ejecutivo lo extradita a Estados Unidos, obteniendo las felicitaciones de Washington. Sin embargo, las presiones en contra del mecanismo de la extradición no habían cesado, por el contrario, habíanse acrecentado a grado tal que el 25 de junio de ese año una vez más la Suprema Corte declara inexecutable la ley de 1986, alegando vicios de fondo, contando con el apoyo de numerosas personalidades de los círculos oficiales y de la opinión pública, amén de los dos partidos políticos tradicionales, quienes consideraban la medida como un atropello a la soberanía nacional. Con ello termina la primera fase de la aplicación de la extradición en Colombia.

Durante los dos años siguientes, Barco tuvo que llevar a cabo la batalla antinarcóticos sin el apoyo de este instrumento, considerado como el que mayor efecto tenía en el enfrentamiento contra los traficantes de drogas, dado el temor de estos a ser juzgados por la justicia estadounidense. El peso que tenía la extradición, ahora obstaculizada, se traspasó casi absolutamente a la militarización del combate antidrogas. Con ello se pretendía obtener resultados positivos en la lucha contra el narcotráfico y, al mismo tiempo, no permitir que la imagen internacional de Colombia decayera por la decisión de la Corte.

El gobierno del presidente Reagan inició, desde que fué dado a conocer el fallo contra la extradición, una intensa campaña de presión dirigida al gobierno de Colombia, por reinstaurar la extradición bajo cualquier vía posible.

Esta insistencia provocó, en el mes de enero de 1988, un lamentable incidente diplomático que repercutió negativamente en la relación bilateral, y que asimismo, constituyó una clara muestra del alto grado de "narcotización" al que esta había llegado.

Los hechos iniciaron con la captura del narcotraficante Jorge Luis Ochoa Vásquez, a finales de 1987. Unos días después, un juez presuntamente amenazado o sobornado lo dejó en libertad. La reacción del gobierno estadounidense fué de estruendosa furia contra el gobierno colombiano. El Procurador General de Estados Unidos, Edwin Messe, calificó el hecho como un "golpe vergonzoso" contra la ley internacional y una irresponsabilidad del gobierno colombiano por no haberlo extraditado anteriormente, pese a que en ese momento la extradición estaba bloqueada.<sup>105</sup> El descontento del gobierno estadounidense derivó en el establecimiento de medidas restrictivas contra productos colombianos de exportación, amén de aquellas dirigidas a los turistas nacionales que visitaban territorio estadounidense.

Ante estas presiones el gobierno de Colombia hizo manifiesta una fuerte protesta diplomática a la embajada de Estados Unidos en Bogotá. El caso fué presentado ante la OEA, donde Colombia consiguió el apoyo del Grupo de los Ocho y anunció su disposición a presentar un proyecto de resolución altamente negativa para Estados Unidos. Washington decidió entonces modificar su actuación para evitar una resolución de este tipo en un foro multilateral. El asunto terminó a finales de mes, con la presentación de una resolución compartida, aprobada por los 31 miembros del Consejo Permanente, en la que el gobierno estadounidense se comprometía a "no tomar iniciativas en perjuicio de viajeros y bienes" procedentes de Colombia, y asimismo se elogiaba el compromiso de este último en los esfuerzos de control de drogas, resarcido con ello su imagen en el foro.<sup>106</sup>

El incidente arroja luz sobre la naturaleza de las divergencias que se daban en este momento entre ambos países, en lo relativo al tema de la extradición.

De acuerdo con la dinámica implícita en la guerra reaganiana contra el narcotráfico, y en virtud de la debilidad del sistema de aplicación de justicia colombiano, Washington pugnaba por la extradición de los traficantes de drogas. Ese objetivo (extraditar a los traficantes) estaba, dentro de su óptica, por encima de las razones que en Colombia hacían aparecer la extradición como una afrenta a la soberanía nacional.

Entre ellas se cuenta, sin duda, el sentimiento nacionalista, pero no basta para explicar el porqué del tradicional rechazo a la medida. Existen, sin lugar a dudas, otras razones de

-----  
(105) Bruce M. Bagley, "Colombia y la guerra contra las drogas", op.cit., p.199

(106) Juan G. Tokallian, et.al., *Narcotráfico en Colombia*, op.cit., p.350

mayor peso político, que la óptica estadounidense no considera o no quiere considerar. Entre estas podrían mencionarse las que dan prioridad a los riesgos que dicha medida implica para Colombia: que la extradición signifique abrir la puerta para que Estados Unidos actúe discrecionalmente en Colombia; que sea una forma de ceder espacio al país del norte en la toma de decisiones interna; o bien que los beneficios de aceptar la extradición sean temporales y, a la larga, puedan revertirse en forma de más y mayores presiones en otras áreas.

Así, los alegatos de la Suprema Corte sobre la forma en que la extradición había sido establecida eran en realidad un pretexto que ocultaba las verdaderas divergencias de fondo que se daban con Washington en torno a este tema.

A partir de este incidente, la tensión entre ambos gobiernos disminuyó, si bien ello no significa que la Casa Blanca haya abandonado la presión para que Colombia estableciera un mecanismo a través del cual se reinstaurara la política de extradición. Pero el contexto interno en Colombia no era favorable para que esto sucediera. No fué hasta agosto de 1989 cuándo las alarmantes condiciones de violencia interna generaron el grado de consenso necesario para el retorno de esta medida.

Entre enero y junio de 1989, la escalada de violencia promovida por los narcotraficantes y el crimen organizado había cobrado un saldo de 1,216 asesinatos de civiles y 156 de funcionarios.<sup>107</sup> La ofensiva gubernamental contra el negocio de las drogas no parecía haber disuadido a los traficantes de drogas a cesar su actividad violenta, por el contrario, parecía incluso haberla estimulado. Ello condujo al presidente Barco a tomar la decisión de enfrentar las críticas internas y reinstaurar la extradición.

El 18 de agosto, a medio día, el mandatario colombiano se reunió con el Consejo de Ministros y, amparándose en los poderes del Estado de Sitio (una figura jurídica que otorga al jefe del Ejecutivo facultades especiales en tiempos de difícil situación del orden público), deciden la aplicación de una serie de 7 decretos de emergencia. Entre ellos se incluía el decreto 1860, que autorizaba la instalación de la extradición por la vía administrativa; es decir, su aplicación sería decidida por los miembros del Ejecutivo (el Presidente y los

-----

(107) Cifras de la Presidencia de la República de Colombia, citadas por Juan G. Tokatlian, et.al., *Narcotráfico en Colombia*, op.cit., p.351

miembros de su gabinete ministerial, formado por los ministros de Justicia, Salud, Educación, Defensa, Comunicaciones y Agricultura), sin que mediara en ello el concepto favorable de la Corte Suprema de Justicia, órgano que tradicionalmente había participado en este asunto.

Algunas horas más tarde de ese 18 de agosto, es asesinado por sicarios del narcotráfico el entonces precandidato liberal a la Presidencia de la República, Luis Carlos Galán Sarmiento, hombre con gran apoyo de la clase media colombiana. El impacto del su asesinato en los círculos gubernamentales y en la sociedad fué inmenso. Este crimen marcó el inicio de la verdadera guerra del gobierno contra los narcotraficantes, declarada por el presidente la misma noche de los hechos, en los siguientes términos:

"Las organizaciones delictivas y los narcotraficantes han desatado una ola de asesinatos y de muerte. Se ha atentado contra representantes y dirigentes de todos los sectores del país y de todas las instituciones.(...) La violencia afecta a todos. No es una ofensiva contra el gobierno o contra la justicia. Es una guerra contra el país. Por eso, el país todo debe responder."<sup>108</sup>

La estrategia de guerra se definió en cinco frentes: la militarización total del combate, el retorno de la extradición, la confiscación de bienes, la transnacionalización del problema del narcotráfico y la búsqueda de apoyo de la opinión pública colombiana a las acciones que el gobierno emprendería. Tres días después de iniciada la ofensiva, las cifras eran significativas: 10,777 personas detenidas; 141 inmuebles ocupados; 817 armas decomisadas; 4,000 kilos de pasta de coca asegurados; 1,161 vehículos decomisados; 62 avionetas y 30 yates.<sup>109</sup>

Instantáneamente, la sociedad se unificó en el repudio al crimen de Galán Sarmiento. La reacción provocada a raíz del mismo favoreció a la propuesta de Barco, en tanto que derivó en un apoyo unánime a la misma. Conmovid, la opinión pública colombiana se solidarizó con las acciones emprendidas por el gobierno. Una encuesta nacional, promovida por el periódico *El Tiempo*, reveló que un 64% del total de los entrevistados apoyaba la extradición, y un 92% respaldaba incondicionalmente el accionar de las fuerzas armadas en la lucha contra los traficantes de droga.<sup>110</sup>

-----  
(108) Miguel García, *Los Barones de la Cocaína*, op.cit., p.30

(109) *Idem*, p. 79

(110) *Idem*, p. 81

Tal parece que, al igual que con el crimen de Lara Bonilla, la sorpresa y el enojo provocado por situaciones climax genera altos niveles de consenso, si bien temporales, que han sido aprovechados por el gobierno, especialmente por el Presidente en turno, para implantar medidas impopulares como la extradición.

A la Suprema Corte le correspondía determinar si el conjunto de decretos dictados por el Ejecutivo se ajustaban a las normas constitucionales. Los altos mandos del narcotráfico organizaron una amplia campaña propagandística en contra de un pronunciamiento favorable, acompañada de acciones terroristas y presiones e intimidaciones a jueces y funcionarios. En 34 días fueron colocadas "130 bombas en sedes políticas, periódicos, corporaciones financieras, bancos, centros comerciales, hoteles y colegios, en las principales ciudades de Colombia -Cali, Medellín, Bogotá, Cartagena-."<sup>111</sup> Hubo varios pronunciamientos en contra del regreso de la extradición, por parte del Movimiento 19 de Abril (M-19, grupo guerrillero que había depuesto las armas e ingresado a la vida política con inclinación de izquierda), de la Unión Patriótica (UP), y del precandidato presidencial conservador, Alberto Santofimio Botero.<sup>112</sup>

El fallo de la Corte, emitido el 3 de octubre, fué un tanto ambiguo en lo que respecta a la extradición. Calificó como válido el decreto 1860 siempre y cuando se aplicara con países con los que no existiera instrumento alguno sobre el tema. Con Estados Unidos existían una Convención de Extradición Recíproca, que databa del 7 de mayo de 1988, y otros instrumentos previos al Tratado de 1979, declarado inconstitucional. Inicialmente, ello generó confusión. Sin embargo, Barco estaba consciente de que en la decisión final estaba en juego la imagen de Colombia en el exterior, que quedaría gravemente mermada en caso de concluir que el fallo había sido desfavorable. Por tanto se asumió una interpretación positiva del dictado de la Corte, dando inicio la segunda etapa de la aplicación de la extradición en Colombia.

Es necesario comprender que, a estas alturas, el narcotráfico para Colombia constituía un doble problema, externo e interno. Internamente, el fenómeno del narcotráfico se había consolidado como un problema en base a las desproporcionadas dimensiones de su manifestación violenta. Ya hemos hablado de la operatividad implícita en las muy particulares

-----

(111) *Idem*, p.168

(112) *Idem*, p.169

características de la cocaína, su organización vertical, sus profundos niveles de jerarquización, su alta concentración de las ganancias, todo lo cual genera altos grados de violencia.

Las manifestaciones de violencia interna, corrupción y chantajes constituían el verdadero problema nacional, más que el mero tráfico de cocaína, en tanto que penetraban todo el espectro social y político colombiano, y significaban una amenaza real para la supervivencia del Estado nacional. Por otro lado, externamente, el narcotráfico era un problema para Colombia por cuanto generaba la presión constante de parte de Washington, a través de la cual se apremiaba al gobierno a seguir ciertas directrices en el manejo del asunto de los narcóticos, mismas que no necesariamente tomaban en cuenta la problemática interna ni favorecían su solución.

Sobre esta base podemos analizar el regreso de la política de extradición. Es obvio que Barco coincidía con la administración Bush en torno a la necesidad de aplicar la extradición en Colombia, pero los motivos causales de ambas partes eran distintos. El gobierno de Estados Unidos pugna por la extradición porque considera que el juzgamiento de los narcotraficantes en las cortes estadounidenses desalentará el tráfico de cocaína hacia su territorio, y al mismo tiempo fortalecerá su imagen de gobierno (y nación) incorruptible y fuertemente comprometido en la lucha contra el narco. Por su parte, Colombia persigue, con la aplicación de esta medida, la disminución de su problema externo: las demandas estadounidenses se ven satisfechas en un tópico de gran peso e importancia dentro de la visión estadounidense, y los bonos del país sudamericano suben, afectando positivamente el resto de los componentes de la relación bilateral.

Internamente, Barco consideraba la extradición como un arma capaz de disuadir a los altos mandos del narcotráfico de continuar su violenta lucha contra el Estado; un Estado que, estratégicamente, se desentiende de la tarea de juzgarlos, entregándolos a una justicia bajo la cual los métodos corruptivos e intimidatorios no tenían aplicación.

Una vez emprendida la guerra total al narcotráfico, en la cual la política de la extradición fué una de las armas gubernamentales más fuertes, no había posibilidad de retroceso alguno. A las acciones emprendidas por el gobierno responden los actos terroristas de los narcotraficantes, en una escalada de violencia sin precedentes, que perseguía primordialmente abatir al enemigo que constituía la extradición. La declaración de guerra del autoproclamado grupo "Los Extraditables", difundida el 24 de agosto, es bastante sugestiva:

"Les declaramos la guerra total y absoluta al gobierno, a la oligarquía industrial y política, a los periodistas que nos han atacado y ultrajado, a los jueces que se han vendido al gobierno, a los magistrados extraditadores, a los presidentes de los gremios y a todos aquellos que nos han perseguido y atacado."<sup>113</sup>

Se iniciaba así un combate sin cuartel, para el cual el gobierno requería de todo el consenso social y político posible. Es claro que la extradición se había convertido en el instrumento más temido por los narcotraficantes; pero también es cierto que dicho temor no se materializaba en una disminución del negocio de las drogas ni de su operatividad violenta, sino que por el contrario, esta se intensificó, alcanzando niveles extremos que afectaban primordialmente a una población diezmada por la tradicional pobreza y marginación. El Estado colombiano estaba completamente inmerso en la dinámica represiva del fenómeno, pero ello no había disminuido su vulnerabilidad ante la amenaza constante de las manifestaciones paramilitares del narcotráfico.

Asimismo, la aplicación de la extradición no contribuía al fortalecimiento del sistema de justicia colombiano, ni favorecía un manejo soberano del problema. Si bien se contaba con un grado suficiente de consenso en torno a esta medida, cabe suponer que ese consenso, creado a partir de situaciones clímax en la crisis que se vivía, era frágil, y a la larga se evidenciaría que la oposición interna a la extradición solamente estaba aletargada. Pese a ello, la decisión se mantuvo: hasta el mes de febrero de 1990 se habían efectuado 14 extradiciones, número que en las dos fases de la extradición en Colombia aumentaba a 28 extraditados, sin que esta política pareciera constituir una salida al problema. Todo lo más, fungía como un llamado externo en favor de reconocer el compromiso del gobierno colombiano en la lucha antinarcóticos, e interno en tanto anunciaba la mano dura del gobierno contra los narcotraficantes.

A lo largo del cuatrienio de Virgilio Barco se fué evidenciando que la lucha se perfilaría como insostenible en diversos aspectos. Sin embargo, bajo la óptica gubernamental, en su mantenimiento se cifraba cualquier posibilidad de éxito. Estados Unidos tenía los ojos puestos en los esfuerzos del gobierno de Colombia, y las relaciones mutuas atravesaban por

-----

(113) Idem, p. 83

un período de cooperación y amistad que no se deseaba perturbar. La problemática interna relacionada con el narcotráfico era alarmante, y no permitía vacilaciones al gobierno.

En el ámbito externo, tampoco se permitían pasos en falso. El combate a las drogas adquiriría predominancia en las agendas político-diplomáticas de los países en el hemisferio americano. La campaña estadounidense se extendía y permeaba las esferas nacionales. A todas luces, las políticas comprendidas en esta campaña contra la cadena de la oferta de narcóticos eran redefinidas en términos más agresivos, en virtud de la magnitud del fenómeno y la ineficacia de los esfuerzos desarrollados hasta entonces.

Regresando al inicio del período presidencial de Barco Vargas, en 1986 el Congreso estadounidense aprueba la "Ley contra el Abuso de Drogas de 1986", en la que queda delineado el combate del fenómeno de las drogas en sus distintos frentes. En lo que toca a la cadena de oferta nacional e internacional de narcóticos, la Ley de 1986 endureció las disposiciones contra la producción, el contrabando y la distribución. Seguía manteniéndose la percepción del narcotráfico (la cadena de la oferta) como la causa fundamental del consumo de drogas en su sociedad, pese a que retóricamente se sostenía la importancia de seguir una estrategia balanceada que comprendiera la oferta y la demanda de enervantes. La citada ley constituye un viraje hacia una estrategia más punitiva y represiva contra las drogas.

Entre sus principales puntos, la Ley de 1986 estableció en un proceso político interno (el proceso de "certificación") la validación de los esfuerzos de los gobiernos de otras naciones en el combate al narcotráfico. Para los países que "no cooperasen" con la campaña internacional de Estados Unidos, la Ley propuso una serie de sanciones comerciales (bilaterales o multilaterales) y el retiro parcial o total de la asistencia exterior del gobierno estadounidense (título IX). Sin embargo, en esta decisión el mandatario estadounidense tenía un alto grado de discrecionalidad: "podía decidir que la ayuda exterior de su gobierno continuaba hacia algún país que no hubiera 'calificado' para la 'certificación' si él justificaba su decisión con razones de seguridad nacional."<sup>114</sup>

Asimismo, este instrumento jurídico formaliza la participación de la rama militar estadounidense en el combate al narcotráfico, con una especificidad alarmante: "La Ley de

-----  
(114) José Fernando Rocabado, *La Política de Control de Drogas del gobierno norteamericano*, Tesis, Colmex, México 1991, pp.100-101

1986 alteró la Enmienda Mansfield, la cual prohibía que cualquier oficial civil del gobierno norteamericano se involucrara o que participara directamente, en territorio foráneo, en el arresto de algún ciudadano extranjero acusado de ofensas por drogas.<sup>115</sup> Para ello se apeló a la Enmienda Bennett del 26 de junio de 1985, que permite al personal militar, en particular al naval, realizar actividades de búsqueda y captura de narcotraficantes incluso fuera de Estados Unidos. Así, se dió paso al involucramiento del sector militar estadounidense en las tareas de control de drogas realizadas en otros países, concretamente en las llamadas "persecuciones en caliente" (hot pursuit), bajo el ambiguo término de "prestar asistencia".

El 15 de julio de este año, antes de la toma de posesión de Barco, el gobierno estadounidense lanza la "Operación Blast Furnance" en Bolivia, dirigida a destruir laboratorios y centros de procesamiento de cocaína. En este operativo se utilizó una unidad de combate del ejército estadounidense, estacionada en Panamá. Constituyó, por tanto, una importante muestra del radical giro que daba la acción militar en el combate antinarcóticos. Ante un riesgo de tal magnitud, se entiende que Barco haya sido claro el día de su toma de posesión, al señalar la total imposibilidad de que ejércitos extranjeros participaran en la lucha colombiana contra el narcotráfico. Sin embargo, la preponderancia internacional adquirida por la militarización del combate a las drogas también alcanzó a Colombia.

Para comprender los factores internos que condujeron a escoger la opción de la militarización, es necesario enfatizar el hecho de que la escalada de violencia al interior del país seguía en ascenso, con tres principales autores: primero, las bandas de narcotraficantes, que atentaban principalmente contra miembros del poder judicial y funcionarios encargados del combate a las drogas; segundo, los grupos guerrilleros, cuyos objetivos fueron una gran cantidad de miembros de la izquierdista Unión Patriótica; y finalmente, los grupos paramilitares o escuadrones de la muerte, constituidos por empresarios rurales, narcotraficantes e incluso miembros de las fuerzas armadas, promotores de un sinnúmero de atentados y verdaderas masacres. Por si esto fuera poco, crecían las denuncias sobre constantes violaciones a los derechos humanos de la población por parte de los militares y la Policía Nacional, en forma de torturas y desapariciones.

Ejemplos de esta serie de "violencias paralelas" hay muchos. Apenas algunos días después de que Barco llega a la silla presidencial, es asesinado en Bogotá el ex director de

-----  
(115) Idem, pp.102

la Policía Antinarcóticos, Jaime Ramírez Gómez, el 17 de agosto de 1986. En ese mismo mes el congresista Leonardo Posada Pedroza y el senador Pedro Nel Jiménez Obando, ambos de la UP, tuvieron el mismo destino. El 17 de diciembre es asesinado Guillermo Cano Isaza, director del diario "El Espectador", a causa de su extensa campaña editorial contra las mafias del narcotráfico. El 13 de enero de 1987, el autodenominado "Comando Hernán Botero Moreno", del Cartel de Medellín, realizó un intento de asesinato en la figura del exministro de Justicia de la anterior administración, Enrique Parejo González, en Budapest, Hungría, donde había sido enviado como embajador por Barco, para protegerlo (en vano) de la venganza de los narcotraficantes por su anterior apoyo a la extradición.

Ante la violenta ofensiva de los narcotraficantes, Barco intentó responder en términos todavía más radicales, y enfocó gran parte de sus esfuerzos en involucrar más ampliamente al sector militar en las tareas de control de drogas. En esta línea, pretendió establecer el juzgamiento de civiles por cortes marciales<sup>116</sup>, pero su iniciativa se vió frustrada por decisión de la Corte Suprema. Asimismo, en medio del auge de las actividades guerrilleras, particularmente el ELN y las FARC, el ejército se mostraba renuente a aceptar dentro de sus obligaciones la confrontación militar a gran escala contra el narcotráfico. Al mandatario colombiano le interesaba mantener buenas relaciones con el sector castrense, por lo que no insistió abrumadoramente. Los dos primeros años de su gobierno se mantuvo una actitud conciliadora por ambas partes, pese a la creciente presión de Washington. Los militares participaron ampliamente en el combate antinarcóticos conjuntamente con la Policía Nacional y el DAS, pero cuidaban de no mantener el papel protagónico.

La situación cambia en 1988, año que trajo consigo un nuevo énfasis en los esfuerzos gubernamentales en esta área. Los factores que influyeron en este cambio fueron tanto domésticos como de índole externa.

En el primer caso está la captura y la inmediata liberación de Jorge Luis Ochoa Vásquez, por un juez presuntamente sobornado. Al hecho le siguió el secuestro de Andrés Pastrana, candidato conservador a la Alcaldía Mayor de Bogotá e hijo del expresidente Misael Pastrana, el 18 de enero. Posteriormente, la carrera de violencia tuvo como víctima al Procurador General de la Nación, Carlos Mauro Hoyos, asesinado en los suburbios de

-----  
(116) Decreto 3671 del 19 de diciembre de 1986

Medellín el 25 de enero. La situación creada por los traficantes de drogas, en su abierto desafío al Estado, era insostenible.

Respecto a los factores de índole externa, en Estados Unidos todos los sectores oficiales se pronunciaban por la radicalización total del combate al narcotráfico. Encuestas de opinión revelaban que la mayoría de la sociedad colocaba este tema como prioritario en la política exterior estadounidense, más importante incluso que Centroamérica, el terrorismo o la contención del comunismo.<sup>117</sup> Las demandas en favor de la aplicación de la línea dura en la campaña internacional contra el narcotráfico incluían la militarización total del combate antidrogas.

En un año electoral, diversos grupos políticos ejercían presiones y movían influencias en favor de esta opción, especialmente los centros de pensamiento de la ultraderecha estadounidense (los think thanks), quienes consideraban aumentada la potencia de la amenaza subersiva comunista por los vastos recursos producidos por el tráfico de drogas.<sup>118</sup>

Incluso se hablaba de crear una fuerza multinacional antinarcóticos, que claramente serviría para legitimar la intervención militar de Estados Unidos en los países del continente, en aras del combate antinarcóticos. En síntesis, la estrategia de militarización total de la guerra contra las drogas iniciada por el presidente Reagan cuenta en 1988 con el completo apoyo de los círculos oficiales estadounidenses y, después de haber pasado por un largo proceso "de prueba" en los países latinoamericanos oferentes de drogas, se establece como la opción por excelencia dentro del recetario estadounidense de políticas antinarcóticos.

El gobierno de Barco utiliza los poderes del Estado de Sitio y anuncia un paquete de medidas de emergencia titulado "Estatuto para la defensa de la democracia". El nombre es sugestivo: el accionar de los narcotraficantes (entre otros factores) era percibido como una amenaza real a las instituciones democráticas del país, y por lo tanto se constituía en un problema de seguridad nacional, tal como dictaba la óptica estadounidense.

Dentro de dicho paquete se contemplaba la movilización del cuerpo militar en las tareas de control de drogas. Se multiplicaron los operativos de intercepción y erradicación de

-----  
(117) Véase Rensselaer W. Lee III, *El Laberinto Blanco*, op.cit., p.310

(118) Enriqueta Cabrera (comp.), *Respuestas a Santa Fé II*, El Día en libros, México 1989, p.38

drogas, los decomisos, los arrestos y las confiscaciones, bajo participación militar. La amplia ofensiva castrense para llevar a cabo el combate al narcotráfico incluyó operaciones en Medellín y la región del Magdalena Medio, así como en la región de los Llanos Orientales. El Ministro de Defensa, Guerrero Paz, fué reemplazado en virtud de su renuncia a la participación militar total en la lucha contra el narcotráfico. Lo sustituyó el general Oscar Botero Restrepo.

Como era de esperarse, la respuesta de las autoridades estadounidenses ante la ofensiva militar fué entusiasta. Las comisiones que visitaban Colombia elogiaban ampliamente el compromiso y la mano dura del mandatario colombiano. Asimismo, el gobierno de Estados Unidos realizó diversas acciones encaminadas formalmente a prestar un apoyo total al combate emprendido por Barco, y extraoficialmente a impedir cualquier posible regresión en el camino de la militarización. Entre estas estuvo el reemplazo del hasta entonces embajador estadounidense en Bogotá, Charles Gillespie, por Thomas Mc Namara, quién se desempeñaba como director de antiterrorismo y narcóticos del Consejo de Seguridad Nacional.

La nueva Ley antinarcóticos de 1988 contemplaba 15 millones de dólares en asistencia para las fuerzas armadas, en comparación con los 5 millones que destinaba a la protección de jueces.<sup>119</sup> Era claro que para entonces, en los círculos oficiales estadounidenses la militarización era considerada como el único acercamiento viable, o la única salida posible, que podía tener el problema "colombiano" del tráfico de drogas.

Pese a lo que pudiera pensarse, el presidente colombiano no compartía esta postura. La ofensiva castrense en las tareas de control de drogas era una parte esencial de su política, más no la única. Entre las medidas prescritas por el "Estatuto para la defensa de la democracia" también se incluían la incorporación de 5,000 hombres adicionales a los 70,000 que constituían la Policía Nacional; el nombramiento de 5,000 nuevos jueces que fortalecieran la mermada administración de justicia colombiana; y la designación de mayor asistencia para reforzar el sistema judicial; amén de nuevos esfuerzos en la captura y extradición de narcotraficantes. Sin embargo, con excepción de la extradición, el apoyo estadounidense a estas medidas era meramente simbólico; el énfasis real estaba puesto en la militarización total del combate al narcotráfico.

-----  
(119) Juan G. Tokatlian, et.al., *Narcotráfico en Colombia*, op.cit., p.340

Es necesario tomar en cuenta que la álgida situación interna que vivía Colombia constituía por sí misma una limitación a las posibles alternativas que pudiera tener el gobierno. Barco enfrentaba fuertes críticas de parte de la opinión pública y de los círculos oficiales, por las manifestaciones político-militares del problema del narcotráfico y los altísimos niveles de violencia que mermaban a la población.

Sin embargo, la crisis institucional, social y política no permitía, en ese momento, un repliegue en busca de una alternativa a la militarización. Además, en la sociedad colombiana no había existido nunca un debate organizado, oficial o extraoficialmente, sobre el tema de las drogas, las repercusiones económicas, políticas y sociales del narcotráfico o sobre la política antinarcóticos seguida por las sucesivas administraciones. De esta forma, Barco se encontró en la necesidad de seguir un camino que, si bien no lo convencía plenamente, parecía ser la única alternativa posible frente a una situación de emergencia nacional, y además estaba respaldado por la potencia hemisférica que lideraba la cooperación internacional antidrogas.

En 1989 las iniciativas represivas de combate al tráfico de drogas se incrementan, con la constante y masiva asistencia que prestaba el gobierno estadounidense. Seguramente Barco estaba consciente de los efectos negativos que implicaba dicha ayuda. Sin embargo, hizo uso de ella. En realidad las dimensiones que había cobrado el problema del tráfico de drogas, y la naturaleza de la guerra que se había emprendido, rebasaban su capacidad de respuesta autónoma. Sobre esta base, se va desarrollando una fuerte dependencia a la asistencia otorgada por Estados Unidos.

En este contexto, el asesinato de Galán fué el punto de partida para llevar hasta sus últimas consecuencias las tácticas represivas en la lucha antinarcóticos, y establecer la militarización total de esta. La anterior renuencia del ejército estaba superada por la gravedad de las circunstancias, al igual que las críticas de la opinión pública y de algunos sectores gubernamentales. A partir de ese momento, el tratamiento militar será la nota característica del tratamiento del problema.

La pauta final del alineamiento con Estados Unidos estaba dada, y Washington era plenamente consciente de ello. La Casa Blanca aprueba un paquete adicional de ayuda militar de emergencia a Colombia, por un monto total de 65 millones de dólares, lo cual, sumado a los 7 millones previamente otorgados, sumaron un total de 72 millones de dólares en ayuda militar, cifra enormemente significativa comparada con los 800,000 dólares

otorgados en 1985. Además, a finales del año fueron aprobados 76,200,000 dólares adicionales en asistencia militar para Colombia durante 1990, de acuerdo con lo estipulado por el Plan Bennett, anunciado por el presidente Bush el 5 de septiembre.<sup>120</sup>

Cuándo el 20 de diciembre de 1989 Estados Unidos invade Panamá en aras del combate al narcotráfico, se hacen evidentes para todos los países del hemisferio americano los enormes riesgos de un alineamiento incondicional con Washington en sus directrices antinarcóticos. La gravedad de la situación interna en Colombia la colocaba dentro de la lista de naciones susceptibles de requerir la "ayuda" intervencionista del gobierno de Bush. La Presidencia y la Cancillería colombianas se apresuran a declarar su repudio a la acción que se realizaba "en contra del derecho internacional", y exigieron el retiro inmediato de las tropas.<sup>121</sup>

Pocos días después, el 4 de enero de 1990, Estados Unidos envía una misión naval a las costas colombianas en el Caribe, con el fin de efectuar un patrullaje marítimo. Las reacciones de rechazo por parte de la Cancillería y la Presidencia de Colombia fueron inmediatas. Los hechos no tuvieron mayor repercusión que esos momentos de tensión, ya que el 10 de enero la administración Bush declara la existencia de un malentendido y suspende el envío de naves. Pero los signos se percibían claramente como lo que eran: Estados Unidos pugnaria por llevar hasta sus últimas consecuencias la guerra contra el narcotráfico, incluso pasando por encima de las nociones de soberanía y de no intervención.

A un fenómeno trasnacional, la óptica estadounidense pretendería responder supranacionalmente, a medida que se radicalizaran sus posturas. La multilateralización, que desde el inicio de la administración de Barco había formado parte de su estrategia antinarcóticos, constituyó entonces una necesidad, más que una alternativa, frente al doble problema que constituía el tráfico de drogas y la batalla contra estas. Era absolutamente necesario equilibrar el peso adquirido por Estados Unidos en la lucha antidrogas, mediante la internacionalización de la problemática y la toma de conciencia de todas las naciones sobre la naturaleza y los efectos del fenómeno de las drogas.

-----  
(120) Tomado de "U.S. Aid to Bolivia, Colombia and Perú", compilado por Larry Nowels, Foreign Affairs and National Defense Division, Congressional Research Service, septiembre 1989, citado por Juan G. Tokatlían, et al., *Narcotráfico en Colombia*, op.cit., p.373

(121) "Retiro inmediato de las tropas, pide Colombia", *La Prensa*, Bogotá, 22 de diciembre de 1989

En este sentido, la intervención del mandatario colombiano en la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, en septiembre de 1989, significó un fuerte llamado a la solidaridad internacional. Enfatizó la dimensión multinacional del problema de las drogas, declarando que solo un acuerdo de voluntades que trascendiera las fronteras nacionales podría darle una salida al complejo fenómeno del consumo y el tráfico de drogas. Encumbró los esfuerzos y el compromiso de su país en los esfuerzos de control, pero asimismo recalcó a la comunidad internacional la responsabilidad de los países consumidores, de aquellos que venden armas e insumos químicos indiscriminadamente, así como la responsabilidad de la banca internacional que lava el dinero proveniente del negocio de la droga.

En suma, desplegó su estrategia dirigida a fortalecer su presencia internacional y ahondar en la utilización de los canales multilaterales para abordar el fenómeno de las drogas, en base al principio de responsabilidad compartida. Su objetivo final era evitar la carga de los riesgos y costos del combate al narcotráfico, que recala sobre los hombros del país. El apoyo que recibió por parte de los miembros de la Organización fué unánime.

Cabe destacar que la tesis de la responsabilidad compartida, impulsada originalmente por la diplomacia colombiana, había sido explícitamente aceptada en el marco jurídico internacional antinarcóticos en 1988. Desde entonces había quedado abierto un espacio político de cooperación que debía ser rescatado y apuntalado en el foro de la Asamblea General. Máxime si tomamos en cuenta que otros países, como México, Argentina, Francia, Canadá e incluso la propia CICAD, habían reconocido esta tesis como parte fundamental de las acciones gubernamentales dirigidas a enfrentar el problema.

Siguiendo la misma estrategia, Barco se entrevistó con el entonces presidente de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, logrando obtener compromisos de ayuda policial fronteriza e intercambio de información. Posteriormente se reunió con los mandatarios de Perú y Bolivia, países centrales en la producción de hoja de coca, Alán García y Jaime Paz Zamora, con quienes se ratificó el compromiso político de combatir conjuntamente el fenómeno con medidas de orden social para la erradicación de cultivos y con acciones policiales para frenar el tráfico transfronterizo. De esa reunión surge la convocatoria a la Cumbre de Cartagena, para la cual los tres presidentes acordaron mantener una posición común frente a Estados Unidos, con el fin de solicitarle una ayuda más significativa en el frente socio-económico que coadyuvara al desarrollo de una política más integral frente al problema del narcotráfico que afectaba a sus países.

La Cumbre de Cartagena constituyó un gran avance para Colombia, en tanto que privilegió el acercamiento multilateral al problema de las drogas en su conjunto. En la reunión se ahondó en la necesidad de abordar el problema de las drogas mediante un enfoque integral; se reconoció la urgencia de reducir paralelamente la demanda y la oferta de drogas; se logró obtener el compromiso estadounidense para impulsar económicamente los diversos programas de desarrollo alternativo en Perú, Bolivia y Colombia; para financiar programas de sustitución de cultivos y para alentar la cooperación económica, mediante la promoción de iniciativas para el desarrollo, el comercio y la inversión, reconociendo así el importante trasfondo social del problema.

En la Declaración de Cartagena están contenidos los "entendimientos relativos al ataque contra las drogas ilícitas", a los que llegaron las partes, mismos que contemplan los siguientes puntos:

- a) El respaldo al desarrollo y la expansión de programas de prevención integral.
- b) El compromiso para vigorizar las medidas de interdicción.
- c) La viabilidad de la participación de las Fuerzas Armadas, dentro de su territorio y jurisdicción nacional, en las acciones de represión del tráfico ilícito, "de conformidad con el interés soberano de cada estado y con su propio ordenamiento jurídico".
- d) El aumento del intercambio de información.
- e) El cuidado en la elaboración de programas de erradicación, "calculando sus costos y beneficios relativos a otras formas de combatir las drogas ilícitas", de forma tal que protegan la salud de la población y preserven el ecosistema.
- f) La identificación, seguimiento, congelamiento, decomiso y la aplicación de "otros procedimientos legales para la disposición de los ingresos provenientes de los delitos del tráfico de narcóticos", amén e la adopción de medidas tendientes a "definir, tipificar y sancionar penalmente el lavado de dinero", de conformidad con sus respectivas leyes.
- g) La adopción de "un sistema para el decomiso y reparto de las ganancias y los bienes provenientes del tráfico de drogas ilícitas".
- h) La adopción de diversas medidas para controlar, en Estados Unidos, la exportación de los precursores químicos utilizados en la elaboración de la cocaína, y en las partes andinas, la importación y producción nacional de dichas sustancias.
- i) El establecimiento, por parte de las autoridades nacionales, de programas de fiscalización del "movimiento ilegal de armas y explosivos y de la venta, reventa y matrícula de aeronaves y embarcaciones marítimas", con especial colaboración de

Estados Unidos para impedir la exportación de armamento a los traficantes de las tres naciones andinas.

j) El compromiso de cooperación en el campo legal, encaminada a fortalecer la administración de justicia.

k) El refuerzo de la toma de conciencia de la opinión pública mediante acciones diplomáticas decididas, el establecimiento de programas de información pública y el respaldo activo a los programas interamericanos ya existentes, así como el impulso de los futuros.<sup>122</sup>

Como podemos observar, la Declaración de Cartagena aborda temas claves en la cooperación contra las drogas de Estados Unidos y Colombia. Ahondando un poco en ellos, respecto a la participación de las fuerzas armadas en las tareas de fiscalización de estupefacientes y psicotrópicos, se reconoce que dada la magnitud y las diferentes facetas alcanzadas por el tráfico de drogas, esta participación es viable, aunque se aclara que la represión del tráfico de drogas ilícitas es una cuestión de carácter policial.

Dicha participación debe darse conforme al "interés soberano" del Estado en cuestión, lo cual constituye un freno a cualquier pretensión estadounidense de tomar decisiones unilaterales respecto de la participación de sus fuerzas armadas en territorio extranjero en aras del combate antinarcoóticos, si no hay un acuerdo previo que lo permita. Lo suscrito en la Declaración respecto de este tema otorga mayores márgenes de acción al gobierno colombiano, reduciendo (más no eliminando, puesto que la alternativa queda abierta) los riesgos de estar inmerso en los lineamientos estadounidenses de la guerra a las drogas.

Otro tanto ocurre con el tema de la erradicación, punto en el cual se otorga un aval a la decisión del gobierno colombiano de disminuir, (o llegado el caso eliminar), la fumigación química, en aras de la protección de la salud de la sociedad y de la ecología. Sin embargo, el tema de la extradición no se menciona en el documento final. Podemos pensar en varias razones de ello: es posible que Virgilio Barco y George Bush coincidieran en no llevar al ámbito multilateral un tema que era característico de sus relaciones de cooperación antidrogas, y cuyas cuestiones siempre habíanse manejado a nivel bilateral y por las altas cúpulas del gobierno.

-----  
(122) La Declaración de Cartagena aparece en Mario Eastman y Rubén Sánchez David (comps), *El Narcotráfico en la Región Andina*, op.cit., pp.187-199

El tema era sumamente delicado en tanto que constituía uno de los ejes fundamentales de la política antinarcóticos del país sudamericano y se "justificaba" por la debilidad de su sistema de justicia, misma a la que no convenía poner en evidencia. Asimismo, es posible que Barco no haya considerado conveniente llevar el tema al ámbito multilateral, por las repercusiones que ello pudiera tener en la alta discrecionalidad que tenía el poder Ejecutivo en la toma de decisiones al respecto.

Ahora bien, antes de finalizar este apartado concerniente al período comprendido entre los años 1982 y 1990, es necesario abordar un último tema dentro de la dinámica de los narcóticos en Colombia y la influencia ejercida desde Washington en la política antinarcóticos del gobierno colombiano: el regreso de los intentos de diálogo con las fuerzas del narcotráfico, durante los dos últimos años de la administración Barco Vargas.

El 7 de octubre de 1989, apenas iniciada la guerra de Barco contra los traficantes de drogas, los medios de comunicación dan a conocer la realización de contactos entre el gobierno y los narcotraficantes, específicamente entre el Secretario General de la Presidencia, Germán Montoya Vélez y el ex ministro Joaquín Vallejo, con Pablo Escobar Gaviria, si bien no directamente sino a través del abogado Guido Parra. Vallejo había transmitido a Germán Montoya una propuesta de diálogo de los narcotraficantes casi trece meses antes, el 15 de septiembre de 1988. Dicha propuesta se basaba en la iniciativa de paz que el gobierno había presentado el 1º de septiembre de ese año a la guerrilla, y en la cual había un párrafo que parecía hacer extensiva la oferta a los grupos de narcotraficantes.<sup>123</sup>

A grandes rasgos, la oferta de los narcotraficantes del Cártel de Medellín consistía en abandonar el negocio de la cocaína, entregar al gobierno las pistas y los laboratorios clandestinos y ayudar a combatir el narcotráfico, a cambio del desmante de la extradición, una amnistía patrimonial y la consideración de un indulto judicial. Posteriormente se habría producido una serie de encuentros entre Vallejo y el secretario presidencial, cuya temática giró en torno a la opción del diálogo. Al darse a conocer el hecho, Germán Montoya desmintió que hubiera existido algún tipo de negociación, señalando que lo único cierto era que se

-----  
(123) El texto decía: "Podemos decir, en términos sencillos, que hay una violencia relacionada con los grupos alzados en armas y otra que no tiene que ver con la subversión. A estas dos grandes manifestaciones de perturbación de la tranquilidad pública está dirigida esta iniciativa", citado por Miguel García, *Los Barones de la Cocaína*, op.cit., p.89

habían realizado contactos individuales entre él y Vallejo. Este, por su parte, también negó la versión de la negociación, y aclaró que los contactos habían sido exclusivamente entre el gobierno y él, que actuaba en representación del Cártel de Medellín.

Pese a las declaraciones de ambos, el hecho provocó desconcierto entre la población y abrió la puerta para que se diera mayor importancia a diversos antecedentes similares difundidos con anterioridad. El 1º de agosto de 1989, día del asesinato, en Medellín, de la juez María Elena Díaz, se había dado a conocer una nota dirigida al presidente de la Asociación Nacional de Empleados y Funcionarios de la Rama Jurisdiccional (Asonal Judicial), Antonio Suárez, en la que los traficantes de drogas solicitaban un diálogo con el gobierno. La opción del diálogo tenía algunos adherentes, entre los que se contaba el recién surgido Movimiento de Restauración Nacional (Morena), grupo político que agrupaba las diversas organizaciones paramilitares de la región del Magdalena Medio, apoyo por demás obvio dados los nexos que esta agrupación tenía con el narcotráfico. Posteriormente, el 28 de agosto, los diarios nacionales habían publicado una carta de Fabio Ochoa Restrepo, padre de los tres hermanos Ochoa, en la que este pide al presidente un diálogo con los narcotraficantes en aras del bienestar del país. Aunque el gobierno no se pronunció al respecto, el alcalde conservador de Medellín, Juan Gómez Martínez, se declara dispuesto a establecer un diálogo.<sup>124</sup>

Ante todos estos signos, el gobierno se había mantenido silencioso y no había alterado su política respecto a los narcotraficantes. Los actos terroristas de estos se multiplicaban, extendiéndose del ámbito de Medellín a las diversas capitales departamentales del país. En este contexto, las versiones de una presunta posibilidad de diálogo entre ambas partes generaba gran confusión entre la sociedad.

Paralelamente a las acciones terroristas, las ofertas de diálogo o negociación por parte de los jefes del narcotráfico no cesaban. El 24 de octubre de 1989 se conoció una nueva carta, dirigida esta vez al presidente del Senado, Luis Guillermo Giraldo, en la cual los narcotraficantes proponían la formación de una comisión que promoviera un diálogo con el gobierno. Esta se compondría por Joaquín Vallejo, el abogado Guido Parra, el alcalde medellinense Juan Gómez Martínez, el exprocurador Carlos Jiménez Gómez y dos cardenales.<sup>125</sup> Dicha proposición obtuvo respuesta por parte del Ejecutivo: Barco declaró, en

-----  
(124) "Si con ello se salva una sola vida, vale la pena dialogar", *La Prensa*, Bogotá, 30 de agosto de 1989

(125) "Comisión de Notables proponen los extraditables", *La Prensa*, Bogotá, 24 de octubre de 1989

un comunicado difundido ese mismo día, que "el gobierno reitera que tiene en marcha una política para combatir al narcotráfico y a sus organizaciones criminales, y que en esta política no tiene cabida la transacción, ni la negociación ni el diálogo".<sup>126</sup> Por su parte, la reacción de Washington no se hizo esperar; dos días después el presidente estadounidense, George Bush, declara que no es posible confiar en la palabra de los narcotraficantes.<sup>127</sup>

Pese a estas declaraciones, es claro que se percibían diversas señales por parte del gobierno y de la sociedad que mantenían viva la posibilidad de establecer mecanismos que pudieran conducir a un diálogo con los traficantes de drogas. Una encuesta de opinión realizada por la revista *Semana* en las 5 principales ciudades de Colombia (Medellín, Bogotá, Cali, Bucaramanga y Barranquilla), reveló que el 58% de los encuestados se pronunciaban a favor de entablar una negociación con los narcotraficantes; mientras que el 64% opinaba que estos deberían ser amnistiados si se retiraban del negocio.<sup>128</sup> Es claro que la sociedad resentía los efectos de la guerra entablada entre el gobierno y las fuerzas del narcotráfico, y por tanto era receptiva a la alternativa del diálogo.

Finalmente, en enero de 1990 se forma una "Comisión de Notables", entre los que se contaban los expresidentes López Michelsen, Turbay Ayala y Misael Pastrana; el arzobispo Mario Revollo Bravo y el presidente de la Unión Patriótica, Diego Montaña Cuéllar, todos ellos partidarios del diálogo. La Comisión exhortó a los narcotraficantes a liberar a las diferentes personalidades que mantenían secuestradas y a suspender el envío de drogas al exterior, proponiendo a cambio un tratamiento menos riguroso. Aunque la Comisión no tenía representatividad oficial, generó una situación de gran expectativa, en tanto se le consideró como una exploración más seria de las posibilidades reales de un acuerdo.

Días después, el 16 de enero, Colombia vive un momento decisivo en torno a la opción del diálogo: los narcotraficantes del Cartel de Medellín envían un mensaje con un rehén liberado, en el cual aceptan el triunfo del Estado; ofrecen deponer las armas y los objetivos de lucha; suspender el envío de droga; entregar al gobierno las armas, las pistas

-----  
(126) Miguel García, *Los Barones de la Cocaína*, op.cit., p.190

(127) "Bush: la palabra de los narcos no es de fiar", *El Tiempo*, Bogotá, 28 de octubre de 1989

(128) *Semana*, 26 de diciembre de 1989 - 8 de enero de 1990. pp.92-93, citado por Juan G. Tokallian, et.al., *Narcotráfico en Colombia*, op.cit., p.358

clandestinas, los laboratorios; suspender los secuestros, ejecuciones o atentados y, adicionalmente, fungir como mediadores ante los grupos paramilitares y las bandas de sicarios.<sup>129</sup> El documento en sí tiene todas las características de una auténtica rendición.

Nuevamente, la sociedad y el gobierno colombianos tenían ante sí la oportunidad rechazada en 1984, en Panamá. Si en esa ocasión las circunstancias habían colocado al gobierno en una dinámica de respuesta violenta ante el desafío de los narcotraficantes, -la cual no contempló el diálogo-, esta vez dicha dinámica se había extremado hasta convertirse en una verdadera guerra. Las posibilidades de que el gobierno colombiano aceptara establecer una línea de diálogo con los narcotraficantes hasta su rendición, parecían, por tanto, remotas. Aún así, el gobierno de Barco resolvió esta cuestión de forma distinta a la que utilizó Betancur unos años antes.

Conciente o inconcientemente, la Comisión de Notables cumplió una función alternativa a la que justificó su creación. Es decir, además de explorar la disposición de los narcotraficantes y buscar la liberación de los rehenes, implícitamente, la iniciativa de la Comisión emitió una señal a través de la cual pudieron medirse las distintas reacciones, entre las cuales cobraba especial importancia para Barco la proveniente del gobierno de Estados Unidos.

El 18 de enero, la prensa publicó declaraciones del presidente Bush, en favor de mantener la guerra total contra el problema y no confiar en la palabra de los narcotraficantes. Al día siguiente de conocerse la postura estadounidense, la presidencia colombiana emite un comunicado. En él no se hace referencia alguna a las negociaciones, pero se expresa la intención de mantener la estrategia gubernamental contra el narcotráfico.

Ello nos sugiere que Barco tomó una actitud sumamente cautelosa, evitando una definición categórica sobre el tema. Al parecer, la intención fué doble: situarse a la expectativa del rumbo que pudieran tomar las cosas al interior del país en lo que respecta a este tema; pero, paralelamente, mantener su ofensiva de forma que Washington no tuviera elementos para protestar.

Al dejar tácitamente semiabierta la posibilidad de diálogo, el mandatario colombiano

.....

(129) "¿Cumplirá Pablo Escobar?", *Semana*, Bogotá, 23-30 enero 1990, p. 24, citado por Idem, p.359

buscaba obtener un mayor margen de acción para responder a las circunstancias que se fueran presentando.

En esta línea de acción, a partir del 16 de enero se deja de recurrir, temporalmente, a la extradición, aunque sin un anuncio previo que diera formalidad a la decisión. Ello fué percibido por el Cártel de Medellín como una especie de señal encubierta, ante la cual decide dar los pasos subsiguientes que probaran su voluntad de negociar. En este sentido liberan a las personas que habían secuestrado y realizan una entrega simbólica de infraestructura y armamento.

La incertidumbre se agudizó aún más. Los diversos sectores sociales de Colombia se mantenían a la expectativa, mientras la ofensiva de Barco seguía su curso. Sin embargo, ante la falta de una señal clara que definiera la verdadera disposición del gobierno, poco a poco la opción del diálogo se fué diluyendo bajo la predominancia de una óptica de guerra. En el mes de febrero, después de la Cumbre de Cartagena, el gobierno reiteró nuevamente la inexistencia pasada y futura de un diálogo con los narcotraficantes. Con ello terminó el segundo capítulo de este tema en la historia colombiana. Barco continuó y terminó su período enfrascado en la lucha frontal al narcotráfico, con el beneplácito de los Estados Unidos.

Así, a diferencia del gobierno de Betancur que no consideró la evaluación de la propuesta presentada por los narcotraficantes, parece que Barco emitió ciertas señales (su indefinición formal, el cese de la extradición) que tímidamente permitieron que la propuesta tomara forma. Sin embargo, dichas señales deliberadamente no fueron lo suficientemente definidas como para que entrañaran un cambio en su política. Hubo un factor que determinó en gran medida la actuación de Barco, a saber, la postura de Washington.

Si en 1984 la influencia estadounidense en la decisión de Betancur fué más simbólica que real, puesto que la inercia de la línea represiva que había tomado el gobierno llevaba por sí sola al rechazo de la propuesta de diálogo y además la opinión pública se manifestaba en contra de esta opción, en el caso de la oferta hecha bajo la administración de Barco la presión estadounidense tuvo un peso mucho mayor. Ello se explica si consideramos que existían mayores probabilidades de que la propuesta de diálogo se concretara: la sociedad estaba cansada de sobrellevar los costos que implicaba la intensificada y ya larga guerra contra el narcotráfico, y diversos sectores pugnaban por una salida alternativa. Sin embargo Colombia no podía asumir los costos que eso le hubiese significado en la comunidad internacional, sin contar con el apoyo de la Casa Blanca. Tal como declaró Germán Montoya,

secretario de la Presidencia, "cualquier acercamiento debería necesariamente considerar a Estados Unidos dentro de las negociaciones."<sup>130</sup>

A la espera de signos favorables por parte de la administración Bush hacia la posibilidad de entablar un diálogo con los narcotraficantes, Barco toma una postura un tanto imprecisa en torno al tema. Si bien no detiene, antes bien intensifica, la guerra contra los narcotraficantes y declara la inexistencia de diálogo alguno, emite algunas señales que no alcanzan a percibirse como una postura clara, pero que abren la interrogante sobre sus intenciones futuras y le otorgan cierto margen de acción. Sin embargo, dichos signos, imprescindibles para el futuro de la propuesta de negociación, no se presentan. A finales de la administración Barco, la opción del diálogo había vuelto a perderse en aras de la óptica de la guerra al narcotráfico, cuyos costos crecientes y agudos se revelarían cada vez más como insostenibles.

Así termina el cuatrienio del presidente Barco, bajo la intensa guerra antinarcóticos propuesta y liderada por Washington, alrededor de la cual ambos gobiernos sostenían serias divergencias, pero fueron progresivamente acalladas por el empuje de la grave situación interna en Colombia y por la continua presión ejercida por Estados Unidos. Sin embargo, la falta de coincidencia en las políticas establecidas, signo de ópticas de interpretación distintas, subyacen en el fondo de la cuestión de los narcóticos, generando continuas fricciones en la compleja relación bilateral.

(130) Miguel García, *Los Barones de la Cocaína*, op.cit., p.88

### Recapitulación y Perspectivas

Con base en lo expuesto en los capítulos anteriores, podemos afirmar que nos encontramos frente a un problema de visiones. Este término aglutina toda la gama de percepciones que se tienen sobre la naturaleza y los efectos del problema desde los diversos puntos de vista (económico, político, social, militar, cultural, etc.), y que determinarán la conceptualización e implementación de las políticas con que será atendido.

En torno al tema de las drogas, Colombia y Estados Unidos sostienen ópticas de interpretación distintas sobre la naturaleza del problema que las drogas plantean a cada uno, sobre la forma en que este debe ser enfrentado, y sobre las políticas que deben ser instrumentadas. La óptica estadounidense de un acercamiento represivo al fenómeno del narcotráfico (y no al fenómeno global de las drogas) ha predominado sobre el enfoque colombiano, en parte debido a la innata primacía que ostenta el dictado estadounidense a nivel internacional, (apoyado en la superioridad económica, militar, técnica y diplomática del gobierno), y en parte porque la óptica colombiana no ha sido debatida, organizada, apoyada y convertida en un diagnóstico alternativo con estrategias y políticas propias que lo respalden.

Esta situación ha derivado en una influencia directa (por medio de presiones verbales y de carácter diplomático al gobierno colombiano) e indirecta (por medio de sanciones económicas, asistencia masiva de recursos militares, etc.) de Estados Unidos en la política antinarcóticos de Colombia, cuya intensidad aumenta en períodos álgidos y disminuye una vez superada la crisis. Como resultado de esta presión y de la agudización de la problemática interna, Colombia ha vivido un proceso de progresiva adopción, no sin tensiones y roces, del diagnóstico estadounidense y de las políticas impulsadas por este país. Ello se ha dado pese a que dichas políticas han mostrado ser altamente perjudiciales y peligrosas para la nación sudamericana que afronta los fuertes costos políticos y sociales (y la mayor parte de los económicos) de la guerra contra el narcotráfico, de los cuales uno de los más graves es la desestabilización generada por la agudización de la violencia.

Las presiones de Estados Unidos han sido reales, hasta obvias, pero su incidencia se incrementa en la medida en que Colombia no ha desarrollado una política viable para

contrarrestarlas. Además, la ausencia de un esfuerzo interno y externo, coordinado y respaldado consensualmente, para responder por anticipado a las demandas y políticas de Estados Unidos con respecto al narcotráfico, debilita a Colombia y tiene una influencia directamente negativa en la atención al problema, cuyo avance es alarmante.

Esta situación ha tenido serias repercusiones en la relación bilateral entre Colombia y Estados Unidos, no sólo en lo que toca el área de la cooperación antinarcóticos, sino en otros tópicos importantes. Asimismo, el conflicto generado por la existencia de visiones distintas y políticas no coincidentes, entre sí y con el entorno económico, social y político en que se aplican, necesariamente ha afectado en forma negativa la efectividad de la cooperación hemisférica para el control de drogas.

Como asunto de seguridad nacional para ambos países, el tema del narcotráfico está profundamente politizado, es decir, se ha dado prioridad a la óptica política en el análisis de su naturaleza y efectos. Las consideraciones político-estratégicas que guían actualmente los enfoques sobre el problema pueden resumirse en cinco puntos: primero, el narcotráfico actúa como elemento activo en la desintegración del orden social, político, económico y cultural de las naciones; segundo, es fuente de conflictos en las relaciones internacionales de los gobiernos; tercero, altera el cumplimiento de las leyes establecidas; cuarto, crea un estado-clase privilegiada, con amplio poder económico y político; y quinto, constituye una amenaza contra el sistema democrático de las naciones.

A lo largo de las sucesivas administraciones colombianas y estadounidenses, esta politización de la problemática global planteada por este fenómeno ha sido motivo de tensiones, enfrentamientos y divisiones entre ambas partes, en lo que respecta a la forma de enfrentarse a él. La falta de consenso necesariamente debilita. Ello constituye una premisa que permite analizar las repercusiones que esta falta de consenso ha tenido en la relación bilateral de ambas naciones.

Una de las primeras implicaciones que podemos observar es la merma en la calidad de la cooperación bilateral antidrogas. Lo que debiera ser una cooperación amplia y coordinada frente a un fenómeno que representa serios problemas para cada una de las partes y para la comunidad internacional en su conjunto, es en realidad una "pseudo cooperación" sumamente tensa, misma que por etapas se convierte en un riesgo para la parte colombiana, del cual considera necesario defenderse. Esto es grave por cuanto significa que, aunado al serio problema representado por las drogas, la cooperación pareciera representar en

determinadas coyunturas un problema más, para Colombia en tanto la percibe como amenazante, y para Estados Unidos en tanto que se enfrenta a la oposición temporal de aquella.

Ahora bien, situándonos en la perspectiva del diagnóstico estadounidense que identifica en el tráfico de drogas el enemigo a combatir, el grado de penetración adquirido por la fuerza corruptora del narcotráfico en las instituciones nacionales colombianas ocasiona una conclusión negativa: el Estado colombiano es visto por el gobierno estadounidense como parte de ese enemigo. Esta percepción no declarada toma fuerza en coyunturas específicas en las que Colombia opone una mayor resistencia a la adopción de las políticas dictadas por Washington, a lo que este responde con medidas de presión más agudas que tensan la relación bilateral.

Aquí entramos a una consecuencia importante de la existencia de las dos diferentes visiones que ambos países sostienen sobre este fenómeno, de la cual ya hemos hecho mención: la llamada "narcotización" de la relación bilateral. A medida que las ópticas difieren y la cooperación se dificulta, generando conflictos en un tema tan relevante dentro de la relación como lo es el tráfico de drogas, este último adquiere prioridad y ejerce influencia en los demás tópicos de aquella. El término "narcotización" indica que los componentes de la relación entre Colombia y Estados Unidos (económico-financieros, comerciales, políticos y de cualquier otra índole), se "contaminan" de la temática de las drogas, y consecuentemente el estado de la totalidad de la relación o de sus partes separadas es determinado por las decisiones que se tomen, los lineamientos que se sigan y los resultados que se obtengan en el combate antinarcóticos. La narcotización de la relación entre ambas naciones ha conducido, a nivel general, a un empeoramiento de los distintos nexos bilaterales; y a nivel particular, al desgaste e ineficacia de los términos en que se lleva a cabo la cooperación antinarcóticos.

Por otra parte, si bien el enfoque estadounidense y el colombiano coinciden en la necesidad de terminar con el narcotráfico por los distintos problemas que este representa para ambos, ya hemos visto que las políticas que se derivan de la óptica estadounidense no son bien recibidas en Colombia, por los múltiples costos que implica su instrumentación y aplicación. La opción de Washington ha sido presionar con mayor o menor énfasis; la de Colombia responder a esa presión resistiendo y/o aceptando conforme la coyuntura interna lo permite. Se establece entonces una dinámica de "estira" y "afloja" entre ambos países, misma

que, como ya se dijo, no se limita a la cuestión de los narcóticos, sino que se extiende a todos los tópicos de la relación mediante el conocido juego de presiones y concesiones.

El estado de la relación bilateral se define entonces en función de qué tanto Colombia acceda a seguir los lineamientos contenidos en el enfoque estadounidense. En las etapas en que el gobierno colombiano dá mayores pasos hacia la adopción del diagnóstico estadounidense y acepta las políticas en éste contenidas, la relación atraviesa períodos de cordialidad y optimismo. Por el contrario, en aquellas coyunturas que colocan al gobierno colombiano en una situación de gran vulnerabilidad a la crítica y presión interna, bajo las cuáles decide oponer resistencia a determinadas políticas dictadas por la Casa Blanca por considerarlas perjudiciales para el país, o por la presión interna a la que está sujeto, la relación bilateral se torna tensa y problemática. La relación cae en una dinámica circular desgastante e infructuosa, cuya secuencia la define Alan Riding: "Empeoramiento de las narcorrelaciones; iniciativa unilateral americana y/o incidentes perturbadores; ataques y contraataques; descenso de las relaciones en general; aumento de la retórica por parte de funcionarios y medios de comunicación; mediación por parte de cabezas frías; conferencias binacionales seguidas de frases de elogio mutuo, y mejoramiento de los esfuerzos de cooperación."<sup>131</sup>

De ello podemos concluir, por un lado, que no existe una relación bilateral sólida en tanto que los lazos mutuos se supeditan a la dinámica impuesta por el narcotráfico; y por otro, que la cooperación antinarcóticos no cuenta con un verdadero espacio para desarrollarse, en tanto que depende de la circunstancia.

Ahora bien, en tanto Colombia no cuenta con una estrategia definida, que se erija como alternativa a la que impulsa Estados Unidos, su política antinarcóticos ha sido básicamente resultado de su aceptación o resistencia (parcial o total, temporal o definitiva) de los dictados de Washington. Ello ha llevado a los sucesivos gobiernos colombianos a desarrollar progresivamente lo que podríamos llamar una especie de "política de contrapesos" frente a las exigencias de Estados Unidos, bajo la cual ceder en un aspecto de gran relevancia le permite no ceder, o ceder menos, en otro; tomando en cuenta la coyuntura interna que se presente en el momento de tomar las decisiones. Washington se ha adaptado

-----

(131) Alan Riding, "Colombians Grow Weary of Waging the War on Drugs", en *The New York Times*, febrero 1, 1988, p. 8y, citado por Bruce M Bagley, "Colombia y la guerra contra las drogas", op.cit., p.202

a esta mecánica en grado mínimo; en realidad su postura es rígida en cuanto a los asuntos nodales se refiere, y no admite los "contrapesos" a los que apela Bogotá. Consecuentemente, los roces y las fricciones entre ambos gobiernos se incrementan y agudizan.

Otra repercusión significativa de la falta de coincidencia entre ambas ópticas de interpretación es que, ante la predominancia del diagnóstico estadounidense a nivel internacional y la inexistencia de un diagnóstico colombiano alternativo y basado en su propio enfoque, Estados Unidos se ha ido convirtiendo en un actor de la toma de decisiones de Colombia con respecto a los narcóticos, en tanto que ejerce una influencia evidente (presionando en mayor o menor grado, dependiendo de la política de que se trate) en esta, muchas veces decisiva. Este hecho no contribuye al fortalecimiento institucional en Colombia, y constituye un riesgo a su soberanía nacional, constituyendo un factor más de tensión en la relación bilateral.

Las presiones dirigidas a Colombia han resultado contraproducentes e impopulares, como bien lo explica Kaplan: "Han realimentado -junto con el cansancio por una guerra costosa, interminable y sin resultados ciertos- los sentimientos nacionalistas y antinorteamericanos, las demandas de negociación, transacción, tolerancia o legalización. Han distorsionado y crispado las relaciones entre los gobiernos de Estados Unidos y de países latinoamericanos, y reducido la efectividad de una posible lucha común por insuficiencia o falta de una comunidad de intereses, valores y enfoques."<sup>132</sup>

Lo mismo ocurre, por ejemplo, con la actuación de las agencias antidrogas estadounidenses en Colombia. Su presencia es percibida como una intromisión en los asuntos internos del país, y su operatividad ha generado sentimientos de rechazo en la sociedad colombiana, en base a que frecuentemente "actúan menos como ayuda que como cuerpo de intervención, y como si lo hicieran en territorio estadounidense".<sup>133</sup> Se entiende entonces que el descontento que generan y la impopularidad de que gozan no favorece la relación bilateral.

Por otra parte, el predominio del enfoque estadounidense que sitúa el fenómeno del narcotráfico como un asunto político-estratégico que debe ser enfrentado en forma represiva

-----  
(132) Marcos Kaplan, *Aspectos sociopolíticos del narcotráfico*, op.cit., p.226

(133) Idem, p.224

y coercitiva, ha colocado a este país a la vanguardia de los esfuerzos antinarcóticos en el hemisferio americano. Países como Colombia, cuyo subdesarrollo le impide afrontar por sí solo los costos económico-financieros y tecnológicos que acarrea la guerra contra las drogas, se hallan subordinados a este tipo de asistencia que pueda prestarles el gobierno de Estados Unidos para poder mantener el enfrentamiento represivo del narcotráfico, so pena de que este gane más espacios al interior del país e intervengan en la escena mayores presiones de Estados Unidos. En conjunto, la asistencia estadounidense hacia Colombia ha generado una relación bilateral marcada por un alto grado de dependencia.

La preponderancia de las políticas represivas impulsadas por Estados Unidos y adoptadas en Colombia ha tenido serias repercusiones para el país sudamericano, sin que los logros alcanzados parezcan justificarlas. Cada una de las políticas aplicadas han fortalecido cada vez más la lógica de "guerra" que caracteriza los esfuerzos antidrogas; mientras que los aspectos preventivos se van dejando al margen. Así lo muestra el enorme peso otorgado a las dos principales políticas de control de drogas de estos años: la militarización de los esfuerzos antidrogas y el uso de la extradición como herramienta represiva por excelencia.

La militarización del combate al narcotráfico llevó las acciones gubernamentales a un verdadero terreno de guerra. El campo de batalla y el material humano de dicha guerra ha sido puesto por Colombia. Estados Unidos absorbió parte importante de los costos financieros y de la infraestructura militar. Para los tiempos de la administración Barco Vargas, el acercamiento militar al problema del tráfico de drogas es ya un instrumento ineludible. Al depender Colombia de la masiva colaboración militar proveniente de Washington, para llevar a cabo este acercamiento militar, el gobierno colombiano se fué encerrando cada vez más en una dinámica peligrosa, en tanto que:

- a) Implicaba hacer suya la concepción estadounidense que situaba el problema de las drogas en los polos de la oferta;
- b) Equivalía a calificar la oferta de la droga como el "enemigo" a combatir, culpable de la problemática del consumo;
- c) Legitimaba el acercamiento represivo;
- d) Implicaba aceptar que la guerra contra este "enemigo" debía librarse en su territorio;
- e) Limitaba considerablemente los márgenes de acción del gobierno colombiano y
- f) Cerraba las posibilidades de desarrollar cualquier otra alternativa para enfrentar el problema.

Por cuanto se refiere a la extradición, uno de los temas más delicados para la opinión pública colombiana, la dinámica de "estira y afloja" caracterizó la aplicación de esta política. El apoyo a la misma, sin embargo, respondía más a situaciones de crisis que a una convicción profunda. A resumidas cuentas, la aplicación de la extradición se enfrenta al fuerte sentimiento nacionalista de la sociedad colombiana y no resolvió uno de los mayores problemas de fondo que tiene la nación: el debilitamiento extremo de su sistema de justicia. Es ahí donde deben ser enfocados los mayores esfuerzos para prevenir la inmunidad y los métodos corruptivos del narcotráfico en este país.

Sintetizando, la dualidad de enfoques interpretativos cuyas políticas no han sido coincidentes ha tenido repercusiones negativas en la relación bilateral, básicamente por tres razones: primero, porque esta se ha visto invadida y superada por la dinámica que dicta el tema de los narcóticos; segundo, por su vulnerabilidad a múltiples factores que la tensan y generan conflictos (de los cuales los mencionados constituyen una muestra reveladora); y tercero, porque en última instancia, la falta de consenso no ha permitido el desarrollo de una estrategia mutua que se aplique de manera sólida y que contribuya a resolver situaciones de crisis. Por el contrario, los momentos de crisis hasta ahora han definido no sólo el estado de la cooperación antidrogas, sino también el resto de la relación.

Ahora bien, la inmensa mayoría de los países latinoamericanos comparten la problemática original de Colombia, ubicándose en la fase inicial de la cadena formada por el narcotráfico y el consumo de drogas. De igual forma, los miembros del hemisferio americano comparten la carencia de una estrategia alternativa a la diseñada e impulsada por las sucesivas administraciones de la Casa Blanca.

Es cierto que la manifestación de extrema violencia generada en Colombia y agudizada por las fuerzas del tráfico de drogas es una característica derivada de la historia particular de este país. Sin embargo, el impulso expansivo del narcotráfico ha rebasado las fronteras nacionales y se ha constituido como un serio problema para los países del hemisferio americano, por cuanto conlleva una fuerza desestabilizadora en sí mismo y en las acciones represivas que se implantan para combatirlo. Como ya se dijo, las presiones estadounidenses en favor de terminar con el envío de drogas a su territorio no necesariamente han tomado en cuenta la necesidad de establecer y consolidar regímenes democráticos sólidos en la región.

Asimismo, la diversificación del fenómeno de las drogas en su conjunto le permite extenderse en sus diversas manifestaciones por todo el continente, lo que ha causado cada vez más serios problemas de consumo de drogas en países originalmente considerados como productores o de tránsito. El lavado de dinero, el tráfico de armamento, el crimen organizado, es decir, los aspectos colaterales al problema de las drogas están en constante crecimiento dentro de la comunidad hemisférica. En resumen, la región ha sido altamente receptiva a la dinámica del narcotráfico, alberga la mayor producción de cocaína en el mundo, es un área sumamente favorable a la diversificación de cultivos ilícitos que prosperan con rapidez y tiene como vecino al mayor consumidor de drogas del planeta, impulsor del acercamiento represivo al fenómeno. Para atender los problemas generados y/o agudizados por el tráfico de drogas, los miembros del hemisferio americano requieren, como condición ineludible, la existencia de lazos de cooperación sólidos a nivel regional e internacional.

Colombia, como el mayor oferente de cocaína en la totalidad del territorio americano, y Estados Unidos, el país consumidor por excelencia de esa y toda clase de drogas, tienen divergencias graves en lo que respecta a la naturaleza del fenómeno del narcotráfico y el acercamiento que debe utilizarse ante la problemática que representa. Dichas divergencias no han sido superadas; simplemente se han utilizado soluciones temporales mediante la presión de una y el acatamiento de otra. Por consiguiente, la cooperación antinarcóticos entre ambas naciones, durante el período que nos ocupa, en realidad ha sido un ciclo de presiones y cesiones que ha debilitado los términos de la relación bilateral. De esto ya se ha hablado. El punto que interesa resaltar es que el desalentador desarrollo de los lazos de cooperación antinarcóticos establecidos entre los dos principales exponentes del problema de las drogas, implica que la cooperación hemisférica se ha visto fragmentada y debilitada en una de sus partes, por demás fundamental.

El caso de Colombia y Estados Unidos constituye un llamado de alerta para el resto de los países latinoamericanos, en torno a los riesgos que implica carecer de una estrategia definida y propia frente al fenómeno de las drogas, y verse obligado, en determinado momento, a adoptar las directrices estadounidenses para llenar dicho vacío. La dinámica que han seguido las relaciones entre ambas naciones puede incluso constituir un precedente altamente negativo para la cooperación hemisférica para el control de drogas.

Las problemáticas propias de los países latinoamericanos, si bien con características muy particulares al interior de cada uno, tienen como elemento común (entre sí y con la nación colombiana) una profunda crisis social, manifestada en agudos niveles de

marginación y pobreza, misma que hace a la región altamente vulnerable a la desestabilización generada por los altos costos de la guerra contra las drogas librada en sus territorios.

Por otro lado, el mayor o menor grado de dependencia de estas naciones hacia Estados Unidos hace necesario mantener relaciones cordiales con Washington. Como resultado de ambos factores, la cooperación antinarcoóticos en el continente está marcada por fuertes presiones y tensiones. Los distintos gobiernos nacionales han tenido que destinar una considerable energía y recursos diplomáticos y políticos en defenderse de lo que perciben (en base al ejemplo colombiano) como un intento de aplicación indiscriminada del enfoque y las alternativas antidrogas de Estados Unidos; pero, al mismo tiempo, en cuidar que dicha defensa no comprometa la relación bilateral.

La energía y los recursos utilizados en ello podrían ser utilizados en favor de entablar una cooperación regional y hemisférica más sólida, si no fueran desviados por percibir en el predominio del enfoque estadounidense una amenaza potencial a sus intereses nacionales.

Frente a esta situación, cabe preguntarnos cómo se puede hablar de una cooperación hemisférica para el control de drogas sólida y estable, cuándo la mayoría de los países con problemáticas de producción, procesamiento y tráfico de estupefacientes han visto agravada su situación interna por la desestabilización que acarrear los costos de privilegiar tan sólo una fase de la estrategia global, es decir, la fase represiva en los polos de la oferta. La balanza se ha desequilibrado, lo cual se traduce en la existencia de profundos problemas en la estrategia integral. La necesidad de una operatividad real del principio de la corresponsabilidad de la comunidad internacional en este problema se ha hecho innegable.

Finalmente, la preponderancia y exclusividad adquirida por el diagnóstico y el recetario estadounidense, y el débil impulso otorgado a un acercamiento verdaderamente integral al problema de las drogas, han contribuido a generar divisiones entre los gobiernos nacionales, en torno a la adopción de las directrices antidrogas propuestas e impulsadas por Estados Unidos para hacer frente a sus propias problemáticas relacionadas con el narcotráfico y evitar las presiones y conflictos derivados de un posible rechazo. La división existente entre los países del hemisferio americano durante la década pasada desgastó la capacidad diplomática regional y limitó los contactos multilaterales que sin lugar a dudas constituyen un instrumento básico en el fomento y desarrollo de un enfoque alternativo verdaderamente consensual. Si bien se llevaron a cabo múltiples eventos de trabajo a nivel regional,

materializados en instrumentos jurídicos, declaraciones y resolutivos que constituyen aportes importantes al desarrollo de dicho enfoque alternativo, la relevancia de los mismos no fué suficiente para otorgarles un contenido operativo real y tangible.

La necesidad de un enfoque regional latinoamericano frente al problema de las drogas y de políticas determinadas que lo respalden se hace más evidente al paso de los años. Dicho enfoque debe apoyarse en las directrices establecidas por la comunidad internacional en el seno de las Naciones Unidas y los demás organismos internacionales y regionales que abordan la problemática generada por las drogas. Debe priorizar la concepción internacional del fenómeno de las drogas y rescatar el verdadero sentido de un acercamiento integral al mismo. Debe enfatizar la tesis de la responsabilidad compartida y pugnar por su aplicación real. Debe considerar el lazo irrompible que existe entre narcotráfico y desarrollo y presionar por el establecimiento de medidas paralelas que aborden la problemática globalmente. Debe ser, en conclusión, un contrapeso a la primacía que ostentan actualmente las políticas represivas para el control de drogas.

En el continente americano, Colombia ha sido el receptáculo por excelencia de las medidas contempladas en el enfoque represivo. Como hemos visto, al paso de los años la efectividad de las mismas se ha puesto en duda y los resultados globales pueden ser cuestionados. En el período presidencial de Virgilio Barco se empiezan a distinguir diversos signos de agotamiento de las políticas adoptadas, y se observa el surgimiento de directrices novedosas en la estrategia presidencial. Barco empieza a ejercer mayor presión en los foros internacionales en pro del enfoque integral y la responsabilidad compartida de los Estados frente a la problemática de las drogas. Al interior, Barco permite entrever por un momento la posibilidad de negociar con los narcotraficantes. Todo ello nos habla de un incipiente cambio de actitud, quizá forzado por la alarmante dinámica de los acontecimientos en Colombia, que pudiera ser preludio de la conformación de un enfoque alternativo al estadounidense.

César Gaviria fué electo Presidente de Colombia el 27 de mayo de 1990, bajo el peso de un abstencionismo que alcanzó el 70%.<sup>134</sup> Como saldo de la campaña electoral habían quedado tres candidatos presidenciales asesinados: Luis Carlos Galán, del Partido Liberal; Bernardo Jaramillo Ossa, de la Unión Patriótica; y Carlos Pizarro, del M-19, los dos últimos de ideología izquierdista.

-----

(134) Dato tomado de Alain Labrousse, *La droga, el dinero y las armas*, op.cit., p.318

La dinámica seguida por la política antidrogas de Colombia ante el constante empuje del narcotráfico y sus secuelas de violencia en los cuatro períodos presidenciales que hemos analizado marcó la pauta para la actuación del nuevo gobierno en esta materia. El presidente Gaviria se encontraba inmerso en la guerra contra el narcotráfico, y no contaba con un margen de acción que posibilitara el delinear una nueva estrategia que abordara el fenómeno bajo perspectivas diferentes a las que se habían privilegiado a lo largo de las dos décadas anteriores. En general, los lineamientos represivos de la política contra el narcotráfico se mantuvieron en su período presidencial.

Observamos, sin embargo, algunas variantes significativas que tuvieron como antecedente la actuación de su antecesor en la silla presidencial. La aplicación de dichas variantes respondió a la imposibilidad de mantener la costosa, corrosiva y casi unilateral guerra contra los cárteles de la droga más poderosos del mundo. Podemos hablar de dos objetivos de la administración Gaviria en torno al problema del tráfico de drogas.

Primero, a nivel interno, detener el continuo sacrificio del pueblo colombiano en eras del combate a las mafias de la droga; es decir, poner freno a las múltiples manifestaciones de violencia provenientes del accionar de los narcotraficantes en su guerra con el Estado, así como detener la crisis y el acelerado desgaste de las instituciones colombianas. Este objetivo equivalía a no estar dispuesto a que el país siguiera pagando los enormes costos desestabilizadores de la guerra antidrogas. Ello le llevó a formular la polémica e innovadora política de reducción de penas y sometimiento a la justicia.

El 5 de septiembre de 1990, Gaviria declara que no serán atendidas las demandas de extradición del gobierno estadounidense si los narcotraficantes se entregan voluntariamente a la justicia colombiana. Horas antes, el "zar" de las drogas estadounidense, William Bennet, había declarado que su gobierno respetaría las decisiones de Colombia en torno a la extradición.<sup>135</sup>

A este ofrecimiento siguen otros: se afirmó que se reducirían las sentencias de los narcotraficantes que estuvieran dispuestos a colaborar con las autoridades. Posteriormente, mediante el decreto 2372, se acuerda que para evitar la extradición, los narcotraficantes que se entregaran debían confesar su culpabilidad en al menos un delito. El 29 de enero se

-----

(135) Idem, p.336

ofreció la amnistía a los narcos que se entregaran, y la promesa de no extraditarlos por delitos cometidos incluso después del 5 de septiembre de 1990.<sup>136</sup>

Era previsible que el ofrecimiento tendría buena acogida entre los grandes jefes del narcotráfico, quienes recordaban sus anteriores esfuerzos por lograr un diálogo con el gobierno. Incluso meses antes del ofrecimiento de Gaviria, el 27 de julio, el Cártel de Medellín había declarado una tregua unilateral, deteniendo la ola de asesinatos de policías en Medellín, sin duda en un intento de mostrar su deseo por un cambio de la política del nuevo mandatario.

En breve lapso de tiempo, las iniciativas de Gaviria redundaron en la rendición de varios narcotraficantes mayores, entre los cuales se contaron Fabio y Jorge Luis Ochoa. Tiempo después, el mismísimo Pablo Escobar se acoge a la oferta presidencial, si bien por poco tiempo. Su posterior fuga de la prisión de Envigado y su muerte a manos de fuerzas del orden fueron acontecimientos que produjeron un fuerte impacto en la opinión pública nacional e internacional, y que contribuyeron a enzalzar aún más la leyenda del que llegó a ser el narcotraficante más buscado del mundo.

Al redefinir las prioridades nacionales, Gaviria se hizo vulnerable a la crítica internacional, especialmente a la proveniente de los círculos oficiales y la opinión pública de los Estados Unidos. Su política de reducción de penas y sometimiento a la justicia fue vista como una traición a los esfuerzos antidrogas de la comunidad internacional. Como era predecible, su gobierno fue catalogado como un gobierno que negocia con narcotraficantes, asesinos y terroristas. La lógica moralina matizó las críticas que se generaron. Incluso a nivel interno hubo sectores que consideraron que Gaviria prácticamente estaba ofreciendo un rendición incondicional a Escobar. Pese a ello, el Presidente mantuvo firme su postura hasta el final de su mandato. La realidad interna explicaba su actuación: Colombia no podía seguir soportando el grado de tensión que la guerra sin cuartel contra las mafias del narcotráfico había agudizado hasta lo indecible.

El segundo objetivo de Gaviria, íntimamente ligado al primero, se orientó hacia el plano internacional. Era de fundamental importancia conseguir el respaldo de la comunidad internacional a la nueva estrategia interna. Para ello, el mandatario colombiano llevó a cabo

-----

(136) Idem

una intensa campaña en foros multilaterales en favor de una aplicación real del principio de corresponsabilidad. Gaviria justificó su proceder interno alegando que Colombia estaba llevando sola la mayor parte del peso de la guerra contra el narcotráfico, mientras que en las naciones desarrolladas el consumo seguía en ascenso, las mafias callejeras permanecían inmunes, la venta de armas se realizaba en forma indiscriminada y el blanqueo de los dólares provenientes del narcotráfico seguía teniendo su sede en dichas naciones.

Al apelar al principio de corresponsabilidad, el presidente colombiano reafirmó una de las bases más importantes de la concepción colombiana sobre el problema y de las políticas con que este debiera ser abordado de acuerdo a dicha concepción, es decir, reafirmó la importancia de la cooperación internacional efectiva.

De acuerdo a los cambios que se observaron en la gestión de Gaviria, podemos concluir que Colombia se ha visto obligada a ir definiendo los elementos de lo que debiera llegar a ser una concepción alternativa propia. Se va perfilando una postura colombiana que retome el equilibrio en la concepción del fenómeno y en las políticas con las cuales será abordado. Dicha postura colombiana tendrá que apegarse a los lineamientos establecidos por la comunidad internacional para utilizarlos como contrapeso a la presión ejercida por la óptica represiva estadounidense. Es aquí donde se revela la importancia que tienen para Colombia las acciones de cooperación internacional, el principio de la responsabilidad compartida y el enfoque integral del fenómeno de las drogas.

En este sentido, las perspectivas pueden ser alentadoras tanto para Colombia como para la comunidad latinoamericana. En la medida en que el enfoque internacional sirva de apoyo a sus demandas, la postura regional frente a la problemática generada por las drogas se verá fortalecida. Por tanto, es de preverse que Colombia ampliará su actividad diplomática en los foros internacionales, enfatizando la necesidad de recuperar el equilibrio en la balanza de atención al narcotráfico y al uso indebido de drogas. Habrá que observar la actuación del nuevo gobierno colombiano encabezado por Ernesto Samper, quién anteriormente fuera activo promotor de la legalización de la marihuana.

Podemos definir algunas de las características que deberá contener la postura colombiana frente al problema de las drogas y las propuestas de políticas que de ella se deriven. Son tres elementos básicos que incluso pueden considerarse como partes ineludibles de la respuesta internacional al problema del tráfico de drogas en Colombia y en

la región andina: el fortalecimiento institucional, la coordinación multilateral y el desarrollo económico.

El Estado colombiano debe buscar el fortalecimiento de su capacidad institucional para gobernar el territorio nacional, para reforzar la aplicación de la ley y para promover el desarrollo económico, en lugar de continuar inmerso en una guerra frontal con los cárteles de la droga. Para ello, el gobierno colombiano debe promover una coordinación multilateral efectiva a través de la cual se consiga el apoyo y el soporte de la comunidad internacional. De esta manera vemos que los tres elementos mencionados están íntimamente ligados entre sí.

Para lograr estos objetivos, Colombia requiere de la asistencia internacional, y específicamente de aquella que pueda prestar el gobierno estadounidense en aras de la reducción del flujo de drogas hacia su territorio. Se comprende que dicha asistencia no sólo consista en ayuda militar y policíaca, sino principalmente en una asistencia económica y técnica sostenida y en mayores oportunidades comerciales para el país.

Las administraciones estadounidenses deben considerar la extensión del comercio y los beneficios de la inversión a los países del área andina. Estos incentivos, si bien no detendrían por sí mismos el tráfico de drogas de la región, sí ayudarían a estabilizar las problemáticas economías de Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia. Como mínimo, deben eliminarse (o disminuirse al máximo) las barreras comerciales contra productos de exportación andinos, como flores, azúcar, vegetales, fruta, textiles y café.<sup>137</sup>

Ahora bien, los recursos asistenciales de Washington hacia Colombia son otorgados a través de programas e iniciativas bilaterales. Ello, sin lugar a dudas, ha incrementado el riesgo de que se eleven los temores de una dominación política estadounidense, amén de ver restringida la asistencia por la limitada disponibilidad de fondos estadounidenses, de implicar diversos problemas de coordinación burocrática por demás costosa, y de excluir a otras naciones con problemas de abuso de drogas y que tienen los recursos necesarios para colaborar con las naciones que lo requieren. Colombia podría intentar obtener asistencia

-----  
(137) "Reinstatement of the International Coffee Agreement alone would spare Colombia the debilitating loss of \$400-500 million annually in badly needed foreign exchange". Bruce M. Bagley, "Dateline drug wars: Colombia: The Wrong Strategy", en *Foreign Policy*, No 77, invierno 1989-1990, p.171

antidrogas a través de los diversos organismos internacionales e interamericanos, como podrían ser, por citar algunos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Interpol (en el área de entrenamiento policial), la OEA (en lo que se refiere a programas de tratamiento y rehabilitación, asistencia jurídica e intercambio de información), el Banco Interamericano de Desarrollo, etc.

Dentro del apoyo prestado por la comunidad internacional a Colombia en aras de su fortalecimiento institucional, debería considerarse la asistencia a las organizaciones no gubernamentales (ONG's), como la expresión más acabada de una sociedad civil participativa. Este rubro incluiría todo tipo de organizaciones autónomas, tales como grupos de derechos humanos, uniones laborales, sindicatos campesinos, partidos políticos y universidades.

En el ámbito interno, el futuro de los esfuerzos antidrogas de Colombia depende mucho de la capacidad gubernamental para establecer cambios estratégicos en las directrices seguidas hasta el momento. El gobierno colombiano debe poner especial cuidado en mantener el control de las acciones antidrogas en manos civiles y no militares. Ello implica desandar un buen tramo del camino de la militarización de las acciones antinarcoóticos, y suavizar el acercamiento "bélico" con que se ha enfrentado el problema. Es probable que ello pueda conducir a mayores tensiones con el gobierno estadounidense, ante lo cual el apoyo de la comunidad internacional en el seno de las Naciones Unidas tendría una importancia singular. Asimismo, debe reconocerse que la extradición nunca substituirá un funcional sistema de justicia en el país. La llave para una efectiva política de control de drogas en el hemisferio americano es apoyar y fortalecer la capacidad institucional de Colombia para mantener el orden público y hacer frente a las necesidades de sus ciudadanos.

Sin embargo, aún si estos elementos fueran atendidos, los esfuerzos no tendrían ningún éxito si los Estados Unidos y otras naciones consumidoras occidentales mantienen intactos sus índices de demanda de cocaína y otras drogas en expansión. Una estrategia balanceada a largo plazo ineludiblemente debe contemplar las dos partes de la ecuación, es decir, la oferta y la demanda. El enfoque integral, la responsabilidad compartida, necesariamente implica abandonar la vieja idea de que el complejo fenómeno internacional de las drogas puede ser abordado exclusivamente mediante la aplicación de la ley y la participación militar.

La relación bilateral entre Washington y Bogotá seguirá siendo sumamente relativa en tanto no cuente con un espacio real donde desarrollarse. La dinámica de "estira y afloja", de presiones y tensiones, seguidas por períodos de "cordialidad" y "colaboración" que responden a coyunturas específicas, seguirán dándose en tanto no exista una postura sólida ante el problema que sirva de contrapeso al enfoque represivo estadounidense; un enfoque que se ha evidenciado como insuficiente. La narcotización de la relación bilateral persistirá mientras no se abandone la búsqueda de culpables y la dinámica de castigos y premios, y se dé mayor impulso a una estrategia integral basada en la cooperación internacional, la responsabilidad compartida y el desarrollo económico. Sólo entonces la relación bilateral se desarrollaría en base a acuerdos mutuos y no simplemente en base a presiones, cesiones y/o resistencias.

Esa postura sólida ante el problema del narcotráfico y el consumo de drogas que sirva de contrapeso al enfoque estadounidense, y que esté delineada en base al estricto respeto a la soberanía de los Estados, se vá generando conforme Colombia apela a la concepción y los lineamientos antidrogas establecidos por la comunidad internacional en el seno de los organismos que abordan esta problemática, especialmente las Naciones Unidas. Al adoptar la concepción de la comunidad internacional, que reconoce la naturaleza trasnacional del fenómeno de las drogas y pugna por un tratamiento integral en base al principio de corresponsabilidad, Colombia y el resto de los miembros de la región latinoamericana pueden encontrar el respaldo necesario para contrarrestar la primacía del enfoque represivo que tanto ha mermado sus sociedades en lo político, lo económico y lo social.

## FUENTES

### Obras

- Alvarez Gómez, Ana Josefina (comp.), *Tráfico y consumo de drogas. Una visión alternativa*, UNAM, ENEP Acatlán, México 1991.
- Bagley, Bruce M. y Tokatlían, Juan G. (comps.), *Economía y Política del Narcotráfico*, Bogotá, Fondo Editorial CEREC, 1990,
- Bernal Ileana (comp.), *Norteamérica: Relaciones Políticas, Espacio y Sociedad*, México, UNAM, ENEP Acatlán, 1994.
- Cabrera, Enriqueta (comp.), *Respuestas a Santa Fé II*, México, El Día en libros, 1989.
- Clawson, Patrick y Lee III, Rensselaer, *Consequences of Illegal Drug Trade*, mimeo 1992.
- Del Olmo, Rosa, *La cara oculta de la droga*, Bogotá, Ed. Temis, 1988.
- Eastman, Mario y Sánchez David, Rubén, *El narcotráfico en la región andina*, Santafé de Bogotá, ONU - UNDCP, Parlamento Andino, 1992.
- Et. al., *Informe de Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos*, México, FCE, 1988.
- Et.al., *La Crisis Internacional y la América Latina*, México, FCE, 1986.
- Et.al., *Los Comandos de la Guerra*, Bogotá, Ed. Oveja Negra, 1991.
- *El problema del narcotráfico: visión internacional*, México, SRE, 1989.
- García, Miguel, *Los Barones de la Cocaína*, México, Ed. Planeta, 1991.
- Gómezjara, Francisco A., et.al., *El Imperio de la Droga*, México, Fontamara, 1992.

- Gugliotta, Guy and Leen, Jeff, *Kings of Cocaine*, N.Y., Harper Paperbacks, 1990.
- Kaplan, Marcos, *Aspectos Sociopolíticos del Narcotráfico*, México, INACIPE, 1990.
- Labrousse, Alain, *La droga, el dinero y las armas*, México, Siglo XXI, 1993.
- Lee III, Rensselaer, *El laberinto blanco*, Bogotá, Fondo Editorial CEREC, 1992.
- López Michelsen, Alfonso, *Liberalismo años ochenta*, Bogotá, Litoformas de Colombia Ltda., 1981.
- Rocabado, José Fernando, *La Política de Control de Drogas del gobierno norteamericano*, Tesis Colmex, México 1991.
- Smith, Peter (comp.), *Drug Policy in the Americas*, Westview Press, University of California, 1992.
- Tokatlían, Juan G., et.al., *Narcotráfico en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1993.

#### **Documentos**

- Asamblea General, 47º Período de sesiones. Informe del Secretario General, 2 de octubre de 1992.
- Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, Viena 1988.
- *Plan Amplio y Multidisciplinario de Actividades Futuras en Materia de Fiscalización del Uso Indebido de Drogas*, Naciones Unidas, Comisión de Estupefacientes, Viena 1988.

#### **Artículos**

- Bagley, Bruce M., "Dateline drug wars: Colombia: The Wrong Strategy", *Foreign Policy*, No 77, invierno 1989-1990.

- Caffey, Ronald J., "The Strategy of Enforcement: Counter attack on cocaine", en *Drug Enforcement*, OEA, otoño 1982.
- Mayor Padilla de León, Freddy, Ejército de Colombia, "Víctimas del Narcotráfico", en *Military Review*, Colombia, enero 1988.
- T. White, Peter, "An Ancient Indian Herb Turns Deadly: Coca", *National Geographic*, January 1989.

#### **Diarios y Revistas**

- *La Prensa*, Bogotá
- *El Tiempo*, Bogotá
- *La República*, Bogotá
- *El Colombiano*, Bogotá
- *El Espectador*, Bogotá
- *El Siglo*, Bogotá
- *Newsweek*.