



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PARA EL COMBATE A LA PRODUCCIÓN
Y EL TRÁFICO DE DROGAS, DISEÑADAS CONJUNTAMENTE POR
EUA-MÉXICO Y EUA-COLOMBIA (2000-2006)**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRA EN ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES

Presenta:

LILIANA RODRÍGUEZ SILVA

TUTORA: MTRA. SILVIA VÉLEZ QUERO



Ciudad Universitaria

México, 2010



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.

A mi madre, por su gran amor y ejemplo de vida.

A mi padre, mi guía y mi ángel guardián.

*A mis hermanos: Miguel, Diego y Jairo, por todo el apoyo
y la confianza que siempre han depositado en mí.*

A Carlitos, por el infinito y la eternidad.

Agradecimientos

Hace tres años, cuando empecé mi maestría, veía muy lejano el día en que estuviera escribiendo estas líneas. Sabía que el camino que me tocaría recorrer no iba a ser fácil, pero también tenía la certeza de que estaría lleno de muchos logros y satisfacciones para mi vida no sólo profesional sino también personal.

En aquel entonces, en agosto de 2007, me enfrentaba a algo totalmente nuevo. Tenía la seguridad de que mi formación en Comunicación y Periodismo me daría importantes bases para iniciar un posgrado en otra disciplina. Pero sin duda la orientación de mis maestros, lo que aprendí día a día en sus cátedras y el apoyo de mis compañeros de clase, fueron elementos fundamentales en este proceso de constante aprendizaje sobre las Relaciones Internacionales.

Por ello, esta es una meta que no logré sola. Son muchos los que de una u otra manera me ayudaron a culminar mi maestría, los que leyeron e hicieron valiosas aportaciones para esta tesis, y otros más que me dieron palabras de aliento cuando más lo necesité.

Le agradezco a mi madre y a mis tres hermanos, porque a pesar de la distancia, su inmenso cariño y apoyo constante fueron el principal motor para terminar esta etapa. A mi padre, a quien físicamente no tengo a mi lado, pero cuya energía la siento presente, y que estoy segura que desde donde está se siente orgulloso de este gran logro. A Carlitos y a su familia, que ahora hacen parte importante de mi vida, porque estar al lado de ustedes y contar con su apoyo hizo que no extrañara tanto mi país, mis costumbres y mis seres queridos.

Quiero agradecer de manera muy especial a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), por la oportunidad que me dio de pertenecer a su alumnado, por la calidad educativa que se respira en sus aulas, el rigor de la investigación académica, y por incentivar el respeto a la diversidad de opinión, costumbres y culturas. Sin duda, haber cursado mi maestría en esta gran universidad es uno de mis mayores orgullos.

También quiero agradecer a mi tutora de tesis, la maestra Silvia Vélez Quero, por su orientación en este proceso, por el tiempo dedicado a esta investigación, sus valiosos aportes y correcciones siempre tan acertadas. Pero sobretodo, gracias por su gran calidad humana y su preocupación constante por mi salud y bienestar.

Agradezco además a mis profesores: al maestro Alfonso Sánchez Mujica, al Dr. Luis Astorga, la Dra. Edit Antal y a la Dra. Lourdes Sánchez, porque de cada uno me llevo grandes aprendizajes. Sus clases y seminarios hicieron que esta maestría fuera realmente valiosa y enriquecedora.

Por último quiero agradecer a mis amigos, a quienes les debo las palabras de aliento que siempre recibí y el apoyo desinteresado que sólo puede brindar una verdadera amistad. A los amigos que la maestría me dejó (Sele, David, Alan, Arturo...). A las grandes amigas que este país me ha dado la oportunidad de conocer: Marelene (mi hermanita mexicana), Lilia y Nadia, porque sé que puedo contar con ustedes siempre, aunque la distancia nos vaya a separar algún día. Y a los amigos de mi tierra con los que crecí, estudié, trabajé y viví tantas cosas. Son tantos que no terminaría de nombrarlos, pero ellos saben muy bien quienes son. Gracias por estar pendientes de este proceso, por compartir mis alegrías y logros, a pesar de la distancia.

ÍNDICE

Introducción	10
Capítulo I. Fundamentos teóricos-conceptuales del tráfico ilícito de drogas y aproximaciones concretas para su investigación	20
1.1 Marco teórico y conceptual para la investigación.....	20
1.1.1 Teoría de la Interdependencia.....	21
1.1.1.1 Relaciones asimétricas y poder.....	23
1.1.1.2. Cooperación dentro de la interdependencia.....	24
1.1.1.3. Interdependencia compleja.....	25
1.1.1.4. Dimensiones de la interdependencia: sensibilidad y vulnerabilidad.....	27
1.1.2. Críticas y complementos a la Teoría de la Interdependencia.....	28
1.1.2.1. Las interpretaciones del Realismo en la relación <i>primer-tercer mundo</i>	29
1.1.2.2. El <i>unilateralismo</i> producto de las relaciones asimétricas....	31
1.1.3 Conclusiones del marco teórico y conceptual.....	33
1.2. Definiciones y conceptos para estudiar el contrabando de drogas.....	35
1.3. Antecedentes de los planes antidrogas en Estados Unidos, México y Colombia.....	38
1.3.1. Estados Unidos y su papel dentro del contexto del tráfico ilegal de drogas.....	39
1.3.2. Prohibición de las drogas e inicios del combate a esta problemática en México y Colombia.....	46
1.3.2.1. El caso mexicano.....	46
1.3.2.2. El caso colombiano.....	55

Capítulo II. Alcances y límites de los organismos internacionales para el combate al tráfico de drogas ilícitas.....	65
2.1 Política global para el combate a las drogas.....	66
2.1.1 Generalidades de los organismos internacionales para el combate al contrabando de drogas.....	66
2.2 Naciones Unidas y la lucha contra las drogas.....	70
2.2.1 Antecedentes a la ONU en materia del combate a las drogas.....	70
2.2.2 Convenciones y Organismos de la ONU para el combate a las drogas.....	73
2.2.2.1 Convención Única sobre Estupefacientes de 1961.....	74
2.2.2.2 Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971.....	76
2.2.2.3 Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.....	77
2.2.3 Organismos de la ONU para el combate a las drogas.....	78
2.2.3.1 Comisión de Estupefacientes (CE).....	78
2.2.3.2 Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE).....	79
2.2.3.3 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).....	80
2.2.3.4 Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID).....	82
2.3 Esfuerzos regionales: La OEA y el combate a las drogas.....	84
2.3.1 Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).....	85
2.3.2 Observatorio Interamericano sobre Drogas (OID).....	87
2.3.3 Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM).....	88

2.4 El papel de los organismos internacionales para el combate a las drogas en Estados Unidos, México y Colombia.....	89
2.4.1 El caso de Estados Unidos.....	90
2.4.2 Los casos de México y Colombia.....	92
2.4.3 Críticas y limitaciones de las agencias internacionales contra las drogas ilícitas.....	94

Capítulo III. Concepción del problema del contrabando de drogas en Estados Unidos, México y Colombia.....102

3.1 Estados Unidos, George W. Bush y la postura frente a los asuntos de drogas.....	104
---	-----

3.1.1 La <i>Seguridad Nacional</i> estadounidense y su estrategia antidrogas.....	104
---	-----

3.1.2 Una revisión de la <i>acción anticipada preventiva</i> de Estados Unidos.....	113
---	-----

3.2. El sexenio de Vicente Fox y la concepción del tráfico de drogas en México.....	119
---	-----

3.2.1. El cambio de gobierno y las posturas antidrogas.....	119
---	-----

3.2.2 La militarización de Fox en el combate a las drogas.....	124
--	-----

3.3. De Pastrana a Uribe: la postura frente al problema de las drogas en Colombia en el nuevo milenio.....	131
--	-----

3.3.1 Las razones del Plan Colombia de Andrés Pastrana.....	132
---	-----

3.3.2 Álvaro Uribe y la Política de Seguridad Democrática.....	138
--	-----

3.3.3 Asuntos de drogas y la búsqueda de la cooperación en Colombia.....	143
--	-----

3.4 Ejes rectores del discurso sobre drogas en EUA, México y Colombia.....	151
--	-----

Capítulo IV. Contraste de las políticas antidrogas diseñadas por México y Colombia, con la participación de EUA (2000 - 2006)	155
4.1 Programa Nacional para el Control de Drogas de Vicente Fox.....	156
4.1.1 Generalidades del PNCD de México.....	157
4.1.2 Retos del PNCD y política de Estado.....	159
4.1.3 Estrategias y políticas del PNCD.....	162
4.1.4 Planteamiento de la ejecución del PNCD.....	167
4.1.4.1 Prevención y control de la oferta.....	168
4.1.4.2 Cooperación internacional.....	171
4.1.5 Mecanismos de evaluación del PNCD.....	174
4.2 Plan Colombia: plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado.....	176
4.2.1 Generalidades del Plan Colombia.....	178
4.2.2 Estrategias del Plan Colombia.....	182
4.2.3 La paz, eje rector del PC y los argumentos de la lucha antidrogas.....	183
4.2.4 La <i>estrategia antinarcóticos</i> del Plan Colombia.....	192
4.3 Contraste de las políticas antidrogas de México y Colombia.....	197
4.3.1 Diferencias del PC y el PNCD.....	198
4.3.2 Similitudes del PC y el PNCD.....	204
4.4 Balance de los planes antidrogas de México y Colombia.....	211
4.4.1 Alcances y limitaciones del PNCD y el PC.....	213
4.1.1.1 Producción.....	213
4.4.1.2 Tráfico.....	221
Conclusiones.....	227
Anexos.....	240
Fuentes de consulta.....	251

Índice de anexos

Cuadros:

1. Cultivos de drogas en México y Colombia analizados en esta investigación

Figuras:

1. Decomisos de marihuana en México (2000-2006)
2. Decomisos de cocaína en México (2000-2006)
3. Comportamiento de la erradicación de marihuana en México (2000-2006)
4. Comportamiento del tráfico de cocaína en México (2000-2006)
5. Cultivos de hoja de coca en Colombia (1999-2009)
6. Cultivos de hoja de coca en Colombia por regiones (2001-2005)
7. Cultivos de hoja de coca en Colombia por regiones (2004-2009)
8. Comparación del cultivo de hoja de coca y áreas fumigadas y erradicadas manualmente en Colombia (2001-2009)

Mapas:

1. Distribución de la erradicación de enervantes en México
2. Tendencia y rutas del tráfico de marihuana en México
3. Tendencia y rutas del tráfico de cocaína en México
4. Estados donde se concentran los decomisos de precursores químicos en México
5. Tráfico internacional de drogas a través de México
6. Focos y continuidad geográfica de la presencia activa de las FARC en Colombia
7. Focos y continuidad geográfica de la presencia activa del ELN en Colombia
8. Focos y continuidad geográfica de la presencia activa de las AUC en Colombia

Introducción

En la actualidad, el tráfico de drogas¹ constituye para muchos (desde la academia, medios de comunicación y actores gubernamentales) uno de los problemas transnacionales más importantes, que afecta a varias naciones del orbe y que en el continente Americano ha tomado mayor auge en las últimas décadas. Por ende, las políticas para su combate han sido fuente de críticas, en tanto que no se ha logrado una disminución considerable del fenómeno, sino al contrario.

El presente trabajo, dirigido a analizar las políticas para el combate a la producción y el tráfico de drogas, diseñadas conjuntamente por Estados Unidos de América (EUA)- México y EUA- Colombia entre los años 2000 y 2006, busca hacer un contraste de ambos casos (el de México y el de Colombia) para discernir sus similitudes y diferencias, además de hacer un balance de los logros y límites de dichas políticas, en aras de concluir qué se debería hacer en adelante.

Los tres escenarios escogidos para la investigación resultan fundamentales para abordar el tema de las políticas antidrogas. México y Colombia, aunque no son los únicos países de América Latina afectados por esta actividad ilícita, constituyen un

¹ Emplear el término “drogas” a secas puede resultar confuso. En realidad, aunque hay drogas que no son ilegales, como el tabaco y el alcohol, usar el término de forma genérica y sin ser explícitos sobre las sustancias a las que se hace referencia puede generar desinformación. Para Escobedo, “drogas” hace referencia a “una sustancia que en vez de ‘ser vencida’ por el cuerpo (y asimilada como simple nutrición) es capaz de ‘vencerle’, provocando –en dosis ridículamente pequeñas si se comparan con la de otros alimentos– grandes cambios orgánicos, anímicos o de ambos tipos”. Véase **ESCOBEDO**, Antonio. *Historia elemental de las drogas*. Ed. Anagrama, Barcelona, 1996. p. 9.

En esta tesis se empleo el término “drogas” como el más corto, adecuado y neutral para designar una serie de sustancias psicoactivas, legales o ilegales, blandas o duras. Sólo cuando el caso lo amerite se especificará el tipo de droga concreto, en especial la marihuana y la cocaína, cuyas políticas para su combate fueron las que se analizaron en el presente trabajo.

binomio importante dentro de la historia y desarrollo de este fenómeno: el cultivo de las drogas, hoy ilícitas, inició en ambos escenarios cuando aún no se consideraban prohibidas. México ha producido marihuana por mucho tiempo y, más recientemente, también produce opiáceos (heroína y morfina), en tanto que Colombia ha sido productor de marihuana y cocaína; albergan a los grupos de traficantes de drogas ilícitas más perseguidos a nivel mundial; además de que, se presume, el llamado *lavado* de dinero ha contribuido al crecimiento económico de sus poblaciones.

Además, resulta indispensable analizar a EUA por ser el país que impone las reglas de las políticas antidrogas en América Latina, que paradójicamente es el mayor consumidor de drogas en el continente y un permanente imán que atrae los flujos de drogas ilegales. Sobresalen los casos de cooperación de este país con México y Colombia: con el primero, por la relación de vecindad y los controles que ello conlleva en la zona fronteriza; y en el segundo caso, por ser el país sudamericano que más disponibilidad ha tenido en la cooperación bilateral con EUA a lo largo de las últimas décadas, específicamente en el tema del combate a las drogas.

El período que se estudió (2000-2006) abarca seis años de importancia, debido a los acontecimientos ocurridos a la entrada del nuevo milenio, que significaron para los tres países un lapso clave dentro de sus políticas internas. En el caso de México, se refiere al sexenio del presidente Vicente Fox, al cambio de partido político al frente del poder Ejecutivo y a la serie de transformaciones que ello conllevó en cuanto a políticas bilaterales con EUA se refiere.

En el caso de Colombia, abarca la entrada en vigor del Plan Colombia (firmado desde 1999 por el entonces presidente Andrés Pastrana) y el primer período presidencial de Álvaro Uribe Vélez, mandatario que ha hecho más cercana la colaboración bilateral con EUA, en especial en materia antidrogas.

Y por último, para el caso de EUA, el período estudiado abarca dos aspectos importantes. El primero, la llegada al poder de George W. Bush, quien tomó posesión en enero de 2001. Y el segundo, los atentados terroristas ocurridos el 11 de septiembre del mismo año en Washington y Nueva York, suceso que obligó al gobierno de ese país a modificar su estrategia de seguridad mundial, regional y nacional en materia de crimen organizado y terrorismo, a revisar sus ideas de soberanía, de frontera, etc., así como a endurecer su política exterior, especialmente con sus vecinos.

La investigación realizada fue de tipo exploratoria, explicativa y documental. El primer aspecto, porque examina un tema poco desarrollado dentro del ámbito académico, pues si bien existen infinidad de tesis sobre tráfico de drogas, son escasas las que abarcan más de un país en concreto y las que contrastan casos específicos, como la presente.

Es explicativa porque al contrastar los casos de México y de Colombia con relación a un determinado hecho o fenómeno (en este caso, el de las políticas para contener el tráfico de drogas), busca determinar las causas y los efectos del mismo, mediante la prueba de hipótesis. Y es documental porque se basa en el análisis de fuentes de este carácter, así como bibliográficas, hemerográficas y cibergráficas.

El texto final está dividido en cuatro capítulos: I. Fundamentos teórico-conceptuales del tráfico ilícito de drogas y aproximaciones concretas para su investigación; II. Alcances y límites de los organismos internacionales para el combate al tráfico de drogas ilícitas; III. Concepción del problema del contrabando de drogas en EUA, México y Colombia; y IV. Políticas antidrogas diseñadas conjuntamente por EUA- México y EUA- Colombia (2000-2006).

En el primero de ellos se hace referencia a la Teoría de la Interdependencia, como marco conceptual para el análisis de las políticas de cooperación diseñadas por EUA- México y EUA-Colombia en el período mencionado. Además se hace alusión a las diferentes concepciones que se tienen alrededor del problema del tráfico de drogas ilegales, a partir de una revisión del estado del arte sobre este tema. De igual forma, se mencionan los antecedentes sobre políticas antidrogas más significativos en los tres escenarios estudiados.

En el segundo capítulo se revisa el papel que juegan los organismos internacionales y regionales para el combate a las drogas, específicamente los que emergen de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos (OEA), se describe en qué consisten estas instituciones, qué actores involucran, funciones desempeñadas, alcances obtenidos a través de ellos y, finalmente, las limitaciones de los mismos. Todo ello analizado en primera instancia de manera general, para luego ser aterrizado en los escenarios estudiados.

El tercer capítulo abarca la concepción que se tiene sobre el tráfico de drogas en los tres países, a partir de una revisión de las posturas que adoptaron sus gobernantes en el período que abarca la investigación. Para este caso, se hace una revisión de documentos oficiales en donde se ve plasmada la posición de los mandatarios respectivos frente al problema de las drogas.

Y en el cuarto y último capítulo se analizan concretamente cuáles fueron las políticas para el combate a la producción y el tráfico de drogas en México y en Colombia, que se aplicaron entre el año 2000 y el 2006, y en cuyo diseño e implantación tuvo participación directa o indirecta EUA. Además, se hace referencia a las similitudes y diferencias de dichas políticas, y se realiza un balance general de las mismas en ambos escenarios.

Cabe resaltar que la investigación, como su título lo indica, sólo se concentra en dos aspectos involucrados en la actividad de las drogas ilícitas: la producción y el tráfico; ambos entrelazados, y cuyas políticas para su combate están generalmente diseñadas para atacar a los dos eslabones simultáneamente. Fueron elegidos estos aspectos, en tanto que México y Colombia son países productores de drogas ilícitas y los actores no estatales involucrados en el tráfico de éstas en ambos países comparten alianzas estratégicas.

Así, el consumo no fue desarrollado como pilar de la investigación, debido a que las cifras de éste en ambos países tienen diferencias sustanciales (Colombia no es considerado como país gran consumidor). Y aunque EUA es el principal consumidor de las drogas producidas en el continente, la parte que se estudió de este país se enfoca sólo a las políticas antidrogas en cooperación con México y Colombia, y a la importancia de él por su papel de impositor de las reglas del juego para el combate en esta problemática.

Es así como el subtema del consumo de drogas no es estudiado a profundidad en el presente texto, y sólo se hace referencia a él cuando es necesario para complementar las ideas centrales de la tesis (por ejemplo, el consumo se trata en el capítulo III, en donde se analiza la concepción sobre el tráfico de drogas en los tres países estudiados).

Otro aspecto que se aborda sólo como referencia general es el del *lavado* de dinero². Al igual que el tema del consumo, sólo se habla de él cuando complementa las ideas desarrolladas sobre lo que concierne a la producción y el tráfico. Se decidió no abordar este aspecto debido a que para su estudio y análisis concreto se requieren básicamente teorías económicas, las cuales por el tipo de tesis que se desarrolla no tienen cabida.

² Por *lavado* de dinero se entiende al proceso de esconder o disfrazar la existencia, fuente ilegal, movimiento, destino o uso ilegal de bienes o fondos producto de actividades ilegales para hacerlos aparentar legítimos. En general involucra la ubicación de fondos en el sistema financiero, la estructuración de transacciones para disfrazar el origen, propiedad y ubicación de los fondos, y la integración de los fondos en la sociedad en la forma de bienes que tienen la apariencia de legitimidad.

Además de ello, la investigación abarca dos drogas específicas³: marihuana y cocaína⁴. La primera por ser cultivada en los países estudiados; y la segunda, de la que Colombia es productor y México es país de tránsito, por la relevancia que tiene para la implantación de políticas antidrogas de ambos países, en conjunto con EUA. Cabe mencionar que otras drogas, como por ejemplo los opiáceos, son mencionadas dentro de la investigación, pero no estudiadas con la misma relevancia que los casos de la marihuana y la cocaína.

Por otro lado, para la redacción y elaboración de la presente tesis se tuvieron en cuenta varios aspectos que resultan importantes de destacar. El primero de ellos es que se deslindó la palabra *narcotráfico* de la investigación, debido a que su significado carece de rigor académico. Para ello, me concentro básicamente en la tesis de Luis Astorga, quien considera a la palabra *narcotráfico* como simple etiqueta, en especial de tipo periodístico, que hace referencia sólo al tráfico de narcóticos, dejando por fuera al resto de drogas y a la problemática completa en sí.

Se hablará entonces de tráfico de drogas, contrabando de drogas, etc., para hacer alusión a este fenómeno, y sólo se utilizará el término *narcotráfico* cuando se cite textualmente un autor que así lo describa.

Así mismo, se deslindó la palabra *cartel* o *cártel*, para hacer referencia a los grupos dedicados al tráfico de drogas ilícitas.⁵ Hay fuertes debates acerca del uso de este término para el caso de los contrabandistas de drogas. La noción de *cartel* o *cártel* fue acuñada por miembros de los aparatos de control y represión

³ Las drogas se clasifican en blandas y duras; dentro de las primeras se clasifica la marihuana y sus derivados, así como la cafeína; mientras que las segundas se refieren a la cocaína, opioides (heroína y morfina), alcohol y anfetaminas. Éstas a su vez se diferencian entre estupefacientes, psicotrópicos, estimulantes y alucinógenos, y sus respectivos derivados.

⁴ La marihuana consiste en las hojas deshidratadas y las puntas florecidas de la planta postilada del cáñamo que, al ser fumadas, ofrecen sensaciones de intoxicación y placer; entre sus variantes se incluyen la cannabis y el hachís. En tanto que la cocaína es un alcaloide cristalino obtenido de las hojas de la coca, que tiende a producir sensaciones de estimulación y de euforia; en forma de polvo blanco, conocido como clorhidrato de cocaína (HCl), puede ser inhalada (absorbiendo por la nariz o bien fumada por medio de una pipa o un tubo), o disuelta por inyección intravenosa; combinada con soda y agua y calentada –creando una forma de cocaína conocida como *crack*—puede ser fumada. Para mayor información ver el Cuadro 1. de la sección de anexos.

⁵ En el capítulo I de la presente investigación se habla a detalle sobre este término y su uso e implantación.

estadounidenses, pero debido a que el término en sí hace referencia a organizaciones capaces de controlar los precios de los productos o servicios (es decir, los carteles o cárteles económicos), no tiene cabida para hacer referencia a los grupos de traficantes de drogas ilícitas.

La idea de *cartel* o *cártel* ha sido adoptada para el tema de las drogas en la medida en que su uso se ha vuelto corriente, en especial en los medios de comunicación. Sin embargo, en la presente investigación sólo se hará uso de ella cuando se cite textualmente a un autor que la mencione. Se hablará entonces de grupos de traficantes de drogas para hacer referencia a ello.

Por otra parte, también se desdibujó completamente la relación entre *mafia* y tráfico de drogas. En el lenguaje cotidiano de los colombianos, es común escuchar la palabra *mafioso* para hacer referencia a las personas dedicadas a traficar drogas ilícitas. Es un mito con el que se rompe en la presente investigación. Un aspecto importante que debe aclararse con respecto al tráfico de drogas es su diferencia esencial con la mafia.

La mafia como tal tiene características muy distintas, aunque a través de los años se le haya querido atribuir a este concepto únicamente el aspecto relacionado con las drogas ilegales. Cabe señalar que la mafia se reconoce como una organización con una disciplina estricta, que funciona como un grupo criminal que se atiene a sus propias normas y a su modo de hacer justicia; además que en la mayoría de los casos, los grupos de mafiosos controlan las principales actividades delictivas de un determinado lugar (por ejemplo, el caso de la Cosa Nostra en Italia).

Por su parte, la estructura que se maneja en América Latina alrededor del tráfico de drogas es más informal que la mafia italiana, más reciente en su modo de organización y un poco difusa. Este fenómeno se relaciona con una empresa o industria ilegal, concepción muy estrecha para una actividad de tipo económico.

Ciro Krauthausen hace alusión a una diferencia más concreta sobre el concepto de mafia y tráfico de drogas. El primero, dice, se rige por la “lógica del poder”, mientras que el segundo se define dentro de una “lógica del mercado”.⁶

Sin embargo, cabe señalar que no todas las mafias son iguales a la clásica italiana, que es la que explica y desglosa detalladamente Krauthausen. En ese sentido, un aspecto importante que comparten la mafia y el tráfico de drogas es la corrupción, sin la cual no podrían operar y obtener las grandes ganancias que dejan ambas actividades ilegales.

Estimo que la corrupción, la negligencia y la venalidad son grandes problemas a los que conlleva el tráfico de sustancias ilícitas, y por lo tanto frustran en gran parte la ejecución de las políticas antidrogas diseñadas en cada uno de los países estudiados. Pero en la presente investigación no me detendré en estos asuntos, en tanto que su análisis me desviaría de mi propósito principal que es examinar los planes antidrogas, plasmados en documentos oficiales de los países estudiados.

Ahora bien, resulta fundamental hacer hincapié en que en la investigación se hace un contraste de los casos de México y Colombia, y no una comparación, como suele hacerse comúnmente (de ahí que sea tan frecuente escuchar frases como la *colombianización de México*, en referencia a las dimensiones actuales del problema de las drogas en este último país, y su marco de referencia con el caso colombiano).

Contrastar significa identificar tanto las similitudes como las diferencias entre dos elementos o casos en concreto. Así, un contraste se puede realizar cuando los asuntos estudiados son diferentes entre sí, pero comparten ciertas características que los asemejan. Mientras que para comparar se necesita homogeneidad en los elementos estudiados.

⁶ **KRAUTHAUSEN**, Ciro. “Poder y mercado. El narcotráfico colombiano y la mafia italiana”. En: Nueva Sociedad, No. 130, Caracas, marzo-abril 1994, p. 112. Citado por: **SANTANA**, Adalberto. “El narcotráfico en América Latina”. Ed. Siglo XXI. México, 2004. p. 18.

Para el caso de las políticas antidrogas desarrolladas conjuntamente por EUA-México y EUA- Colombia de 2000 a 2006, se busca hacer un contraste de las mismas, en tanto que si bien comparten características, son políticas diseñadas y aplicadas de diferentes maneras y en diferentes escenarios. Es por ello que en la presente investigación se habla de contraste y no de comparación.

De esta manera, las preguntas que dirigieron la investigación están resumidas en tres: ¿En qué consistieron, qué actores involucraron y cómo se ejecutaron las políticas antidrogas diseñadas en México y Colombia, en conjunto con EUA, en el período 2000- 2006? ¿Cuál es el balance general de dichas políticas? Y ¿Qué significó, en términos de cooperación, autonomía, alianzas, etc., para los tres países implantar estas políticas?

Con base en ello, y con el fin de contrastar los casos de México y Colombia en materia de combate a las drogas, se buscaron además objetivos específicos tales como: explicar bajo qué contextos nacionales e internacionales se inició la aplicación de los planes antidrogas en los escenarios estudiados; establecer cuál ha sido la respuesta de los gobiernos a estas políticas conjuntas para contener la problemática de las drogas ilegales; conocer los actores involucrados; así como revisar los enfoques teóricos alrededor de los estudios sobre este tema.

Como hipótesis central de la investigación, y teniendo en cuenta el enfoque y características del presente trabajo, se afirma que la política antidroga de EUA presionó de diversas formas tanto a Colombia como a México, hasta conseguir la aceptación de ambas naciones a través de varias formas de colaboración. Sin embargo, en ambos países se ha obtenido un balance desigual, que ha acarreado costos materiales, políticos, económicos y militares; y pese a todos los esfuerzos realizados y a la cooperación de los tres países en materia de drogas ilícitas, la continua demanda de éstas en EUA ha mantenido cifras elevadas en la producción y el tráfico.

Bajo estos parámetros se realizó el presente trabajo, con el que se busca aportar un análisis crítico de la forma como ha sido abordado el tema del tráfico de drogas y las políticas que para ello se han implantado y desarrollado en los tres escenarios investigados. Esto con el fin de ahondar en las fallas de estos planes antidrogas, así como rescatar sus aciertos para concluir qué se debe seguir haciendo y qué no para enfrentar esta problemática en años venideros.

Capítulo I. Fundamentos teóricos-conceptuales del tráfico ilícito de drogas y aproximaciones concretas para su investigación

La intención en este capítulo es, en primer lugar, hacer una revisión de la Teoría de la Interdependencia propuesta por Robert Keohane y Joseph Nye (1977), en tanto que sus ideas y conceptos me parecen fundamentales para mi investigación. En segundo lugar, haré referencia a algunos autores cuyos enfoques han criticado, y a su vez complementado, la visión interdependentista, debido a que me parece importante no casarme completamente con esta teoría sino abordar otras voces que me permitan dilucidar mejor mi temática.

Después del desarrollo del marco teórico, pretendo hacer referencia a la interpretación del tráfico ilícito de drogas, hoy en día llamado *narcotráfico*, tras una revisión de los autores que han estudiado este problema desde diferentes perspectivas, con el fin de retomar la definición que más se acerque a la intención y los propósitos de mi investigación.

Por último, hablaré de los antecedentes en materia de políticas antidroga relacionadas al espacio físico que pretendo abordar en mi proyecto que involucra a tres países: Estados Unidos, México y Colombia. Teniendo como eje central al primero, en tanto que es el principal diseñador e impositor de estas políticas.

1. Marco teórico y conceptual para la investigación

Para desarrollar la presente investigación se necesita una teoría desde la cual se puedan estudiar los tres países mencionados y las relaciones que se tejen entre ellos alrededor de la ejecución de políticas contra el tráfico ilícito de drogas. Es por

ello que en este apartado pretendo, en primer lugar, describir concretamente la Teoría de la Interdependencia y evaluar las ventajas de ésta para abordar la temática en cuestión.

Los conceptos de este enfoque que Robert Keohane y Joseph Nye desarrollaron y que resultan fundamentales para mi investigación, tendrán un especial tratamiento: cooperación, asimetría, Interdependencia compleja, costos, reciprocidad y dimensiones de la Interdependencia (sensibilidad y vulnerabilidad). Lo que pretendo es que al explicarlos pueda relacionarlos directamente con el caso de las políticas para el combate al contrabando de drogas.

En segundo lugar, haré énfasis en la crítica que Stephen Krasner, catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad de Stanford, hace sobre la Teoría de la Interdependencia y su incapacidad para englobar relaciones entre primer y tercer mundo. Su óptica a mi parecer es importante por destacar como un complemento a la visión de Keohane y Nye.

Sin embargo, todos estos autores son estadounidenses, por lo que es fundamental abordar las voces de otros académicos que con sus aportes ayudan a complementar y aterrizar la Teoría de la Interdependencia para el caso de México. Por esta razón, en tercer lugar haré alusión a María Celia Toro. Su perspectiva (desde el punto de vista del Realismo político) sobre la Interdependencia aplicada a la relación bilateral México- Estados Unidos, ayuda también en buena medida a entender el caso de Colombia.

1.1. Teoría de la Interdependencia

Para Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, vivimos en una era de interdependencia. En una definición simple, *interdependencia* significa *dependencia mutua*. En política internacional, la Interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores de distintos países.⁷

⁷ **KEOHANE**, Robert O. y **NYE**, Joseph S. *Power and Interdependence*, Tercera edición, Ed. Longman, EUA, 2001, p. 7.

Al decir esto establecieron uno de los principios básicos de la Interdependencia que difería con el Realismo: los Estados ya no eran los únicos actores protagonistas de las relaciones internacionales, pues existían actores supranacionales y subnacionales que no eran controlados por él.

Esta Interdependencia se deriva de ciertos intercambios internacionales como los flujos de dinero, bienes, servicios y personas a través de las fronteras políticas. No todos los países desarrollan el mismo grado de interdependencia, pues ello depende de los costos y las oportunidades de tales interacciones. Según explican, donde hay efectos recíprocos y gravosos de transacción (aunque no necesariamente simétricos), hay Interdependencia.; en cambio, donde las interacciones no tienen efectos costosos significativos hay simple *interconexión*, que no es lo mismo y cuya distinción es fundamental.⁸

Esta teoría establece que el término de *Interdependencia* no sólo se limita a situaciones de beneficio mutuo, pues de lo contrario no podrían explicarse a través de ella las relaciones entre países de primer y tercer mundo. Según este planteamiento, las relaciones interdependientes envuelven costos altos para alguna de las partes, como cierta restricción de autonomía. Pero es imposible especificar si los beneficios de una relación excederán los costos, pues esto dependerá de los valores de los actores así como de la naturaleza de la relación.⁹

En materia de políticas antidrogas, es claro que el Estado impositor es el actor menos dependiente de la relación; en tanto que el Estado más dependiente es precisamente el que paga los costos más altos, el que pierde autonomía para decidir. Un ejemplo para estudiar lo anterior es el Plan Colombia¹⁰, pero sus efectos en cuanto a costos y beneficios hacen parte de lo que desarrollaré en los siguientes capítulos de la presente investigación.

⁸ *Ibid.*, p. 8.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ El Plan Colombia es un acuerdo bilateral entre Estados Unidos y Colombia firmado en 1999 por el entonces presidente estadounidense William Clinton y por el presidente de la nación sudamericana, Andrés Pastrana. La explicación de este plan, sus generalidades, objetivos y estrategias están condensadas en el capítulo IV de la presente investigación.

1.1.1. Relaciones asimétricas y poder

Keohane y Nye introducen el concepto de *Interdependencia asimétrica*, en relación al *poder*. Desafiando el concepto clásico de *poder*, que tradicionalmente se le asociaba con la capacidad militar, estos autores afirman que “los recursos que producen capacidades de poder han llegado a ser más complejos”.¹¹

Poder puede ser definido como la habilidad de un actor para controlar a otros actores o eventos, pero es muy difícil evaluarlo en esos términos. Por ello, sugieren que la *Interdependencia asimétrica* es una fuente de poder; es decir, “poder como control sobre los recursos o el potencial para afectar resultados”.¹²

Según lo anterior, la Interdependencia no se debe definir completamente en términos de situaciones de dependencia mutua *equilibrada*, pues son las *asimetrías* en la dependencia las que son más proclives a proporcionar herramientas de influencia de actores en sus vínculos con los demás.¹³

Es decir, que los actores menos dependientes pueden a menudo usar la relación de interdependencia como una herramienta de poder para negociar un asunto y quizás para afectar otros. En materia de contrabando de drogas, Estados Unidos es el actor menos dependiente y por ello es el que impone las reglas de las políticas para el combate a esta problemática, las cuales lleva a cabo con México y con Colombia.

1.1.2. Cooperación dentro de la Interdependencia

Para Keohane y Nye, frecuentemente los líderes políticos usan la retórica de la Interdependencia para retratarla como una necesidad natural, como un hecho al que las políticas y los grupos nacionales de interés deben ajustarse, y no como una situación parcialmente creada por las políticas mismas.

¹¹ **KEOHANE**, Robert O. y **NYE**, Joseph S. *Power and...*, *óp. cit.*, p. 10.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid*, p. 9.

Desde esta óptica, aseguran que la Interdependencia afecta las políticas del mundo y el comportamiento de los Estados, pero las acciones gubernamentales también influyen sobre los patrones de la Interdependencia. Es por ello que los conflictos de interés son reducidos por ella, y que la *cooperación* sostiene la respuesta a los problemas del mundo.¹⁴

Insistieron en que la *cooperación* es posible y deseable aún cuando no exista una armonía de intereses, y que ésta podría lograrse mediante negociación y coordinación de políticas que las partes vieran como favorables para alcanzar los objetivos propios.¹⁵ Es así como la *cooperación* adquiere importancia dentro de las relaciones de la Interdependencia.

Dicha distinción entre *cooperación* y *armonía* vale la pena rescatarla. Estos autores plantearon que en una situación de armonía, los actores no se enfrentan a ningún conflicto de intereses y no hay necesidad de cooperar. La búsqueda de sus propios intereses “facilita automáticamente el alcance de los objetivos de los demás”.¹⁶

En contraste, en una situación de discordia, la búsqueda del interés individual puede dejar a todos los actores insatisfechos con el resultado. La cooperación entonces sólo puede brotar a partir de una ambiente de discordia. Así, la *cooperación* se refiere a “un proceso de mutua adaptación de políticas en que los gobiernos coordinan sus medidas políticas para facilitar el alcance de sus metas.”¹⁷

En el caso concreto de mi investigación, las políticas antidrogas se fundamentan en una cooperación entre gobiernos porque los grupos de traficantes de drogas también cooperan entre ellos para realizar sus actividades ilícitas. Esos actores *no tradicionales* (es decir, no estatales) que cooperan entre sí, son la razón de ser de las políticas antidrogas.

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ **KEOHANE**, Robert O. y **NYE**, Joseph S. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, EUA, 1984, p. 52.

¹⁶ *Ibíd.*, p. 54.

¹⁷ *Ibíd.*, p. 55.

Por otra parte, Keohane y Nye explican que aunque las connotaciones de la retórica de la Interdependencia son un poco diferentes de aquellas del simbolismo de la *seguridad nacional*, cada una ha sido usada a menudo para legitimar el liderazgo presidencial estadounidense en los asuntos mundiales (entre ellos el contrabando de drogas).

1.1.3. Interdependencia compleja

Keohane y Nye construyeron lo que ellos denominaron otro *tipo de ideal*, opuesto al Realismo: la *Interdependencia compleja*. Con éste, refutaron los supuestos básicos de la teoría Realista, al plantear:

Un mundo en el que otros actores, además de los Estados, participen directamente en la política mundial, en el que no exista una clara jerarquía de asuntos y en el que la fuerza sea un ineficaz instrumento de política (...) bajo estas condiciones, puede esperarse que la política mundial sea muy diferente de lo que es bajo las condiciones realistas.¹⁸

Sin embargo, los autores enfatizaron que la *Interdependencia compleja* no refleja fehacientemente la realidad política mundial, pues tanto ella como la representación Realista son sólo tipos de ideales; pero argumentaron que con frecuencia la primera es la que proporciona un mejor retrato de la realidad.¹⁹

La *Interdependencia asimétrica* de Keohane y Nye tiene tres características principales²⁰:

1. La existencia de múltiples canales conectando las sociedades. Estos canales serían las relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales. Los primeros son los canales normales supuestos por los Realistas. Los segundos se

¹⁸ **KEOHANE**, Robert O. y **NYE**, Joseph S. *Power and...*, *óp. cit.*, p. 21.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

refieren a los lazos de comunicación entre las diferentes agencias de los Estados, y los terceros se dan entre los entes privados o entre instituciones privadas y un Estado particular.

2. La agenda de las relaciones interestatales consiste en múltiples temas que no están ordenados en una jerarquía clara y consistente. Esta ausencia de jerarquía entre los problemas significa, entre otras cosas, que la seguridad militar no domina consistentemente la agenda. Muchos temas surgen de lo que normalmente se considera política interior y la distinción entre problemas internos y externos se diluye.

3. La fuerza militar no es utilizada por los gobiernos contra otros gobiernos dentro de la región o en los temas de la agenda cuando predomina la *interdependencia compleja*. Sin embargo, puede ser importante en las relaciones de estos gobiernos con otros externos a la región o en otras cuestiones. Esta idea argumenta el declive del uso de la fuerza militar como una herramienta política para incrementar otras formas de interdependencia, lo que aumenta la probabilidad de cooperación entre Estados.

1.1.4. Dimensiones de la Interdependencia: sensibilidad y vulnerabilidad

Para entender el papel del poder dentro de la Interdependencia, estos autores distinguen dos dimensiones: *sensibilidad* y *vulnerabilidad*. La primera implica grados de respuesta dentro de un marco de políticas. La Interdependencia sensible es creada por las interacciones dentro de dichas políticas y asume que éstas se mantendrán sin cambios. El hecho de que el sistema de políticas se mantenga constante puede reflejar la dificultad formulando nuevas políticas dentro de un corto tiempo, o puede reflejar el compromiso a cierto patrón de reglas nacionales e internacionales.²¹

²¹ *Ibid*, p. 11.

La Interdependencia sensible puede ser social, política o económica. Sin embargo, usar la palabra *interdependencia* refiriéndose solamente a la sensibilidad, oculta algunos de los aspectos políticos más importantes de la dependencia mutua. Keohane y Nye plantean que se debe considerar también qué sería de la situación si la estructura de las políticas pudiera cambiarse. Esto tiene que ver con la segunda dimensión: la *vulnerabilidad*.

La dimensión de *vulnerabilidad* de la Interdependencia descansa en la disponibilidad relativa y el costo de las alternativas que los actores deben enfrentar. En términos del costo de la dependencia, “sensibilidad significa estar sujeto a los costos impuestos desde afuera antes que las políticas puedan modificarse para tratar de cambiar la situación. La *vulnerabilidad* puede ser definida como el hecho de que un actor continúe experimentando costos impuestos por eventos externos, aún después de haber modificado las políticas”.²²

Es decir, cuando un actor no puede cambiar su marco de opciones políticas porque otro las ha modificado, entonces hay *vulnerabilidad*. A partir de ello, resulta importante analizar las dos dimensiones dentro del contexto de las políticas antidroga. México y Colombia serían actores *vulnerables* ante los planes para el combate al tráfico de drogas diseñados e impuestos por Estados Unidos; Este último sería el actor *sensible*, en tanto que el costo que las políticas le imponen a él es irrelevante o muy bajo, y no le obligan a cambiar sustancialmente sus planes; por el contrario, sí implican modificaciones costosas en México y Colombia.

Los autores concluyen que debido a que usualmente es difícil cambiar de manera rápida las políticas impuestas, los efectos inmediatos de los cambios externos generalmente reflejan la *sensibilidad* ante la dependencia. Mientras que la *vulnerabilidad* sólo puede ser medida por los costos que implican durante cierto tiempo los ajustes efectivos ante un cambio.

²² *Ibid*, p. 12.

1.2. Críticas y complementos a la Teoría de la Interdependencia

Me parece pertinente abordar dos importantes críticas sobre la Interdependencia. Como expliqué anteriormente, por un lado haré referencia a Stephen Krasner y su enfoque de *interdependencia simple* y, por otro, abarcaré la concepción que María Celia Toro tiene alrededor de este enfoque, aplicado para el caso de México y su relación con Estados Unidos.

Mi intención es que a partir de lo anterior, logre conjuntar estas ópticas con la teoría de Keohane y Nye analizando sus ventajas y desventajas, para de esta forma definir mi propio enfoque a seguir para la presente investigación

1.2.1. Las interpretaciones del Realismo en la relación *primer-tercer mundo*

Stephen Krasner desarrolló un concepto opuesto al de Keohane y Nye sobre la Interdependencia compleja, al que llamó *interdependencia simple*. Este enfoque sostiene que los Estados no tienen la capacidad de alcanzar los resultados óptimos a través de las acciones nacionales unilaterales. Para Krasner, las iniciativas unilaterales se verán frustradas por fuerzas externas sobre las cuales los Estados no tienen control.²³

Para la interdependencia simple los cambios exógenos surgen en la sociedad civil; por lo general como resultado de innovaciones tecnológicas que, a su vez, llevan a un incremento en las transacciones. La política estatal unilateral pierde su efectividad porque los resultados dependen de políticas diseñadas por otros actores, públicos o privados.²⁴

²³ KRASNER, Stephen D. *Structural conflict: The third world against global liberalism*, U. de California, EUA, 1985, p. 44.

²⁴ KRASNER, Stephen D. “Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos”. En: TORRES, Blanca (coordinadora). *Interdependencia: ¿Un enfoque útil para el análisis de las Relaciones México- Estados Unidos?*, El Colegio de México, México, 1990, p. 47.

Para este autor, el *unilateralismo* se incrementa en las relaciones asimétricas. Contrario a lo que Keohane y Nye plantean sobre que en las asimetrías es donde existe mayor cooperación, Krasner pone en duda que dos países, uno de primer mundo y otro de tercer mundo, con objetivos diferentes, puedan llegar a un acuerdo para cooperar eficazmente.

Desde la perspectiva realista, explica, una situación caracterizada por asimetrías de poder no fomenta la cooperación bilateral en la forma de argumentos explícitos o en la creación de instituciones formales, por varias razones. Las más importantes son: 1) El Estado más poderoso preferirá actuar unilateralmente antes que limitarse a sí mismo a través de un acuerdo formal; 2) El Estado menos poderoso puede temer tanto no poder controlar adecuadamente la aplicación de algún acuerdo que llegara a firmarse, como ver socavada a largo plazo su autonomía por el aumento de transacciones que la cooperación explícita genera.²⁵

Específicamente en lo que concierne a la relación México - Estados Unidos, desde su planteamiento de interdependencia simple, Krasner enfatiza:

La característica más importante de las relaciones mexicano-estadounidenses es la vulnerabilidad mexicana y su dependencia de Estados Unidos. Los seguidores de esta posición ven a México mucho más afectado por lo que pasa en Estados Unidos, que lo que éstos se ven afectados por lo que pasa en México (...) El poder de negociación de Estados Unidos es más fuerte que el de México, y aquellos (Estados Unidos) pueden a menudo obtener lo que quieren al actuar unilateralmente. Este enfoque se basa en el realismo de la política del poder.²⁶

En conclusión según el enfoque de Krasner, las relaciones entre países desarrollados y subdesarrollados (antes de primer y tercer mundo) sugieren que los intereses compartidos, por sí mismos, no son suficientes para asegurar la

²⁵ *Ibid*, p. 50.

²⁶ *Ibid*, p. 48.

cooperación, y que el poder y la vulnerabilidad son los determinantes básicos y fundamentales de la conducta de los Estados. Dicho de una forma simple, para este autor la cooperación no entra en desigualdades.

Desde esta perspectiva y analizando las relaciones alrededor del combate al tráfico de drogas, sería imposible pensar en que exista cooperación entre Estados Unidos -México y Estados Unidos -Colombia. Lo cierto es que, desde mi punto de vista, dicha cooperación sí la hay, pero las preguntas por resolver en la presente investigación serían: ¿qué se acepta dentro de esa cooperación?; ¿Por qué acepta cooperar Estados Unidos?; ¿Ha crecido el costo para Estados Unidos dentro de la relación con México y con Colombia en materia de combate al narcotráfico, o bien qué espera conseguir cediendo?

1.2.2. El unilateralismo producto de las relaciones asimétricas

La posición de María Celia Toro resulta importante porque analiza concretamente la Interdependencia en el caso Estados Unidos - México y su relación con el combate al contrabando de drogas.

Su mayor crítica a la Teoría de la Interdependencia es que para esta académica el enfoque, aunque ha logrado preguntas interesantes, no ha sido capaz de ofrecer respuestas alternativas a las del Realismo político.²⁷ Según su planteamiento,

A pesar de que la teoría de la interdependencia sugería nuevas vetas de investigación, hay pocos estudios que se dediquen a averiguar si en verdad cambian los objetivos, los actores, las estrategias y los instrumentos de la política exterior como resultado del intercambio económico creciente entre las naciones. La razón puede ser que la teoría de la interdependencia en realidad no es una teoría, sino un esquema que busca describir un conjunto de actividades económicas internacionales que supone nuevas y dignas de estudio.²⁸

²⁷ **TORO**, María Celia. “El control del narcotráfico: ¿Podemos cooperar?”. En: **TORRES**, Blanca (coordinadora). *Interdependencia: ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México- Estados Unidos?*, El Colegio de México, México, 1990, p. 250.

²⁸ *Ibid*, p. 231.

Para hacer alusión a esas respuestas alternativas que no han sido resueltas por la Interdependencia, la autora analiza el control del *narcotráfico*. En primera instancia, desvincula el problema del aspecto económico, no porque esta actividad no afecte la economía de un país sino porque, desde su óptica, lo primero que hay que tener en cuenta es que es un comercio ilícito, por lo que no puede estudiarse como una relación de mercado simple.

Partiendo de ello, advierte que para abordar esta problemática “no puede empezarse por el análisis del intercambio comercial (la oferta y la demanda de drogas), sino por el estudio del marco institucional en el que se producen y venden los estupefacientes (la clandestinidad del mercado).²⁹ Es decir que la Interdependencia y su punto de vista fundamentalmente económico, se queda corta para explicar el fenómeno del contrabando de drogas.

Desde su perspectiva, diferente en este aspecto a los seguidores de la Interdependencia y consecuente con los lineamientos del Realismo, el Estado sigue jugando un papel importante y no es desplazado por actores transnacionales. En materia de políticas antidrogas, la importancia del Estado radica en que “sigue siendo el que establece las reglas de mercado (en este caso, la ilegalidad), es el más amenazado en sus intereses esenciales y el único que cuenta cuando de perseguir delitos se trata”.³⁰

Otra crítica de esta académica, que se relaciona con el planteamiento de Krasner, es que pone en duda que la cooperación de la que hablan Keohane y Nye pueda darse en una relación como la de Estados Unidos con México. Recalca que en ausencia de intereses comunes, no es posible hablar de cooperación. En el caso del tráfico ilícito de drogas, sugiere que sí ha existido cierta cooperación sólo cuando “se han compartido intereses y se han respetado las jurisdicciones nacionales”³¹, cuyos ejemplos son muy escasos.

²⁹ *Ibid.*, p. 251.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

Ahora bien, Toro analiza también que ante la falta de cooperación no se puede hablar de relaciones bilaterales, sino de un *unilateralismo* producto de la asimetría. Explica que para el estudio del contrabando de drogas ello es evidente si se revisan las políticas que se han efectuado hasta ahora para su combate.

Dado el carácter multilateral del problema universal de la droga, están condenadas al fracaso las iniciativas políticas unilaterales, que han sido las más comunes. Por políticas unilaterales quiero decir aquellas que fueron planeadas por un solo gobierno y lanzadas al margen de todo acuerdo con otro país (...) la mayor parte de los gobiernos han aprendido cuáles son los límites y los costos de estos programas, pero a menudo se pasa por alto las consecuencias de su ineficacia. Estas consecuencias resultan porque los programas unilaterales son erróneamente evaluados en función de su impacto sobre el mercado de drogas de los Estados Unidos.³²

De todo este planteamiento, me parece importante destacar su crítica alrededor de que el contrabando de drogas no se debe abordar sólo como un problema económico, olvidando su carácter ilícito. Pienso que esto es un aspecto fundamental a la hora de analizar las políticas antidrogas.

1.3. Conclusiones del marco teórico y conceptual

He presentado el enfoque de la Interdependencia como la teoría principal para abordar mi tema sobre análisis de políticas antidrogas. De igual forma, hice referencia a dos académicos cuyos enfoques critican y a la vez complementan la visión Interdependentista, como es el caso de Krasner y Toro. Me parece importante entonces establecer, de lo anteriormente expuesto, qué resulta conveniente destacar para abordar mi investigación.

³² **TORO**, María Celia. “Unilateralismo y Bilateralismo”. En: **SMITH**, Peter H (compilador). *El combate a las drogas en América*, Ed. FCE, México, 1993, p. 394.

Para aplicar y relacionar los conceptos de Interdependencia asimétrica, costos, reciprocidad, sensibilidad y vulnerabilidad, retomaré los desarrollados por Keohane y Nye. En cuanto a la cooperación, Krasner y Toro abogan porque en una relación asimétrica y donde no hay *objetivos comunes* no se puede hablar de cooperar.

Ante ello, y debido a que sí existe evidencia de cooperación en relación a políticas antidrogas, retomaré el concepto de los Interdependentistas sobre este término: "Se dice que hay cooperación entre dos países, cuando después de un proceso de coordinación de políticas, un gobierno considera que las políticas de otro gobierno facilitan la realización de sus propios objetivos".³³

Lo anterior si tomamos en cuenta que el objetivo común no es económico, sino otros como proteger la salud de sus respectivas poblaciones, así como evitar la corrupción y la violencia que provoca el tráfico ilícito de drogas prohibidas.

El punto por establecer en relación a la cooperación es si ésta ha sido efectiva o no en materia de control de drogas, y bajo qué términos se ha dado. Ello constituye uno de los objetivos de la presente investigación.

Por otra parte, Toro aboga por retomar al Realismo político para analizar las relaciones México- Estados Unidos en relación a este tema. Ello, fundamentado en que el Estado sigue siendo, desde su óptica, el actor principal para hacerle frente al contrabando de drogas. Y sí lo es, pero dada la importancia que ha cobrado el trasiego de drogas en el período de estudio, se requiere el concurso de varios Estados para combatirlo, pues el problema es hoy en esencia transnacional.

Sin embargo, mi intención no es abordar esta problemática de manera abstracta, sino analizar las políticas antidroga diseñadas conjuntamente por Estados Unidos con México y con Colombia, por lo que no retomaré la teoría Realista. Lo anterior debido a que para el diseño, ejecución y control de estas medidas participan más actores.

³³ **KEOHANE**, Robert O. y **NYE**, Joseph S. *After Hegemony...*, *óp. cit.*, p. 53.

1.2. Definiciones y conceptos para estudiar el contrabando de drogas

En la actualidad, el trasiego de drogas constituye uno de los negocios ilícitos más rentables. Al hacer una revisión del estado del arte sobre su concepción, me encontré con diversos significados que pretendo abordar en el presente apartado. Ello me servirá para desarrollar mi propia definición que será la que adoptaré en esta investigación.

El neologismo de *narcotráfico* puede definirse como el comercio ilegal de drogas dentro de una actividad económica que se caracteriza por funcionar fuera de las estructuras formales del mercado. Rosa del Olmo explica que la palabra está compuesta de la raíz *narcótico* y el sustantivo *tráfico*³⁴, lo que resulta ambiguo si se mira desde el punto de vista que *narcótico* significa *adormecimiento*, efecto totalmente opuesto a lo que producen otras drogas.

Hasta principios del siglo pasado, la palabra *narcótico* era utilizada precisamente para mencionar sustancias inductoras de sedación y sueño. Un significado libre de las connotaciones morales que más adelante se le adjudicaron, cuando ya los verdaderos narcóticos perdieron sentido farmacológico y pasaron a representar las drogas prohibidas. Ahora bien, haciendo alusión a un significado más complejo:

El término compuesto "narcotráfico" incluye una palabra (tráfico) que tiene un doble significado: uno peyorativo y otro positivo. En el primero se le da el sentido de "comercio clandestino, vergonzoso e ilícito"; en el segundo, se entiende como "negociar" (traficar con), que nos lleva a "negocio", del latín "negótium" (nec-otium), es decir: ausencia del ocio.³⁵

La complejidad del *narcotráfico* radica en la dimensión que ha alcanzado en la actualidad, debido a varios factores:

³⁴ DEL OLMO, Rosa. *¿Prohibir o domesticar? Políticas de droga en América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1992, p. 75.

³⁵ ASTORGA, Luis. *Mitología del narcotraficante en México*, Ed. Plaza y Valdés, México, 1995, p. 24.

Se puede afirmar que el narcotráfico se presenta como un nuevo y complejo problema político que padece la región latinoamericana. A su vez (...) dicho fenómeno resulta una extraordinaria fuente alterna de acumulación de riquezas. Como tal, para su realización es indispensable que su desarrollo se dé al margen del orden político, jurídico y social establecido. De esa manera, para alcanzar plenamente sus fines y objetivos (...) requiere quebrantar el marco legal, social, moral de las sociedades donde opera y se reproduce.³⁶

La actividad del contrabando de drogas agrupa tres sectores: el agro (cultivos), la industria (procesamiento) y el comercio (venta). En este proceso es indispensable el establecimiento de alianzas, de allí a que los llamados *narcotraficantes* no trabajen solos sino que se agrupen en lo que se conoce como *cárteles*.³⁷

Luis Astorga analiza dicha cooperación que subsiste dentro de los grupos que viven de este negocio ilícito:

El narcotráfico constituye un campo en sí mismo donde existen relaciones y divisiones particulares entre los agentes sociales que lo conforman. Hay cooperación voluntaria y no sólo coacción. Hay competencia bastante feroz, como en cualquier otro campo donde exista algo que disputarse, pero también hay alianzas estratégicas entre grupos para enfrentar tanto a la competencia interna, como a los representantes de la legalidad que los combaten.³⁸

Es así como el llamado *narcotráfico* es concebido por algunos autores como una empresa capitalista, que busca las condiciones más favorables para su realización. En ese sentido, la droga constituye una mercancía como tal,

³⁶ SANTANA, Adalberto. *El narcotráfico...*, *óp. cit.*, p. 8.

³⁷ Dos definiciones de este término pueden traerse a referencia:

1) “Un cártel es la confluencia de varias familias organizadas y especializadas en los distintos trabajos (...) una organización jerarquizada e implacable, cuando es abierto a todo el que no tenga nada que perder y mucho que ganar; una organización que todavía no ha alcanzado la madurez”. BOVILLE LUCA DE TENA, Belén. *La guerra de la cocaína. Drogas, geopolítica y medio ambiente*, Ed. Debate, Madrid, 2000, p. 147.

2) “La palabra *cártel* es una categoría de percepción puesta de moda en los ochenta para designar un supuesto tipo de organización de los traficantes colombianos, y por extensión de todos los grupos de traficantes en la actualidad”. ASTORGA, Luis. *El Siglo de las Drogas. El narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*. Ed. Plaza y Janés, México, 2005, p. 124.

³⁸ ASTORGA, Luis. *Mitología del...*, *óp. cit.*, p. 31.

comparable en términos económicos con cualquier otro producto del mercado ya que quienes la ofertan saben que hay un sector interesado en su consumo, a la vez que quien la consume considera que tiene un valor que le reportará un “beneficio” (satisfacer sus necesidades).

Desde esta óptica de “narco-empresa”, hay autores que la analizan como una de tipo transnacional debido a que para expandir su producción y operaciones alrededor del mundo, involucra a más de un país en su ruta de circulación, que va desde la producción misma de la droga hasta su destino final (consumidores).

En ese sentido, "el negocio del narcotráfico no es sólo un comercio de „mafias’, sino que es algo más (...) Por su integración vertical y alcance planetario, se asemeja cada vez más a una empresa transnacional que a una simple „familia’ del crimen organizado".³⁹

Así pues, el fenómeno se constituye como una de las actividades ilícitas más rentables de la actualidad. Se trata de un proceso que demanda numerosa mano de obra, territorios de cultivo y producción, sustancias precursoras, laboratorios en los que trabaja mucha gente, medios de transporte adecuados por tierra, mar y aire, cooperación pagada de autoridades corruptas, así como control de territorios para el traslado, la introducción al mercado, la comercialización y el *lavado* de dinero.

Partiendo de esta óptica, una estructura de dicha magnitud choca con los intereses objetivos de casi cualquier Estado moderno; sin duda para su desarrollo se involucran otros aspectos como es la violencia organizada, y en casos como el de Colombia, la alianza con grupos de insurgencia; esto ha modificado el discurso de líderes políticos para definir el problema, que en los últimos años se ha relacionado con el terrorismo, razón por la cual también se han cambiado y recrudecido las políticas para su combate.

³⁹ **SUÁREZ** Salazar, Luis. “Conflictos sociales y políticos generados por la droga”. En: Nueva Sociedad, No. 102. Caracas, julio-agosto 1989, p. 108. Citado por: **SANTANA**, Adalberto. *El narcotráfico...*, *óp. cit.*, p. 18.

Es así como nos enfrentamos a otra forma de ver tráfico ilícito de drogas, ya no es sólo como un *negocio*, hablando en términos económicos. Debido a que mi propósito en el proyecto es analizar políticas antidrogas aplicadas para México y para Colombia, las concepciones del *narcotráfico* relacionadas solamente con su aspecto económico ilícito serían insuficientes.

Para fines específicos de esta investigación, puedo definir entonces al contrabando de drogas como una estructura formada por diversos grupos o actores *no tradicionales* que cooperan entre sí y forman alianzas con el fin inicial de lograr un enriquecimiento ilícito, y que tiene diversas expresiones en los tres países que estudio. Pero que al asociarse con la clase política, conlleva a una mayor desestabilización social y a un resquebrajamiento de la seguridad de un país o varios, donde dichos actores operan.

1.3. Antecedentes de los planes antidrogas en Estados Unidos, México y Colombia

Los planes para combatir el contrabando de drogas iniciaron desde el momento en que los cultivos de estas sustancias se consideraron como ilícitos. Son diversas las políticas que desde entonces cada uno de los gobiernos de los tres países que abordaré en el presente estudio ha adoptado para contener este problema.

En este apartado pretendo hacer una revisión de las medidas más relevantes que se han implantado para el combate a este fenómeno, y ubicarlas dentro del contexto en que éstas surgieron. Iniciaré por Estados Unidos, por ser el gran diseñador de políticas a nivel global con relación al tráfico de drogas, convirtiéndolo en el eje de este combate.

Aunque México y Colombia comparten ciertas características dentro del proceso de contención del trasiego de sustancias prohibidas, los abordaré por separado; para tener coherencia, primero hablaré del caso de México por su vecindad con Estados Unidos, y por último desarrollaré lo que respecta al caso de Colombia.

1.3.1. Estados Unidos y su papel dentro del contexto del tráfico ilegal de drogas

Lo primero por enfatizar de la participación de Estados Unidos dentro de esta actividad ilícita son dos aspectos fundamentales: su carácter de consumidor y el de diseñador e impositor de políticas antidrogas a países no sólo de América Latina, sino del mundo entero.

A partir de 1914, desde que el tráfico ilegal de drogas existe, los estadounidenses han sido el principal comprador. Tal vez esa es la razón fundamental por la cual los planes para combatir esta problemática están diseñados para reducir la oferta, y a partir de allí eliminar la demanda.

La primera respuesta política estadounidense a su problema interno de abuso de droga ha sido tratar de reducir la oferta extranjera por medio de estrategias tales como: intercepción, aplicación de las leyes y cooperación internacional. La teoría es que al reducir el abasto de droga subirán los precios de menudeo, reduciendo así el número de usuarios que pueden permitirse comprar drogas. En otras palabras: una oferta reducida conducirá a una demanda reducida.⁴⁰

Como dentro de mi proyecto no abundaré en lo que concierne al consumo, lo que más me interesa rescatar del papel de Estados Unidos dentro del contrabando de drogas es cómo y cuándo inició su lucha global contra esta problemática y cuáles han sido las implicaciones derivadas de ello para México y para Colombia.

La política prohibicionista de Estados Unidos contra las drogas tuvo sus primeros intentos, aunque débiles, desde finales del siglo XIX. Estudios afirman que desde 1890 empezó con fuerza la importación de cocaína a ese país, mientras que el opio ya se encontraba con facilidad en las ciudades estadounidenses.

⁴⁰ **FALCO**, Mathea. "Políticas y perspectivas de reducción de la demanda". En: **SMITH**, Peter H (compilador). *El combate a las drogas en América*, Ed. FCE, México, 1993, p. 284.

Los esfuerzos federales de controlar las drogas han sido asuntos de política pública desde fines del siglo XIX cuando el consumo de opiáceos y cocaína, procedentes de Europa, se propagó en Estados Unidos (...) Se puede decir que la legislación federal moderna para controlar las drogas empezó con una ley de 1887 para mantener aspectos del tráfico de opio de China fuera de Estados Unidos y prohibir que los ciudadanos norteamericanos se involucraran en ese tráfico.⁴¹

Sin embargo, el primer intento fuerte y directo que se elaboró en el país del norte contra las drogas fue la Ley Harrison que el Congreso promulgó en 1914 para regular el tráfico de opiáceos y cocaína, principalmente.

Con esta ley, de tipo federal y arancelario, los médicos y farmacéuticos debían comprar estampillas de impuestos para asegurar el control de las ventas de drogas. Si bien la Ley Harrison "no fue específicamente formulada para eliminar todo el consumo de drogas sino regular su uso para propósitos medicinales, la misma proporcionó información sobre la venta de estas drogas y fue el principal estatuto para su control hasta 1970".⁴²

En 1920, tras una reforma a la Constitución estadounidense, entró en vigor la prohibición del alcohol con la Ley Volstead, comúnmente conocida como *Ley Seca*. Ésta ilegalizó la fabricación y comercio de bebidas alcohólicas (incluyendo a las cervezas). La medida que nunca logró ser del todo exitosa duró poco más de una década, y en 1933 se legalizaron nuevamente estas sustancias.

Ahora bien, la marihuana no estaba incluida en la Ley Harrison, aunque varios estatutos a nivel estatal y local exigían receta médica para su distribución. Durante las décadas de 1920 y 1930 hubo gestiones federales para regular el uso de esta

⁴¹ "El consumo de drogas: preocupación en Estados Unidos desde hace más de un siglo". (Fragmentos de un informe de mayo de 1997 sobre el Control de la Oferta de Drogas, preparado por el Servicio de Investigaciones Congresionales (CRS) de la Biblioteca del Congreso de EUA). Publicación Electrónica del Servicio Informativo y Cultural de Estados Unidos (USIS), Vol. 2, No. 3, Julio de 1997. Disponible en: <http://usinfo.state.gov/journals/itgic/0697/ijgs/gj-8.htm> [Consulta: marzo 2008]

⁴² *Ibid.*

droga, las que culminaron en la promulgación de la Ley de Impuesto sobre la Marihuana de 1937. Con ésta se estableció un gravamen de transferencia considerable para todas las ventas de esta droga.⁴³

Se puede decir entonces que la percepción del problema de las drogas para el gobierno de los Estados Unidos ha sido cíclica. Me concentraré en el ciclo más reciente, que comenzó en las últimas décadas del siglo XX, cuando el llamado *narcotráfico* se elevó a rango de desafío a la seguridad nacional en ese país.

Aparentemente, fue desde la presidencia de Richard Nixon cuando a finales de los sesenta y principios de los setenta se hizo más común dentro del discurso de política exterior estadounidense mencionar la “guerra contra las drogas”, frase que se hizo famosa durante su gestión para combatir el consumo interno de sustancias ilícitas.

El contrabando de drogas se convirtió en un asunto importante para la política exterior de Estados Unidos durante la presidencia de Nixon, con el aumento de la demanda norteamericana de heroína y marihuana, y la decisión del presidente de declarar una "guerra contra las drogas" en 1969. Las consecuencias de esta "guerra" para México y para Estados Unidos se han estudiado ampliamente.⁴⁴

Es así como en 1970, el Congreso estadounidense promulgó la Ley de Sustancias Controladas. Ésta modificó el sistema de penas para infracciones de las leyes contra las drogas y aumentó aún más la regulación de los productos farmacéuticos. La ley proveyó además cinco listas de drogas:

La Lista 1 incluyó drogas de alto potencial adictivo, para las que no existe ningún uso médico aceptado (entre ellas la heroína y la marihuana, aunque en ciertos casos se ha permitido el uso experimental de ésta última); la Lista 2 incluyó drogas

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ **TORO**, María Celia. “El control..., *óp. cit.*, p. 238.

de alto potencial adictivo, para las que existe un uso médico aceptado (entre ellas la cocaína y la morfina); las Listas 3 a 5 se aplican a drogas que tienen un potencial adictivo progresivamente menor.⁴⁵

También durante su presidencia, Nixon creó en 1973 la Agencia de Control de Drogas de Estados Unidos (DEA por sus siglas en inglés), cuya repercusión dentro de las políticas antidrogas tomó fuerza años después. Luis Astorga cita los antecedentes de la DEA y resume que,

Durante poco más de tres décadas, desde 1930, el Federal Bureau of Narcotics (FBN), dirigido hasta 1962 por Harry J. Anslinger, se constituyó como el núcleo de la política antidrogas de Estados Unidos. Después la institución cambió de nombre, primero fue el Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs (BNDD), a partir de 1968, luego la Drug Enforcement Administration (DEA), de 1973 a la fecha. Ambas continuaron difundiendo y aplicando a escala mundial la filosofía del "padre fundador".⁴⁶

Ahora bien, al ganar la presidencia de Estados Unidos en 1976, James Carter recibió el legado de la lucha interna contra las drogas de las administraciones de Nixon y Ford. En realidad hasta ese momento los logros concretos en cuanto a la disminución del consumo y del abuso de estas sustancias eran muy pocos.

Durante su campaña electoral, Carter dio señales de probables variaciones en la estrategia seguida hasta el momento con pautas menos punitivas para algunas sustancias psicoactivas ilegales. Carter parecía no compartir el criterio utilizado previamente por Nixon y Ford acerca de una creciente criminalización de la posesión y consumo de drogas como la marihuana, pero sí apoyaba acciones más decididas en los polos de producción, en particular contra la heroína.

⁴⁵ *"El consumo de..., óp. cit.*

⁴⁶ **ASTORGA**, Luis. *Drogas sin Fronteras*. Ed. Grijalbo, México, 2003, p. 13.

Desde el Ejecutivo estadounidense, los pronunciamientos indicaban un leve cambio de actitud, aunque aún no se percibían cambios de política.

En agosto de 1977, sugirió directamente la descriminalización en el caso de pequeñas dosis de marihuana. Para entonces, los estados de Oregon (1973), Colorado (1975), Alaska (1975), Ohio (1975), California (1975), Mississippi (1977), North Carolina (1977) y New York (1977) habían adoptado medidas tendientes a despenalizar la posesión de cuantías mínimas de marihuana. Entre 1973 y 1979, once estados de Estados Unidos despenalizaron la posesión de pequeñas dosis de marihuana y, entre ellos, Alaska fue más allá y legalizó tanto el cultivo como el uso de cantidades reducidas de marihuana.⁴⁷

A partir de la década de los ochenta, Estados Unidos empezó a considerar el problema del *narcotráfico* como asunto de inseguridad ciudadana y de salud pública, una concepción diferente a la que hasta entonces se tenía sobre este problemática.⁴⁸

En abril de 1986, el presidente Ronald Reagan, a través de la Decisión Directiva de Seguridad Nacional 221, declaró que las drogas ilícitas constituían una amenaza letal a la Seguridad Nacional del país, lo que condujo a una participación creciente de las Fuerzas Armadas en la lucha contra las drogas y la consecuente militarización de la estrategia antidrogas estadounidense.

Así mismo, las acciones del lado de la oferta, tales como la interdicción, la fumigación de cultivos y la erradicación, y las políticas del lado de la demanda basadas en la penalización del tráfico, distribución y consumo de drogas, comenzaron a adquirir más importancia que las estrategias de rehabilitación y las basadas en la educación.

⁴⁷ TOKATLIÁN, Juan Gabriel. “La polémica sobre la legalización de drogas en Colombia, el presidente Samper y Estados Unidos”. Revista *Mama Coca*, Bogotá, 2001. Disponible en: http://www.mamacoca.org/junio2001/tokatlian_legalizacion.htm [Consulta: marzo 2008]

⁴⁸ TORO, María Celia. “México y Estados Unidos: El narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional”. En: AGUAYO, Sergio (compilador). *En busca de la Seguridad Perdida*, Ed. Siglo XXI, México, 1990, p. 378.

Es en ese contexto, también en 1986, cuando el gobierno estadounidense pone en marcha el proceso de Certificación, una evaluación anual sobre la cooperación de los principales países productores y de tránsito de drogas. Con ella, el presidente debía certificar que cada uno de estos países productores y de tránsito (entre los que se encontraban México y Colombia) para determinar si habían cooperado plenamente con Estados Unidos, o tomado medidas adecuadas por su propia cuenta para alcanzar las metas y objetivos de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas y Substancias Psicotrópicas de 1988.

Ahora bien, en lo que concierne a los años noventa del siglo pasado, existió en ese país un aparente consenso acerca de que la producción de drogas, su contrabando y abuso constituían amenazas significativas para la seguridad nacional y el bienestar social de todo el continente,⁴⁹ es decir, desde ese período se ampliaron más aún las políticas para el combate a este fenómeno a nivel global.

El Congreso ha promulgado desde 1984 leyes que en conjunto aumentaron las penas relacionadas con las drogas, proporcionaron financiamiento adicional para iniciativas sobre el control de drogas y procuraron mejorar la coordinación de las actividades federales para el control de éstas (...) dentro de estas leyes se encuentran cinco importantes proyectos legislativos contra el crimen que incluyen disposiciones relacionadas con las drogas: la Ley sobre control de delitos (de drogas) de 1984, la Ley de 1986 contra la narcomanía, la Ley de 1988 contra la narcomanía, la Ley sobre control de delitos de 1990, y la Ley sobre control de delitos violentos y aplicación de la ley de 1994.⁵⁰

⁴⁹ TOKATLIÁN, Juan Gabriel. “Droga y dogma: la narcodiplomacia entre Estados Unidos y América Latina en la década de los ochenta y su proyección para los noventa”. en: “*Las drogas bajo tres nuevos enfoques analíticos*”, Serie Documentos ocasionales No. 23, Centro de Estudios Internacionales Universidad de los Andes, Bogotá, 1991, p. 5.

⁵⁰ “El consumo de..., *óp. cit.*”

Sin embargo, para algunos autores es difícil apreciar con claridad la posición de Estados Unidos frente al problema de las drogas y, por ende, de sus políticas para el combate. María Celia Toro enfatiza en este aspecto:

No es fácil dilucidar cuáles son los intereses norteamericanos en la lucha contra las drogas. Enemigos y víctimas han cambiado con el tiempo, en una guerra que se ha distinguido por una retórica desmesurada. Sabemos sin embargo que las políticas antidrogas del gobierno estadounidense están basadas en la creencia (...) de que se puede acabar con el consumo de estupefacientes si se reduce la disponibilidad de drogas en el mercado.⁵¹

Es así como Estados Unidos decidió condicionar la solución de su problema de salud pública, en lo concerniente a sus altos niveles de consumo de drogas, a la cooperación internacional, especialmente con los países en donde se producen o desde los que se transportan estas sustancias. Una forma de política exterior que desvía la atención lejos de los problemas internos de ese país en este fenómeno.

Ahora bien, la entrada al nuevo milenio significó un recrudescimiento de los planes antidrogas estadounidenses, y quizá a partir de allí las acciones contra este flagelo han sido más específicas y no tan difusas como en décadas anteriores. Especialmente después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, el gobierno estadounidense ha centrado sus fuerzas en el combate al terrorismo dentro y fuera de Estados Unidos y, secundariamente, en contra de la delincuencia organizada, en donde explícitamente se incluye al tráfico ilícito de drogas.

Las políticas contra las drogas aplicadas para México y para Colombia a partir del nuevo siglo serán las que abordaré con más detalle en esta investigación. Estos antecedentes sobre el papel que Estados Unidos ha tenido en el combate a este problema sirven de referencia y contexto para entender los cambios que dichos planes sufrieron a partir de la administración de George W. Bush.

⁵¹ **TORO**, María Celia. “El control..., *óp. cit.*, p. 238.

1.3.2. Prohibición de las drogas e inicios del combate a esta problemática en México y Colombia

1.3.2.1 El caso mexicano

Algunos estudios apuntan a que las políticas para el combate del contrabando de drogas en México iniciaron desde las primeras décadas del siglo pasado, especialmente cuando el gobierno federal prohibió la importación de opio en 1916. Sin embargo, la prohibición fue más retórica que efectiva y no condujo de inmediato a su cumplimiento, pues los síntomas de inestabilidad y anarquía de esa época (Revolución Mexicana) continuaron poniendo en duda la autoridad del gobierno federal.

Luis Astorga afirma que el trabajo de vigilancia ejercido por Estados Unidos sobre México debido al tráfico de opio empezó desde 1911, y con el grupo comandado por Venustiano Carranza se dictaron prohibiciones a ésta droga en 1916.⁵² Sin embargo, la legislación y las decisiones que se tomaron antes de 1920 no tuvieron mayor repercusión a nivel nacional, sino que se concentraron en la frontera norte del país.

Mientras que la prohibición de la marihuana sí tuvo diferentes efectos. En 1920 se hizo la primera prohibición formal a esta droga en México, en lo referente a su cultivo y tráfico. Y para 1926 se extendió a la amapola.

Los años veinte se inician con la prohibición del cultivo y comercialización de la marihuana, cuya venta se pretendía controlar por lo menos desde 1883 por considerarla venenosa o nociva en otras manos que no fueran las de los médicos o farmacéuticos. La prohibición marca una nueva etapa e impone un esquema legítimo de percepción.⁵³

⁵² ASTORGA, Luis. *Drogas sin...*, *óp. cit.*, p. 353.

⁵³ ASTORGA, Luis. *El Siglo...*, *óp. cit.*, p. 31.

A partir de ese momento, la campaña que inició en México la policía sanitaria fue dirigida en primer lugar contra los inmigrantes chinos. En 1921 el gobierno federal prohibió la inmigración china, y cuatro años después el Comité Antichino de Mazatlán pidió la expulsión inmediata de aquellos que residían en México.⁵⁴

Lo anterior debido a que para algunos investigadores hay indicios que apuntan a que los chinos que laboraban en el país en la mano de obra ferroviaria, iniciaron la siembra de amapola en las zonas donde el suelo así lo permitía. Astorga agrega que "en resumen, la frecuencia de menciones a los chinos y a sus hábitos atribuidos, y a la ausencia de otras referencias alternativas o no exploradas, le ha dado fuerza a la hipótesis de que fueron ellos quienes introdujeron el cultivo de amapola en Sinaloa y otras entidades del noroeste".⁵⁵

Ahora bien, la relativa expansión de la economía ilícita de las drogas para los años veinte del siglo XX ocurrió en momentos de fragmentación política y militar del país. Sin embargo, cabe señalar que el comercio de las drogas seguía siendo para entonces una economía pequeña.

Según Mónica Serrano, para mediados de la década de los años treinta del siglo pasado, agentes estadounidenses participaban en misiones destinadas a investigar la organización de la producción y del tráfico de drogas en México. Lo anterior se sumó a las preocupaciones por el aparente aumento del consumo de marihuana en Estados Unidos.⁵⁶ Cabe resaltar que dichas misiones se hacían con el conocimiento del gobierno mexicano.

Por otra parte, la prohibición impuesta por Estados Unidos resultó una medida lucrativa para México, pues aunque las autoridades mexicanas hicieron suya la prohibición, su obediencia se tropezó con algunos obstáculos que frenaban y

⁵⁴ **ASTORGA**, Luis. *Mitología del...*, *óp. cit.*, p. 49.

⁵⁵ *Ibíd.*, p. 50.

⁵⁶ **SERRANO**, Mónica. "Narcotráfico y gobernabilidad en México". En Revista: Pensamiento Iberoamericano: Cohesión social en Iberoamérica, algunas asignaturas pendientes. Número 1, 2007/2. Disponible en: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/1/49/0/narcotrafico-y-gobernabilidad-en-mexico.html> [Consulta: abril 2008]

entorpecían el cumplimiento de la norma, además de que el Estado quedó arrinconado y sin mucho margen de maniobra.⁵⁷ También fue para esa misma década cuando las autoridades mexicanas empezaron a considerar medidas médicas preventivas para el problema de las drogas.⁵⁸

Desde el código penal de 1931, los delitos de tráfico de drogas y toxicomanía pasaron a ser de carácter federal. Para los vendedores se establecieron penas de hasta siete años de prisión y multas entre 50 y cinco mil pesos. Cuatro años más tarde, el Departamento de Salubridad pidió a los propietarios de farmacias la emisión de formularios especiales en donde debían dejar consignado las existencias de drogas enervantes de uso legal, como la hoja de coca, adormidera, láudanos, jarabes y extractos de opio, para realizar en inventario sobre el consumo legal anual.⁵⁹

Para 1937, el entonces presidente Lázaro Cárdenas firmó un acuerdo para la creación del Comité Nacional Auxiliar del Departamento de Salubridad Pública (CNADSP), cuyo objetivo era la investigación, estudio y solución de los problemas derivados del tráfico, uso y consumo ilícitos de drogas. Dicho comité estuvo conformado por representantes de las secretarías de Gobernación, Hacienda, Relaciones Exteriores, así como la PGR, la Procuraduría capitalina y el Departamento del Distrito Federal. Entre las funciones encomendadas destacan:

- 1.- Estudiar los problemas concernientes al tráfico y consumo ilícito;
- 2.- Proporcionar soluciones;
- 3.- Realizar un estudio completo de la legislación sobre comercio y consumo de drogas;
- 4.- Estudiar los resultados de la aplicación de las leyes vigentes y proponer las modificaciones convenientes.⁶⁰

⁵⁷ *Ibíd.*

⁵⁸ *Ibíd.*

⁵⁹ **ASTORGA**, Luis. *El Siglo...*, *óp. cit.*, p. 43, 44.

⁶⁰ **ASTORGA**, Luis. *Drogas sin...*, *óp. cit.*, p. 196.

Ya para los años cuarenta del siglo XX, el panorama de regulación de drogas cambió. En México, la víspera de la segunda guerra mundial se convirtió en el motor de la expansión del cultivo de amapola en los estados del norte.⁶¹ Aunque el grueso de esta agricultura se concentró en Sinaloa, pronto se expandió a Sonora, Durango y Chihuahua (zona que hoy es conocida como el *Triángulo Dorado de la Droga*).

En 1948 la Organización de las Naciones Unidas (ONU)⁶² creó la Comisión de Narcóticos, que empezó a codificar las leyes internacionales en materia de drogas. El panorama en México para esa época era desalentador: las incipientes campañas federales de erradicación coexistían con las más de 10 mil hectáreas de campos de amapola que, según fuentes estadounidenses, permitían a los traficantes mexicanos competir con los cargamentos conjuntos de opio, provenientes de India, Turquía e Irán.⁶³

A finales de esta década, el terreno de las políticas contra las drogas en México sufrió algunos cambios. Aunque la clasificación de los delitos por narcotráfico permaneció bajo la categoría de infracciones a la salud pública, a partir de 1947 la Procuraduría General de la República (PGR) asumió la responsabilidad.⁶⁴

Se dio paso entonces a una nueva estructura centralizada: la Dirección Federal de Seguridad (DFS). Miguel Ruiz Cabañas explica que ésta no sólo sería la primera agencia federal encargada de vigilar el cumplimiento de la prohibición, sino también el primer eslabón de una larga cadena de ajustes institucionales emprendidos por las autoridades mexicanas con el afán de controlar y regular la actividad ilícita del contrabando de drogas y de satisfacer las expectativas de Estados Unidos.⁶⁵

⁶¹ **RUIZ** Cabañas, Miguel. “La campaña permanente de México: costos, beneficios y consecuencias”. En: **SMITH**, Peter H. *El combate a las drogas en América*, Ed. FCE, México, 1993, p. 210.

⁶² Los convenios y organismos para el combate a las drogas, nacidos en el seno de la ONU, serán analizados con más detalle en el siguiente capítulo de la presente investigación.

⁶³ **SERRANO**, Mónica. “Narcotráfico y...”, *óp. cit.*

⁶⁴ **ROMÁN**, Verónica. “Sobre el narcotráfico y el narcomenudeo. Su tratamiento político- criminal”. Disponible en: http://web2.tsjgroo.gob.mx/documentos/2008/articulos/Veronica_roman/VERONICA_ROMANNarcomenudeo.tuxtla.finalDelincuencia%20organizada%20transnacional.swf [Consulta: abril 2008]

⁶⁵ **RUIZ** Cabañas, Miguel. “La campaña...”, *óp. cit.*, p. 215.

Por otra parte, Verónica Román afirma que en esta fase (desde 1947 a 1968) se dio también mayor participación a las Fuerzas Armadas en las campañas de erradicación de cultivos de marihuana.⁶⁶

Ahora bien, el problema de las drogas condujo en 1969 a la aplicación de la "Operación Intercepción", a la que siguieron acuerdos entre autoridades mexicanas y estadounidenses y una campaña de varios años en la que la Procuraduría General de la República y elementos de la Secretaría de la Defensa detectaron y destruyeron sembradíos de marihuana y de amapola en diferentes puntos del territorio mexicano.

En lo concerniente a dicha operación en particular, que se efectuó entre el 21 de septiembre y el 10 de octubre de 1969, algunos autores concluyen que ésta recrudesció las fricciones entre el gobierno de México con su vecino del norte.

De entre los problemas concretos entre ambos países destaca el que ocasionó la llamada Operación Intercepción (...) medida que consistió en una minuciosa y por supuesto lenta revisión a todos los viajeros, ya fueran mexicanos o estadounidenses, que ingresaban a Estados Unidos provenientes de México. La razón que se adujo para tal inspección -practicada a cuatro millones y medio de personas en las tres semanas que duró la operación- fue la de disminuir el flujo de contrabando de drogas (...) y mostrar ante la opinión pública de Estados Unidos la labor de su gobierno para acabar con esta problemática.⁶⁷

Después de la "Operación Intercepción", llegó un período marcado por un cambio en las políticas antidrogas de Estados Unidos, en especial con su vecino del sur.⁶⁸

⁶⁶ **ROMAN**, Verónica. "Sobre el...", *óp. cit.*

⁶⁷ **DELGADO**, Gloria; **SÁNCHEZ**, Humberto; **ROMO**, Lilia Estela y **PÉREZ**, Rosa Guadalupe. *Historia de México*, Ed. Pearson Educación, México, 2002, p. 328.

⁶⁸ En el anterior subapartado (3.1) hago referencia a ello, cuando menciono la lucha antidrogas del presidente Richard Nixon.

Desde entonces, se empezó un esfuerzo aún mayor por buscar una cooperación bilateral efectiva para contener el tráfico de drogas en ambos países.

Algunas medidas, como por ejemplo la motivada participación del Ejército, especialmente en noreste de México, lograron reducir el tamaño de la economía ilegal. Pero los actores criminales dejaron ver una notable capacidad de adaptación, no sólo en su dispersión geográfica, sino también en la fragmentación y encubrimiento de los plantíos ilícitos y en su reorganización crecientemente centralizada.

En lo que respecta a la década de los ochenta del siglo XX, la situación de las relaciones entre México y Estados Unidos se agravó en 1985 con el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena, debido a que por primera vez el gobierno de Estados Unidos acusó al círculo del poder político mexicano, principalmente a la DFS y a la policía judicial, de tener algún nexo de protección del tráfico de drogas.⁶⁹

Para ese mismo año, el presidente Miguel de la Madrid disolvió la DFS por su corrupción e ineficacia, a la que siguió la creación de la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (DGISEN). Esta se creó con el propósito de establecer un marco funcional y administrativo que integrara mejor las distintas fases de la producción de inteligencia, que a su vez permitiera evitar duplicidades entre lo que anteriormente era la DFS, y que con ésta se eliminaran prácticas que llegaron a comprometer el prestigio y solvencia de las instituciones de inteligencia mexicanas.⁷⁰ Con ello,

Se hizo una amplia reforma legislativa para contar con normas modernas. Prosiguió el trabajo coordinado con el Ejército y la Armada. Creció la proporción de recursos de la Procuraduría que se destinan directamente al combate contra el narcotráfico:

⁶⁹ ASTORGA, Luis. *El Siglo...*, *óp. cit.*, p. 133-160.

⁷⁰ Reseña histórica de los órganos de inteligencia en México. Disponible en: <http://www.cisen.gob.mx/swf/resenaHist.swf> [Consulta: abril 2008]

en el presupuesto de 1987, el sesenta por ciento. Esto significa doce puntos más que en 1986. No aumentó el apoyo financiero norteamericano para el programa bilateral. En cambio, los recursos mexicanos se elevaron ininterrumpidamente. Esto, a pesar de la estrechez presupuestal.⁷¹

Además, se creó la subsecretaría para la investigación y el combate al narcotráfico, que fue reemplazada poco después por la agencia para la atención de los delitos contra la salud, el Instituto Nacional para el Combate al Narcotráfico, la oficina especial de la Procuraduría General de la República (PGR) para los delitos contra la salud y la más reciente eliminación de la subsecretaría para la delincuencia internacional organizada.⁷² Según Serrano, el catalizador de estos cambios fue, en la mayor parte de los casos, algún escándalo de corrupción.

Ahora bien, cabe señalar que desde el gobierno de De la Madrid, el llamado *narcotráfico* empezó a catalogarse como un problema de Seguridad Nacional, acorde con lo dictado por Estados Unidos en la presidencia de Reagan y su Decisión Directiva de Seguridad Nacional 221.⁷³ Carlos Salinas continuó con la misma idea y plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo de su sexenio al tráfico de drogas como un asunto de este tipo.⁷⁴

Desde 1989, año en que la DGISN se convirtió en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), Salinas cambió la estrategia antinarcóticos dirigiéndola al arresto de los líderes principales, la confiscación de sus cuentas bancarias e inmuebles urbanos, la incautación de bodegas y transporte aéreo y el decomiso masivo de armas y la destrucción de pistas aéreas.⁷⁵

⁷¹ Reformas a la PGR durante el sexenio de Miguel de la Madrid. Disponible en: <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/Documentos/conmemoracion/peprnima.htm> [Consulta: abril 2008]

⁷² SERRANO, Mónica. "Narcotráfico y...", *óp. cit.*

⁷³ Sobre este asunto se ahonda en el apartado anterior del presente capítulo, en donde se describe el caso estadounidense.

⁷⁴ PIÑEYRO, José Luis. "La política de defensa de México frente al TLCAN". Revista Nueva Sociedad No. 138, México, jul-ago 1995, p. 142-157. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/2438_1.pdf [Consulta: abril 2008]

⁷⁵ *Ibid.*

Para el sexenio de Ernesto Zedillo, esta problemática fue considerada, además de un problema de Seguridad Nacional como se había planteado en la presidencia anterior, un grave riesgo para la salud social y la más cruenta fuente de violencia. Es en este contexto cuando se creó la Policía Federal Preventiva (PFP).

Zedillo diseñó entonces el Proyecto Nacional para el Control de Drogas 1995-2000, que consistió en cinco estrategias prioritarias: atención integral (para prevenir la fármacodependencia); fortalecimiento de la prevención (para atender el problema desde su origen); modernización de las estructuras del Estado; coordinación nacional, y cooperación internacional.⁷⁶

Así, el Instituto Nacional de Combate a las Drogas (INCD) se colocó bajo la dirección de un militar, que fue el general Jesús Gutiérrez Rebollo, a quien en poco tiempo se le descubrió nexos con el cártel de Juárez, por lo que una vez más la lucha antidrogas sufrió un revés; dos meses después de que Gutiérrez Rebollo fue encarcelado, el INCD desapareció.

Bajo este panorama, el presidente Vicente Fox, quien asumió la presidencia en el 2000, puso en marcha sus políticas para hacer frente a este problema, en las que el Ejército tuvo aún mayor participación de la que antes se le había asignado. Dichas políticas, en las que Estados Unidos tuvo gran influencia, serán las que se analizarán a detalle en la presente investigación para establecer el contraste con el caso colombiano.

⁷⁶ Tomado del archivo de la Procuraduría General de la República (PGR), disponible en: <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/Documentos/conmemoracion/peprezpl.htm> [Consulta: mayo 2008]

1.3.2.2. El caso colombiano

El combate a las drogas en Colombia tuvo sus primeros esfuerzos significativos desde la década de los años veinte del siglo anterior, cuando las autoridades ya tenían noticia de la existencia de cultivos de marihuana, lo mismo que de su consumo por parte de marineros, estibadores y prostitutas en los puertos.⁷⁷

Sin embargo, fue a partir de la presión contra esta droga y su ilegalización en los Estados Unidos que se tuvo un efecto similar en este país andino. Para 1939, aunque ya existían medidas relacionadas contra la marihuana, el gobierno colombiano prohibió absolutamente su siembra, ordenó la destrucción de las plantaciones existentes y estableció que quienes violaran esta disposición serían sancionados “como traficantes ilegales en drogas heroicas de acuerdo con el código penal”.⁷⁸

A pesar de la nueva legislación, los casos de marihuana siguieron siendo comunes a finales de los años treinta. El gobierno emprendió una campaña hermanando la persecución de los traficantes y consumidores. Por ejemplo, Eduardo Sáenz afirma que por varios días fue proyectada en diferentes poblaciones una película que ponía de manifiesto los estragos causados por la cannabis.⁷⁹

⁷⁷ **RUIZ** Hernández, Hernando. “Implicaciones Sociales y Económicas de la Producción de la Marihuana”, En Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), *Marihuana: Legalización o Represión*, Bogotá, 1979. Citado en: **THOUMI**, Francisco, “Ventajas competitivas ilegales, el desarrollo de la industria de drogas ilegales y el fracaso de las políticas contra las drogas en Afganistán y Colombia”. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052005000200003&lng=en&nrm=iso&tlng=es [Consulta: mayo 2008]

⁷⁸ “Informe del gobierno de Colombia sobre el tráfico de estupefacientes durante 1939”, AGN-FMRE, caja 120, carpeta 940, folio 182. “Resolución 645 de septiembre 18 de 1939”, *Diario Oficial*, octubre 6 de 1939. Citado por: **SÁENZ** Rovner, Eduardo. “La ‘prehistoria’ de la marihuana en Colombia: Consumo y Cultivos entre los años 30 y 60”. Cuadernos de Economía V. XXVI, n. 47, Bogotá, 2007. Disponible en: <http://fce.unal.edu.co/cuadernos/47/7-LA%20PREHISTORIA.pdf> [Consulta: mayo 2008]

⁷⁹ *Ibid.*

Cabe señalar que para esa misma década las medidas adoptadas contra los cultivos de la hoja de coca fueron distintas a las de la cannabis. *La legislación* sobre el cultivo y consumo de coca en Colombia tuvo lugar en 1938, cuando el Departamento Nacional de Higiene agregó un artículo a la resolución que reglamentaba el comercio de estupefacientes, con el que se obligaba a vigilar la venta de hojas de coca y la limitaba sólo a quienes presentaban receta médica. Tres años más tarde, se dictó que los alcaldes estaban obligados a hacer un censo de las plantaciones de coca en sus municipios.⁸⁰

Ahora bien, para 1941, el gobierno colombiano señaló que la campaña de lucha contra el uso de la marihuana había dado resultados satisfactorios, aunque la realidad era diferente a la retórica oficial. Por ello, una ley presentada en 1946, denominada *Ley Consuegra*, endureció las penas por venta y consumo de marihuana, considerándolos delitos contra la salud pública.⁸¹

Así mismo, el presidente Mariano Ospina Pérez expidió otro decreto contra la cannabis en 1949, después de señalar que tenía propiedades venenosas y producía hábito, por lo que exhortó a las autoridades a proceder a la inmediata destrucción de las plantas existentes.⁸²

Dos años antes, en 1947, también se decretó destruir los cultivos de hoja de coca. Tras la creación del Ministerio de Higiene, una de las primeras medidas decididas a terminar con el uso ancestral de esta planta (arraigado en las costumbres de la región Andina) dio origen al decreto 896, en el que el gobierno colombiano puntualizaba que,

⁸⁰ **DE LA PEÑA** Begué, Remedios. “El uso de la coca en la América, según la legislación colonial y republicana” en *Revista Española de Antropología*, vol. 6, Madrid, 1971. Disponible en: <http://revistas.ucm.es/ghi/05566533/articulos/REAA7171110179A.PDF> [Consulta: mayo 2008]

⁸¹ **SÁENZ** Rovner, Eduardo. “La ,prehistoria’...”, *óp. cit.*

⁸² *Ibid.*

De acuerdo con las Convenciones firmadas en Ginebra en 1925 y 1931, a las cuales se adhirió Colombia (...) la República está obligada a vigilar la producción, fabricación, distribución y venta de drogas estupefacientes (...) prohíbe en el territorio el cultivo de árboles de coca (*Eritroxylon coca*) y sus variedades, así como la distribución y venta de sus hojas (...) autoridades sanitarias y de policía procederán a destruir las plantaciones de estos arbustos y a decomisar las hojas que encuentren en el mercado (...) Toda persona a quien se le encuentre esta droga incurrirá en las sanciones.⁸³

El panorama en Colombia para finales de esa década (paralelo a la creación de la Comisión de Narcóticos de la Organización de las Naciones Unidas⁸⁴) era complejo. Un hecho ocurrido el 9 de abril de 1948, denominado *El Bogotazo*⁸⁵, dio origen a una serie de acontecimientos que alteraron el orden público en el país, lo cual trajo como consecuencia un gobierno militar que tomó el poder a mediados de 1953, presidido por el general Gustavo Rojas Pinilla.

Durante esta dictadura se creó el Departamento Administrativo del Servicio de Inteligencia Colombiano (SIC), especializado en los asuntos referentes a la seguridad interior y exterior de la nación, en donde tuvo cabida el combate al problema de las drogas. Siete años más tarde, durante el segundo gobierno de Alberto Lleras Camargo y en el marco del *Frente Nacional*⁸⁶, el SIC fue sustituido por el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), en 1960. El DAS, que todavía funciona, se ocupa de situaciones que afectan el orden público (dentro de las cuales entra el problema del contrabando de drogas), el crecimiento de la criminalidad y el fenómeno migratorio.

⁸³ **DE LA PEÑA** Begué, Remedios. “El uso..., *óp. cit.*

⁸⁴ Los convenios y organismos para el combate a las drogas, nacidos en el seno de la ONU, serán analizados con más detalle en el siguiente capítulo de la presente investigación.

⁸⁵ En esa fecha fue asesinado Jorge Eliécer Gaitán, candidato a la presidencia por el Partido Liberal. La reacción de la multitud ante este hecho desató un período de protestas y desorden en el centro de la capital colombiana, lo que es conocido como *El Bogotazo*. Para ahondar en ello véase: **ALAPE**, Arturo. *El Bogotazo. Memorias del Olvido*. Ed. Casa de las Américas, Bogotá, 1983.

⁸⁶ El *Frente Nacional* fue un período de coalición entre los partidos Liberal y Conservador para la alternancia del poder y la repartición por mitad de todos los cargos públicos, excluyendo a otras bancadas políticas, el cual tuvo una duración de 16 años (1958-1974). Para ahondar en ello véase: **ROJAS**, Humberto y **CAMACHO**, Álvaro. *El Frente Nacional: ideología y realidad*. Ed. Punta de Lanza, Bogotá, 1973.

Ahora bien, estos esfuerzos seguían siendo insuficientes para combatir las drogas ilegales. Desde la administración de Julio César Turbay (1978- 1982), Colombia empezó a recibir una fuerte presión por parte de Estados Unidos para utilizar químicos en la estrategia de erradicación de las plantaciones de cannabis. Para esa época, este país andino se había convertido en el primer productor y exportador de marihuana desde Sudamérica hacia territorio estadounidense.⁸⁷

Turbay se mostró reacio a comenzar un programa de fumigación con herbicidas químicos por la controversia internacional alrededor de las consecuencias que esto traería, y por las preocupaciones ecológicas internas. Por ello, prefirió lanzar una ofensiva militar contra la producción y el contrabando de marihuana, mediante el despliegue de lo que denominó la Operación Fulminante. Así, en noviembre de 1978 aproximadamente 10 mil soldados fueron destinados para este operativo en la costa Atlántica colombiana.⁸⁸

Durante la administración de Turbay también se creó el Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE), en 1974. Esta dependencia, adscrita al Ministerio de Justicia, también determinó no aplicar el procedimiento de erradicación de cultivos con herbicidas.⁸⁹

Fue hasta el cuatrienio de Belisario Betancur cuando se dio luz verde a la erradicación con herbicidas, en 1984. Sin embargo, debido a la polémica que había generado la eventual utilización del *paraquat*⁹⁰, se optó por utilizar glifosato⁹¹ para iniciar la fumigación de la marihuana, por considerar que el segundo causaba menos daños que el primero.⁹²

⁸⁷ TOKATLIAN, Juan Gabriel. “Estados Unidos y los cultivos ilícitos en Colombia: los trágicos equívocos de una fumigación fútil”. Center for Latin American Studies, University of California, USA, 2003. Disponible en: http://www.clas.berkeley.edu/Events/conferences/Colombia/workingpapers/working_paper_tokatlian.html [Consulta: mayo 2008]

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ El *paraquat* es el nombre comercial de un compuesto químico tóxico (Dicloruro de 1,1'-dimetil-4,4'-bipiridilo) que es utilizado ampliamente como herbicida. Es venenoso para los humanos si es ingerido. En Estados Unidos está clasificado como de “uso restringido”, lo que significa que solamente puede ser utilizado por personas que tengan licencia para su aplicación.

⁹¹ El glifosato es un herbicida de amplio espectro, altamente tóxico tanto para malas hierbas como para los cultivos. Sin embargo muestra baja toxicidad para los animales y es rápidamente inactivado en el suelo. Está desarrollado para la eliminación de hierbas y de arbustos, en especial los perennes. Es absorbido por las hojas y no por las raíces.

⁹² TOKATLIAN, Juan Gabriel. “Estados Unidos...”, *óp. cit.*

Cabe resaltar que para ese período los cultivos de coca habían ganado terreno, mientras que las políticas fuertes y puntuales hasta ese momento apuntaban sólo a la erradicación de la cannabis. Sin embargo, en 1982 entró en vigencia el Tratado de Extradición entre Colombia y Estados Unidos (que había sido firmado en 1979, en la presidencia de Turbay). Es bajo este instrumento jurídico que se incluye en los delitos que darán lugar a su aplicación, el de la posesión o elaboración de drogas, y se menciona específicamente a la cocaína.

Al igual que en el caso de la marihuana, ante el auge de la cocaína los gobiernos de Colombia y Estados Unidos reaccionaron con medidas. El 4 de marzo de 1982 entró en vigor la ley 27 de 1980, mediante la cual el Estado colombiano ratificó el Tratado de Extradición (...) Este instrumento sería en los años siguientes el eje central de la lucha contra los carteles colombianos de la cocaína y una de las causas principales de una difícil época de violencia y terror para los colombianos.⁹³

Aunque la extradición parecía un paso importante en la lucha contra el tráfico de drogas, el gobierno colombiano no manifestó un interés inmediato en aplicarla.

La decisión última de extraditar correspondía al Ejecutivo, pero el proceso requería un concepto previo no vinculante de la Procuraduría y el visto bueno de la Corte Suprema de Justicia (...) Sin embargo, el presidente Belisario Betancur negó autorizar extradición alguna, con argumentos jurídicos teñidos de una retórica nacionalista. Pese a las presiones de Estados Unidos, Betancur se ratificó en su negativa.⁹⁴

La posición del gobierno frente al Tratado de Extradición permaneció igual los siguientes años, y sólo hasta 1985 fueron entregados los primeros cuatro colombianos a Estados Unidos.⁹⁵

⁹³ **PARDO**, Rafael. *La historia de las guerras*. Ed. Ediciones B, México, 2004, p. 575.

⁹⁴ **GUTIÉRREZ**, Francisco; **WILLS**, María Emma; **SÁNCHEZ**, Gonzalo. *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Ed. Norma, Bogotá, 2006, p. 419.

⁹⁵ *Ibid*, p. 420.

Ahora bien, regresando a la fumigación de cultivos, también las plantaciones de coca hicieron parte de esta política. El gobierno colombiano buscó identificar un químico efectivo para terminar con su siembra, y fue así como a finales de 1985 se decidió aplicar garlon-4⁹⁶. Esta práctica fue abandonada un año después, debido a que el químico demostró ser altamente peligroso y perjudicial para la salud de la población.⁹⁷

Cabe señalar que en este período, al gobierno de Colombia no sólo le preocupaban las plantaciones de droga. Los actores involucrados en este fenómeno también dieron pie a que las autoridades de ese país optaran por la creación de nuevas dependencias policiales y militares que se enfocaran única y exclusivamente a combatirlos, así como a la gestación de nuevas políticas y medidas para hacerle frente al problema general de la producción y tráfico de sustancias ilícitas.

Fue entonces cuando se inició una fuerte y directa persecución de los grandes líderes de los grupos dedicados al contrabando ilícito de drogas. Sáenz asegura que fue sólo hasta los años setenta del siglo pasado cuando se hizo más evidente la alianza entre dichos grupos, que recibieron el nombre de *cárteles*⁹⁸, y a partir de allí se incluyó en las políticas la captura de los actores implicados en este fenómeno, así como las leyes de expropiación de la riqueza adquirida con utilidades del contrabando ilícito de drogas.⁹⁹

La década de los ochenta estuvo marcada por un cambio en los planes antidrogas de Estados Unidos hacia Colombia, y se empezó un esfuerzo aún mayor por buscar una cooperación bilateral efectiva en esta materia. Lo anterior también respondía a la preocupación de Washington y Bogotá por la multiplicación de actores involucrados en este problema: las guerrillas¹⁰⁰ y los paramilitares¹⁰¹.

⁹⁶ Nombre comercial del herbicida Triclopir

⁹⁷ TOKATLIAN, Juan Gabriel. “Estados Unidos...”, *óp. cit.*

⁹⁸ Definición incluida en la p. 33 de la presente investigación.

⁹⁹ SÁENZ Rovner, Eduardo. “La ,prehistoria’...”, *óp. cit.*

¹⁰⁰ Con el Frente Nacional, aunque se logró terminar con la violencia bipartidista entre liberales y conservadores, se cerraron las puertas a otras alternativas políticas, principalmente a las corrientes de

En este período, la actividad del narcotráfico se intensifica e inicia el establecimiento de nexos con importantes sectores de la política, la economía y actividades sociales. Se da comienzo a la creación de los primeros grupos paramilitares en Colombia y a la consolidación de los carteles de Cali y Medellín, que intensifican la violencia y el terrorismo.¹⁰²

La entrada en escena de estos nuevos actores hizo aún más complejo el diseño de políticas para combatir este fenómeno. Las relaciones de ambos (guerrilla y paramilitares), con grupos organizados para el contrabando de drogas, se dieron alrededor de acuerdos inestables, que sólo buscaban la instalación y funcionamiento de laboratorios para el proceso coca-cocaína, así como la construcción de pistas aéreas para el embarque de drogas. Tal infraestructura se desarrolló en escenarios controlados por las guerrillas.¹⁰³

Es así como la década de los noventa del siglo XX trajo consigo una estrategia múltiple por parte del gobierno colombiano para contener el contrabando de drogas. Paralelo a la persecución de los líderes de los grupos dedicados a este

izquierda. Lo anterior, en el contexto de la Revolución Cubana y el descontento social que dejó la denominada época de *La Violencia* (1948-1960) en Colombia, son algunas de las causas estimadas que dieron origen a los grupos guerrilleros en ese país, como lo son las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en 1964, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en 1965, el Ejército Popular de Liberación (EPL) en 1968 y por último el Movimiento 19 de abril (M-19), en 1973. Para ahondar en este tema véase: **PIZARRO** Leongómez, Eduardo. *Insurgencia sin revolución. La guerrilla en Colombia en una perspectiva comparada*. Ed. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1996.

¹⁰¹ Los paramilitares son grupos armados al margen de la ley, que se organizaron a partir de la década de los setenta del siglo XX, con el fin de combatir a los grupos de extrema izquierda. Éstos se extendieron por diversas regiones del territorio colombiano con la participación de ricos hacendados, colonos y pequeños industriales. En 1997 dieron origen a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), organización ilegal paramilitar confederada, que reunió en una entidad centralizada a muchos de los múltiples grupos de autodefensa regionales pre existentes. Desde sus inicios, las AUC se declararon como un grupo contrainsurgente que combatía a las guerrillas. Para ahondar en este tema véase: **ARANGUREN** Molina, Mauricio. *Mi Confesión. Carlos Castaño revela sus secretos*. Ed. Oveja Negra, Bogotá, 2001.

¹⁰² Comisión Interamericana Contra el Abuso de Drogas (CICAD). “Desarrollo Alternativo en Colombia”. Disponible en: http://www.cicad.oas.org/Desarrollo_Alternativo/esp/Colombia/Save%20default.htm [Consulta: mayo 2008]

¹⁰³ **VARGAS**, Ricardo. “Cultivos ilícitos y conflicto armado: el caso colombiano y el paradigma de seguridad global”. Disponible en: <http://catedras.ucol.mx/transformac/PDF/Ricardoconferencia.pdf> [Consulta: mayo 2008]

ilícito¹⁰⁴, algunos de ellos pedidos en extradición por Estados Unidos, se diseñaron políticas con tintes sociales, y se continuaron las que ya se implantaban con relación a la erradicación de cultivos.

Dentro de las políticas adoptadas en ese período, se destaca la aplicación de dos instrumentos: el desarrollo alternativo (que sería realizado por programas de tipo presidencial) y la interdicción (orientada para controlar el tráfico de narcóticos y precursores, y la erradicación física de los cultivos).¹⁰⁵

Nace entonces el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (Plante), orientado a ofrecer alternativas de desarrollo económico para los pequeños cultivadores de droga. La estrategia múltiple del gobierno colombiano incluyó además la confiscación de insumos y exportaciones, destrucción de laboratorios de procesamiento y programas contra la drogadicción.¹⁰⁶

Sin embargo, pese a estos esfuerzos la década de los noventa terminó con una tendencia al crecimiento de la oferta de sustancias ilícitas, caracterizada por el desarrollo del cultivo de éstos en múltiples regiones de ese país sudamericano.

Colombia había concentrado un conjunto de ventajas comparativas y competitivas en el negocio ilícito de los narcóticos que hacía del territorio nacional un espacio privilegiado para la producción y procesamiento de distintas sustancias psicoactivas ilegales. El cultivo de coca persistió y se amplió, tanto en cantidad como en calidad. A su vez, las heladas en Estados Unidos que afectaban ocasionalmente las plantaciones de marihuana y el incremento episódico de la represión en el cultivo de marihuana en México, produjeron, en distintos momentos, el resurgir de los cultivos de marihuana colombiana. La infraestructura establecida le permitía a Colombia plantar más coca y marihuana si existía un mercado atractivo y si ello le resulta rentable a la narcocriminalidad organizada en el país.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Para este fin, en el gobierno de César Gaviria se creó el Bloque de Búsqueda, figura que puede sintetizarse como la coordinación de todas las instituciones encargadas de enfrentar la criminalidad en Colombia. En él participaron las fuerzas armadas, la Policía Nacional, el DAS y la Fiscalía General.

¹⁰⁵ VARGAS, Ricardo. "Cultivos ilícitos...", *óp. cit.*

¹⁰⁶ ROCHA García, Ricardo. "Antecedentes y perspectivas del narcotráfico en Colombia: una mirada a las políticas". Disponible en: <http://www.ejournal.unam.mx/pde/pde126/PDE12604.pdf> [Consulta: junio 2008]

¹⁰⁷ TOKATLIAN, Juan Gabriel. "Estados Unidos...", *óp. cit.*

Ahora bien, el hecho de que Colombia llegara a ser el principal proveedor de cocaína a nivel mundial, luego de haber erradicado decenas de miles de hectáreas y de asumir elevados costos económicos y sociales, hizo necesario el replanteamiento de la estrategia antidroga por medio del denominado Plan Colombia, que empezó a diseñarse a finales de los noventa mediante la integración de esfuerzos de interdicción, los de recuperación económica, fortalecimiento institucional, apoyo a la población más vulnerable y el proceso de paz con los grupos alzados en armas.¹⁰⁸

Bajo estos antecedentes es como Colombia recibió el nuevo milenio en una lucha constante contra el problema de la producción ampliada del contrabando de drogas ilícitas. Las políticas específicas que se efectuaron a partir del año 2000 (o para ser más exacta, desde finales de 1999, cuando entró en vigencia el Plan Colombia), serán las que se analizarán con más detalle en los siguientes capítulos de esta investigación.

¹⁰⁸ **ROCHA** García, Ricardo. “Antecedentes y...”, *óp. cit.*

Capítulo II. Alcances y limitaciones de los organismos internacionales para el combate al tráfico de drogas ilícitas

En el capítulo anterior, analicé tres importantes aspectos de mi investigación. En primer lugar, expliqué los conceptos básicos de la Teoría de la Interdependencia, la cual considero como la más apropiada para abordar el tema de las políticas antidrogas en Estados Unidos, México y Colombia. En segundo lugar, hice referencia a las diferentes concepciones que se tienen sobre la problemática del contrabando de drogas ilícitas, tras hacer una revisión del estado del arte de los autores que han escrito sobre este tema, y desarrollé una definición consecuente con mi tesis. Por último, abordé los principales antecedentes de las políticas antidrogas en los tres países.

Ahora bien, en lo que respecta al presente capítulo, mi intención es hacer una revisión del papel que juegan los organismos internacionales y regionales para el combate a las drogas, específicamente los que emergen de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA).

A partir de lo anterior, pretendo describir en qué consisten estas instituciones, qué actores involucran, qué funciones han desempeñado, cuáles han sido los alcances que han obtenido, y finalmente establecer los límites de las mismas. Lo anterior será analizado en primera instancia de manera general, para finalmente ser aterrizado a los casos concretos de Estados Unidos, México y Colombia.

2.1 Política global para el combate a las drogas

La Teoría de la Interdependencia, como expliqué en el capítulo 1, aboga por la descentralización del poder y destaca que no sólo los Estados son los actores principales dentro de una relación de carácter interdependentista. Es así como en materia del combate al tráfico de drogas, algunos estudios dan especial importancia a ciertos organismos de carácter mundial, y la influencia de éstos en las políticas antidrogas.

Por ello, es común encontrar términos como el de *régimen internacional* para hacer alusión a las instituciones que analizaré posteriormente. Sin embargo, debido al debate que genera el uso de este término para este caso específico (en torno a si las medidas que dictan estos organismos contra el contrabando de drogas constituyen o no regímenes como tal), para fines de la presente investigación no los analizaré de esa manera.

Lo que me interesa es hacer un estudio crítico que me permita establecer cuáles son los principales alcances y limitaciones de dichas agencias, dentro de los esfuerzos de cooperación en esta materia.

2.1.1 Generalidades de los organismos globales para el combate al contrabando de drogas

El problema de hacer cumplir las pautas de los organismos internacionales algunas veces mal dirige a pensar que éstos insignificantes, y tienden a ignorarse. Sin embargo, hay políticas globales específicas que a menudo tienen efectos importantes en relaciones interdependientes que involucran a unos cuantos países. Un ejemplo de ello son precisamente las agencias para el combate al tráfico de drogas ilícitas.

Las medidas que éstas adoptan adquieren importancia en acuerdos o tratados interestatales, aunque puedan estar incluidas de manera implícita. Su función básica es de apoyo, porque fungen como intermediarios entre la estructura de poder de un sistema internacional y la negociación política y económica que toma lugar con ello.¹⁰⁹

Pero aunque sus alcances han demostrado en momentos específicos cumplir tareas mucho más complejas, los organismos internacionales se ven afectados por la estructura del sistema (es decir, la distribución de las instancias de poder entre Estados), en donde, como analizaré más adelante, encuentran su mayor limitación.¹¹⁰

Ahora bien, las normas y compromisos que traen consigo estos organismos para la lucha contra las drogas, permiten clasificar sus funciones y formas de acción de manera específica. Jack Donnelly, especialista en organización internacional y Derechos Humanos, hace referencia a ello y distingue cuatro funciones básicas de estos organismos:¹¹¹

1) Promoción: favorecen la aplicación nacional de normas internacionales mediante mecanismos como las actividades de información pública y la adopción de resoluciones exhortativas.

2) Ayuda: dan apoyo para la aplicación nacional de normas internacionales (en este caso, para el combate a las drogas), típicamente por medio de ayuda económica o técnica.

¹⁰⁹ **DONNELLY**, Jack. “Las Naciones Unidas y el régimen global de control de drogas”. En: **SMITH**, Peter H., *El combate a las drogas en América*. Ed. FCE, México, 1993, p. 357-359.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ *Ibid.*, p. 358.

3) Puesta en vigor: desempeñan un papel internacional directo, por ejemplo por medio de sistemas de intercambio de información internacional, consulta o coordinación pública, o supervisión internacional de cumplimiento nacional de las normas o políticas recomendadas para combatir el narcotráfico.

4) Declaratorios: porque incluyen normas internacionales pero carecen de poderes para la toma de decisiones.

Precisamente el último punto señalado por el autor es el que proporciona más elementos para entender los alcances y límites de los organismos internacionales para el combate a las drogas. Donnelly agrega que la mayoría de éstos tienen tácticas frágiles para adoptar medidas:

La mayoría de los regímenes internacionales, cualquiera que sea su esfera de problemas, tienen procedimientos relativamente débiles de toma de decisiones (...) Las normas del régimen global de control de la droga son coherentes, bien desarrolladas y ampliamente recomendadas por Estados y otros autores por igual. No obstante, las más (sic) de las veces, la aplicación de estas normas queda casi enteramente en manos de actores nacionales, no internacionales.¹¹²

Es así como la política global en esta materia, entendida para la presente investigación como los procedimientos multilaterales más generales, que son de carácter universal (por estar abiertos a todos los Estados y pretender incluirlos a todos), carece de recursos y facultades necesarias para desempeñar un papel diferente al de sólo apoyar y subsidiar la lucha contra el tráfico de drogas ilícitas.

Ahora bien, los elementos que constituyen a estos organismos los hacen ir más allá de un simple conjunto de instituciones o acuerdos multilaterales. Por esta razón, para su análisis es necesario tener en cuenta los aspectos que los determinan. Mariana Souto hace referencia a ello y explica que están compuestos por dos dimensiones: las características observables y las prácticas concretas.¹¹³

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ **SOUTO** Zavaleta, Mariana. “La estrategia internacional contra las drogas: hasta donde es posible avanzar en los procesos de cooperación hegemónica”. Revista Espacios Políticos (versión electrónica), Argentina,

Las primeras están compuestas por la densa red de acuerdos, mecanismos e instituciones explícitas consensuados por los Estados frente a la problemática en cuestión. Mientras que las segundas son las acciones que devienen de tales acuerdos o que provienen de prácticas anteriores y posteriores.¹¹⁴

Concretamente, la autora explica que al analizar las medidas producidas por los organismos internacionales se deben observar tanto sus manifestaciones explícitas como sus prácticas implícitas, para detectar una dimensión formal y una dimensión material en su desenvolvimiento.¹¹⁵

Ahora bien, la estrategia internacional de control de drogas se asienta en una multiplicidad de tratados y organismos que le dan un contenido preciso. Guillermo Aureano explica: "no se trata sólo de un conjunto de normas, sino de un aparato institucional bien establecido, con ramificaciones en cada Estado. En su seno, un sólo principio (la prohibición) y una sola estrategia (la represión) son considerados legítimos".¹¹⁶

A la luz de lo anterior, y teniendo como escenario principal para el análisis a los tres países que involucra mi investigación, resulta importante analizar que los esfuerzos de la ONU y la OEA en la lucha contra el contrabando de drogas se han concretado en la firma de convenciones y en la conformación de organismos específicos para atacar este creciente fenómeno.

2005. Disponible en: http://www.espaciospoliticos.com.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=21&Itemid=2
[Consulta: septiembre 2008]

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ AUREANO, Guillermo. "Drogas y democracia en los foros multilaterales". Artículo preparado para el seminario "Démocratie et gouvernance mondiale : quelles régulations pour le 21^e siècle?", organizado por el Programa MOST de la UNESCO, en ocasión del Foro Social Mundial (Porto Alegre, 29 y 30 de enero del 2001). Disponible en: <http://www.unesco.org/most/wsfaureano.doc> [Consulta: septiembre 2008]

2.2 Naciones Unidas y la lucha contra las drogas

Los esfuerzos de la ONU en esta materia tienen sus raíces y fundamentos en iniciativas anteriores a 1945, año de su conformación. Debido a ello, haré primero un repaso de los acontecimientos que anteceden a las Naciones Unidas y que tienen repercusión en el combate al contrabando de drogas.

En segundo lugar, enumeraré cada una de las convenciones que se han ratificado y los organismos creados en el seno de la ONU en torno a esta problemática. Mencionaré, por último, cuál ha sido el papel de éstos con relación a la lucha contra el tráfico de drogas en Estados Unidos, México y Colombia.

2.2.1 Antecedentes a la ONU en materia del combate a las drogas

El combate global contra las drogas inició desde principios del siglo XX, aunque la historia del consumo de estas sustancias es mucho más antigua. Sin embargo, antes de 1900, su abuso no fue considerado como un problema internacional.¹¹⁷

Desde principios del siglo XX, la comunidad internacional buscó controlar la producción, comercialización y uso de ciertas drogas. Estos primeros intentos (que tomaron cuerpo en una plétora de acuerdos y protocolos) vehiculaban principios y creencias típicamente occidentales, cuyos fundamentos son religiosos y de tinte racista antes que científicos.¹¹⁸

Con la Conferencia de Opio en Shanghai en 1909, se abrieron las puertas a las políticas prohibicionistas. Ésta fue fruto de la campaña iniciada por China contra el opio en 1906, que Estados Unidos continuó dándole tintes internacionales, con el

¹¹⁷ DONELLY, Jack. “Las Naciones...”, *óp. cit.*, p. 359.

¹¹⁸ MUSTO, David. “The Global Drug Phenomenon: Lessons from History and Future Challenges”, EUA, 1994. En: PERL, Raphael Francis (compilador), *Drugs and Foreign Policy: A Critical Review*. Boulder: Westview Press, p. 1-6.

propósito de regular el comercio mundial de esta droga. La conferencia, a la que asistieron 13 países, sólo tenía competencia para hacer recomendaciones sin fuerza vinculante.¹¹⁹

Ésta abrió el camino para convocar la Conferencia Internacional de La Haya en 1907, la cual tuvo como resultado la Convención Internacional del Opio en enero de 1912. Con ésta última se dieron los primeros pasos por establecer controles internos a la fabricación, venta y consumo de opio manufacturado (especialmente morfina) y cocaína. Fue un avance importante porque formuló los “principios generales que siguen siendo la guía para el control internacional de la droga hasta la actualidad”.¹²⁰ Francisco Thoumi afirma que ésta,

Fue el primer intento para generar una normatividad internacional con el fin de controlar los narcóticos. Las partes firmantes acordaron limitar el uso de los narcóticos a fines solamente médicos y restringir la manufactura y comercio de esas drogas a los requerimientos de esos usos. Acordaron también cooperar para hacer efectivas dichas restricciones, cerrar los establecimientos para fumar opio, penalizar la posesión de opio y prohibir su venta a personas no autorizadas.¹²¹

La estrategia mundial contra esta problemática se fortaleció después de la Primera Guerra Mundial. Dentro de la Liga de Naciones, se firmó el Acuerdo sobre la Manufactura, Comercio Interno y Uso del Opio en Ginebra en 1925, al cual le siguió la Convención Internacional del Opio, que entró en vigencia en 1928.

¹¹⁹ **THOUMI**, Francisco. “La normatividad internacional sobre drogas y la evaluación de los resultados de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS) de 1998”. Revista Razón Pública (versión electrónica). Bogotá, 2008. Disponible en: http://www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&task=view&id=377&Itemid=188 [Consulta: septiembre 2008]

¹²⁰ **RENBORG**, Bertil. *International drug control: a study of International administration by and through the League of Nations*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 1947, p. 16. Citado por: **DONELLY**, Jack. “Las Naciones...”, *óp. cit.*, p. 360.

¹²¹ **THOUMI**, Francisco. “La normatividad...”, *óp. cit.*

Esta Convención creó un sistema de control estadístico supervisado por una Junta Central Permanente que estableció un sistema para autorizar exportaciones y emitir certificados de importación que regularan el comercio internacional lícito en narcóticos. Aunque los Estados Unidos no fueron miembros de la Liga de las Naciones, participaron activamente en la formulación de esta convención pero no la firmaron.¹²²

Su principal desacuerdo fue con la posición India que en lugar de limitar los usos del opio a los "médicos y científicos" insistió a (sic) que éstos se limitaran a los usos "legítimos" que permitían el hábito de fumar opio en la India. Aunque la convención limitó el consumo de la marihuana a los usos "médicos y científicos" los Estados Unidos se retiraron de la conferencia y no la firmaron.¹²³

Ahora bien, en 1931 se realizó la Convención para Limitar la Fabricación y Regular la Distribución de Drogas Narcóticas, que estableció un sistema de reporte obligatorio bajo el cual los países productores debían informar el tamaño de las áreas cultivadas con coca y amapola, con el fin de limitar la producción de opiáceos y cocaína a las necesidades médicas y de investigación científica. Además, creó un organismo Supervisor de Drogas que tenía por objeto hacer seguimiento al sistema.¹²⁴

Aunado a ello, en 1936 se firmó la Convención para Suprimir el Tráfico Ilícito de Drogas Peligrosas de Ginebra. Ésta fue la primera en solicitar la imposición de castigos severos a los traficantes de drogas ilícitas. Sin embargo, debido a que su ratificación hacia finales de 1939 coincidió con el principio de la Segunda Guerra Mundial, no fue ejecutada en su totalidad.¹²⁵

¹²² *Ibid.*

¹²³ **MUSTO**, David. *La Enfermedad Americana. Orígenes del control antinarcóticos en los EU*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1993, p. 228, 233. Citado por **THOUMI**, Francisco. "La normatividad...", *óp. cit.*

¹²⁴ **THOUMI**, Francisco. "La normatividad...", *óp. cit.*

¹²⁵ *Ibid.*

2.2.2 Convenciones de la ONU para el combate a las drogas

Desde la creación de la Organización de las Naciones Unidas, en 1945, las medidas adoptadas para hacer frente a la producción, contrabando y abuso de drogas a nivel mundial se han fortalecido y consolidado en acuerdos específicos.

En este punto, es imposible negar el éxito del esfuerzo diplomático y político de Estados Unidos, que finalmente logró imponer la lógica prohibicionista que domina las tres convenciones internacionales sobre drogas que continúan vigentes hasta hoy, a las cuales la mayoría de los países terminaron adhiriéndose:

- 1) La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 (enmendada por el Protocolo de 1972).
- 2) El Convenio sobre Substancias Psicotrópicas de 1971.
- 3) La Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Substancias Psicotrópicas de 1988.

Cabe señalar que el objetivo general de los tres documentos es el de limitar el uso de algunas drogas a fines exclusivamente médicos y científicos.

Paralelamente a la adopción de estos tratados, la ONU creó los organismos que controlan su aplicación efectiva, a quienes incumben funciones políticas, técnicas y de coordinación general: la Comisión de Estupefacientes (CE)¹²⁶, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) y el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID).

¹²⁶ Thoumi explica que en 1946 se firmó un protocolo en Lake Success, Nueva York, que estableció la CE bajo el Consejo Económico y Social. La CE es el órgano que formula las políticas contra las drogas dentro del sistema de las Naciones Unidas. En teoría, debe tratar en profundidad todos los asuntos relacionados con el control de drogas. **THOUMI**, Francisco. “La normatividad...”, *óp. cit.*

Cada convención y organismo tiene particularidades que merecen ser analizadas de forma individual. En los siguientes subapartados me ocuparé de ello, haciendo una revisión de lo anterior a nivel general, y teniendo como base tres aspectos: conformación, descripción de funciones, y actores que los conforman.

2.2.2.1 Convención Única sobre Estupefacientes de 1961¹²⁷

Constituye el primer intento concreto de la ONU en materia de fiscalización de drogas. Su objetivo central se resume en limitar el uso de *estupefacientes* a los fines médicos y científicos, y establecer una cooperación y fiscalización internacionales permanentes para la consecución de ese objetivo.

Así, la Convención de 1961 creó un sistema universal para el control del cultivo, la producción, la exportación, la importación, la distribución, el uso y la posesión de tres tipos de sustancias: la amapola, la hoja de coca y el cannabis.

Asimismo, la convención amplió el marco de su extensión a cualquier otra droga que cause efectos similares a aquellos que el tratado especifica. Estableció cuatro Listas de sustancias controladas, donde las Listas I y II están sujetas a los más estrictos controles.¹²⁸

La Convención, que entró en vigor el 13 de diciembre de 1964, codificó los instrumentos multilaterales en la materia vigentes al momento de su adopción. Además de actualizar el mecanismo internacional de fiscalización, lo simplificó en

¹²⁷ Ver documento completo en: http://www.incb.org/pdf/s/conv/convention_1961_es.pdf [Consulta: septiembre 2008]

¹²⁸ Cada una de las tres Convenciones de la ONU elaboró un listado de sustancias prohibidas: la Convención de 1961 las agrupa en la llamada "Lista amarilla"; la de 1971 en la "Lista verde"; y la de 1988 en la "Lista roja". A su vez, cada lista contiene cuatro apartados conocidos como: Lista I, II, III y IV. Esta información se encuentra disponible en el sitio electrónico de la JIFE (<http://www.incb.org>). La "Lista amarilla" puede consultarse en: http://www.incb.org/pdf/forms/yellow_list/48thedYL_Dec_08S.pdf
La "Lista verde" en: <http://www.incb.org/pdf/s/list/verde.pdf>
La "Lista roja" en: <http://www.incb.org/pdf/s/list/roja.pdf> [Consulta: septiembre 2008]

aras de su eficacia y para ello encomendó las correspondientes funciones de control a dos organismos: la Comisión de Estupefacientes (CE) del Consejo Económico y Social y a la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), que se describirán más adelante.

También, para apoyar estos organismos se creó una secretaría. Ésta ha evolucionado a través del tiempo y hoy en día es la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONUDD). Este organismo actualmente maneja fondos y proyectos de asistencia técnica a diversos países y cada vez más se involucra en temas diferentes a las drogas como son el crimen organizado, el terrorismo y el tráfico de seres humanos, material radioactivo y biológico, entre otros.¹²⁹

A su vez, la Convención de 1961 dispuso compromisos para prevenir el uso indebido de *estupefacientes* y la identificación, tratamiento, educación, postratamiento, rehabilitación y readaptación social de las personas afectadas por el consumo.

Fue enmendada por el Protocolo de 1972, que entró en vigencia hasta agosto de 1975. Tuvo como objetivo central fortalecer y hacer más efectiva la acción internacional para dar respuesta a la problemática mundial de las drogas.

El Protocolo instó a la adopción de rigurosas medidas para la contención de las distintas fases que conforman el fenómeno: producción, fabricación, tráfico y consumo de drogas, y delitos relacionados. La tipificación como delitos de esas conductas, el intercambio de información y la coordinación interestatales, obran en el instrumento como acciones esenciales.

¹²⁹ **THOUMI**, Francisco. “La normatividad...”, *óp. cit.*

2.2.2.2 Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971¹³⁰

El documento se concentra en las drogas sintéticas y alucinógenas, cuyo consumo creció en los Estados Unidos y Europa Occidental en los años sesenta, especialmente las anfetaminas, barbitúricos y LSD, así como sus precursores químicos.

En él se reconoce que las sustancias controladas con frecuencia tienen usos terapéuticos y valor científico. Prevé las reglas que los gobiernos deben seguir para otorgar licencias de producción, regulaciones para las prescripciones médicas y el comercio internacional. También prevé los casos y drogas para los que dichas actividades son prohibidas.

Con el Convenio de 1971 se establecieron directrices para la cooperación internacional y para la acción contra el tráfico ilícito. Respecto al consumo ilegal, aunque las partes se comprometen a tomar medidas adecuadas, no tienen obligaciones definidas.

Además de ello, agrega en sus Listas un número alto de drogas sintéticas. Sin embargo, debido a la fuerte influencia de la industria farmacéutica, se aceptó que “a menos que existieran pruebas concluyentes sobre el peligro de una determinada sustancia, ésta no debería penalizarse”.¹³¹

¹³⁰ Ver documento completo en: http://www.incb.org/pdf/s/conv/convention_1971_es.pdf [Consulta: septiembre 2008]

¹³¹ THOUMI, Francisco. “La normatividad...”, *óp. cit.*

2.2.2.3 Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988¹³²

Se concentra en aspectos relacionados al control del tráfico de drogas: el cultivo, la fabricación, la distribución, la venta, el lavado de dinero. Éste último aspecto es usado por primera vez en un acuerdo formal de la ONU, y con él se empezó a formalizar la lucha contra esta actividad.

El documento afirma que busca eliminar de raíz el problema del abuso de narcóticos y de sustancias psicotrópicas, y pone como meta promover la cooperación entre los signatarios. Además,

Aclara los asuntos relacionados con la jurisdicción, establece directrices para medidas de confiscación de activos, extradición, asistencia legal mutua, y otras formas de cooperación y asistencia entre estados que sirven de tránsito a las drogas, controles a las sustancias usadas en la fabricación de drogas narcóticas y sustancias psicotrópicas, zonas y puertos libres, y el uso de los correos por parte de los traficantes.¹³³

Con la Convención de 1988, por primera vez se hace obligatoria la penalización de la posesión de drogas para el consumo personal, aunque no obliga a su criminalización. Thoumi explica que con ello el consumo se encuentra tipificado penalmente, pero dependiendo de la importancia que se le dé, puede considerarse como delito o como contravención, lo que da lugar a que su sanción varíe.¹³⁴

¹³² Ver documento completo en: http://www.incb.org/pdf/s/conv/convention_1988_es.pdf [Consulta: septiembre 2008]

¹³³ THOUMI, Francisco. “La normatividad...”, *óp. cit.*

¹³⁴ *Ibíd.*

2.2.3 Organismos de la ONU para el combate a las drogas

Muchos han sido los organismos y oficinas que se han desprendido de Naciones Unidas para ayudar en la lucha por contener el tráfico de drogas ilícitas. Algunos de ellos han cambiado de nombre en los últimos años y han nacido del seno de otros. En este apartado describiré a los que desarrollan un papel principal en esta materia.

Cabe señalar que los tres primeros (la Comisión de Estupefacientes, la Junta Internacional para la Fiscalización de Estupefacientes y la oficina de la ONU contra las Drogas y el Delito) constituyen el núcleo fuerte dentro de esta problemática, pues es donde se concentra toda la discusión y análisis de los asuntos de las drogas ilícitas. El resto de organismos, incluyendo los que se desprenden de la OEA que se describirán más adelante, tienen funciones más simbólicas que prácticas.

2.2.3.1 Comisión de Estupefacientes (CE)

La Comisión de Estupefacientes es el órgano normativo central de las Naciones Unidas para tratar a fondo todas las cuestiones relacionadas con la fiscalización del uso indebido de drogas. Fue establecida en febrero de 1946 por el Consejo Económico y Social (ECOSOC).

La conforman representantes de los 53 Estados Miembros, y celebra períodos de sesiones anuales a los que asisten también en calidad de observadores gobiernos, organismos especializados de las Naciones Unidas y Organizaciones No Gubernamentales.

Ésta es la encargada de examinar la situación mundial con respecto a la fiscalización de estupefacientes y formular recomendaciones para fortalecer las actividades internacionales en la materia, cuando lo estime pertinente.

También, supervisa la aplicación de las convenciones y los acuerdos internacionales relativos a los estupefacientes y sustancias sicotrópicas y toma decisiones, con recomendación previa de la Organización Mundial de la Salud (OMS), con respecto a las sustancias que deben someterse a fiscalización internacional.

La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 le asigna a la CE funciones específicas, entre las que se destacan:

- Modificar las Listas de drogas prohibidas
- Señalar a la atención de la Junta cualquier cuestión que tenga relación con las funciones de la misma
- Hacer recomendaciones para la aplicación de las disposiciones de la Convención de 1961 y el logro de sus propósitos y, en particular, recomendar programas de investigación científica e intercambio de información de carácter científico o técnico.

2.2.3.2 Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE)

Fue establecida por la Convención Única de Estupefacientes de 1961. Los 13 miembros que constituyen su Consejo dan seguimiento al cumplimiento de tratados internacionales. Ésta opera como el órgano de las Naciones Unidas responsable de dos funciones clave.

En primer lugar, en relación con la fabricación, el comercio y uso ilícitos de drogas, este organismo en cooperación con los gobiernos procura asegurar que haya suministro de drogas adecuados para fines médicos y científicos y que no se produzcan desviaciones de drogas de fuentes lícitas a canales ilícitos.

En segundo lugar, determina las carencias o falencias de los sistemas de fiscalización nacionales e internacionales y presta su concurso en el proceso de corrección de los mismos. Asimismo la JIFE tiene a su cargo la evaluación de los productos químicos empleados en la fabricación de drogas ilícitas, a fin de determinar si deben ser sometidos a fiscalización internacional.

La JIFE presenta un informe anual que registra su labor y el análisis de la información estadística en las materias de su competencia. El instrumento preserva la rigurosa fiscalización a la producción de opio y la hace extensiva al cultivo de especies vegetales que sirven de insumo de los estupefacientes naturales, incluido el arbusto de coca y toda planta del género cannabis.

Con miras a asegurar las existencias necesarias de estupefacientes para fines médicos y científicos, los Estados que forman parte de la Junta contraen la obligación de limitar la producción de las drogas anteriormente mencionadas.

2.2.3.3 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)

Constituye uno de los principales organismos internacionales en la actualidad, en relación al tema de las drogas. Anteriormente denominada Oficina de Fiscalización de Drogas y prevención del Delito, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) fue creada en 1997 con el fin de reforzar la capacidad de la ONU para abordar las cuestiones de la fiscalización de drogas, la prevención del delito y el terrorismo internacional.

El programa contra las drogas de este organismo coordina y dirige las actividades de Naciones Unidas en la esfera de la fiscalización de sustancias ilícitas. Entre sus funciones principales están: ofrecer asesoramiento técnico a los Estados miembros sobre temas relacionados con la inspección de drogas, preparar estadísticas sobre el consumo y la incautación de las mismas, así como ayudar a redactar textos legislativos y a capacitar a funcionarios judiciales.¹³⁵

¹³⁵ Para más información se puede consultar la página web de la UNODC: <http://www.unodc.org/>

El programa también se ocupa de informar a la opinión pública sobre los peligros del uso de drogas, además de reforzar las iniciativas internacionales contra la producción, tráfico de sustancias ilícitas y delitos conexos.

En tanto, el programa contra el delito de la UNODC se encarga de las actividades relacionadas con la prevención del delito y la justicia penal, por lo que colabora con los Estados Miembros para consolidar el imperio de la ley y promover el establecimiento de sistemas de justicia penal estables y viables.

Entre sus funciones está prestar atención especial a la lucha contra la delincuencia transnacional organizada, la trata de personas, el tráfico de armas, los delitos financieros, la corrupción y el terrorismo.

La labor de la UNODC se centra en tres temas específicos: el estado de derecho; el análisis de políticas y tendencias; así como la prevención, tratamiento, reinserción y desarrollo alternativo.

Ahora bien, en términos de reducción de la oferta mundial de las drogas, este organismo busca que la eliminación de los cultivos ilícitos vaya acompañada con la erradicación de la pobreza. Por ello, trabaja con los gobiernos y el sector privado para promover el desarrollo en las regiones vulnerables y crear oportunidades de ingresos lícitos en los países más afectados por este flagelo. Para el caso específico de Colombia,

Tiene la responsabilidad de apoyar al gobierno y la sociedad civil para enfrentar todos los aspectos del problema de las drogas y del delito, incluidas actividades concernientes al desarrollo rural integrado y la sustitución de cultivos ilícitos, la aplicación de las leyes de fiscalización de drogas, la prevención, tratamiento y rehabilitación y las reformas de índole legislativa e institucional destinadas a ampliar la capacidad de los gobiernos para combatir el uso indebido y abuso de drogas, y la prevención del delito.¹³⁶

¹³⁶ Para más información, consultar: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/boletin/drogas/> [Consulta: octubre 2008]

En países donde los niveles de consumo han aumentado en la última década, como es el caso de México, la UNODC vela por reducir la vulnerabilidad de las personas a la adicción a las drogas, a través de intervenciones exhaustivas y adecuadamente dirigidas. Por ello, brinda asistencia técnica para mejorar la prevención, el tratamiento y la reinserción de los drogodependientes, así como a los grupos de alto riesgo para el VIH/SIDA.¹³⁷

Por último, este organismo ayuda a los gobiernos a mejorar su base de conocimientos sobre drogas y delincuencia, a través de recolección de datos y estadísticas mejoradas nacionales e internacionales, apoyando el análisis y difusión de información sobre tendencias, proporcionando datos sobre experiencia científica y forense, así como apoyando a los Estados a utilizar estos conocimientos en el diseño e implantación de estrategias y políticas.¹³⁸

2.2.3.4 Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID)

Fue establecido en 1991, cuando la ONU solicitó que se creara un programa único que integrase en él por completo las estructuras y funciones de las anteriores dependencias de las Naciones Unidas para la fiscalización y el uso indebido de drogas.

Este programa tiene la responsabilidad exclusiva de coordinar y dotar de dirección efectiva a todas las actividades de las Naciones Unidas en esta esfera. Encara todos los aspectos de este problema, incluidos la aplicación de las leyes de fiscalización de drogas, la prevención, tratamiento y rehabilitación de los adictos y las reformas destinadas a ampliar la capacidad de los gobiernos para combatir el uso indebido y abuso de drogas.

¹³⁷ Para más información, consultar: <http://www.unodc.org/mexico/es/mision.html> [Consulta: octubre 2008]

¹³⁸ *Ibid.*

La Secretaría del PNUFID tiene su sede en Viena, Austria, centro de operaciones del Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, con rango de Subsecretario General de esa Organización. Opera con 23 representaciones permanentes: seis en América Latina, cinco en África, 10 en Asia y dos en Europa.

Sus recursos financieros provienen de dos fuentes principales: el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y las contribuciones voluntarias procedentes de gobiernos de diferentes países, que representan aproximadamente el 90 por ciento del total de los recursos.

Las prioridades del PNUFID son:

- Alertar a la comunidad sobre las amenazas planteadas por el abuso de la droga para individuos, familias, comunidades e instituciones.
- Crear y apoyar asociaciones internacionales, nacionales y locales para atender los problemas de las drogas.
- Promover y mejorar programas para reducir el uso indebido y abuso de la droga, particularmente entre los jóvenes y las poblaciones vulnerables.
- Fortalecer la acción internacional contra la producción de drogas, su tráfico y los delitos relacionados con ella.
- Ofrecer información, análisis y experiencia práctica sobre el problema de las drogas.

2.3 Esfuerzos regionales: la OEA y el combate a las drogas

La Organización de Estados Americanos (OEA), a la que pertenecen los tres países presentes en esta investigación (Estados Unidos, México y Colombia), mencionó por primera vez al problema de las drogas como una amenaza para el Hemisferio en su Asamblea General de 1991, celebrada en Chile.¹³⁹

Desde allí, fecha en que se acordó el principio de que la organización actúe para proteger la consolidación democrática, otros problemas empezaron a ser analizados por los Estados miembros, entre ellos la contención del tráfico de drogas.¹⁴⁰

Sin embargo, desde mediados de la década de los ochenta del siglo pasado, la OEA se preparaba para desempeñar un papel creciente en el combate al llamado *narcotráfico*. Abraham Lowenthal hace referencia a ello y explica que en 1986, con el Programa de Acción de Río de Janeiro, se registró el acuerdo regional de que el tráfico de *narcóticos* amenazaba el desarrollo socioeconómico del Hemisferio, así como sus instituciones democráticas.¹⁴¹ Cabe señalar que fue el mismo año de la Directiva de Seguridad Nacional de Reagan.¹⁴²

Este programa fue importante por dos razones específicas. La primera, porque fue el primer reconocimiento internacional, por todos los países miembros de la OEA, de que compartían la responsabilidad regional de controlar el tráfico de drogas. La segunda, porque fue la primera vez que Estados Unidos reconoció que debía prestarse igual atención a reducir tanto la demanda como la oferta.¹⁴³

¹³⁹ **LOWENTHAL**, Abraham. “La Organización de los Estados Americanos y el control de drogas peligrosas”. En: **SMITH**, Peter H., *El combate...*, *óp. cit.*, p. 388.

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 389.

¹⁴² Se ahonda más sobre este tema en el capítulo I de la presente investigación, cuando se analizan los antecedentes en Estados Unidos en materia del combate a las drogas ilícitas.

¹⁴³ **LOWENTHAL**, Abraham. “La Organización...”, *óp. cit.*, p. 389.

El mismo año del Programa de Acción de Río de Janeiro, la OEA acordó que debía establecerse una Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), para supervisar la problemática, al igual que el desempeño de los Estados miembros para hacerle frente.

La CICAD trajo consigo la creación de más iniciativas en el seno de la OEA: la Estrategia Antidrogas del Hemisferio, el Observatorio Interamericano sobre Drogas (OID), y el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM). A continuación se describirán cada uno de estos, teniendo en cuenta sus generalidades y funciones principales.

2.3.1 Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD)

Fue establecida por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1986, como la respuesta política del Hemisferio Occidental para resolver todos los aspectos relacionados al problema de las drogas.

Cada gobierno miembro nombra a un representante de alto rango a la Comisión, la cual se reúne dos veces al año. La CICAD maneja programas de acción por medio de su Secretariado permanente para suscitar la cooperación y coordinación entre los 34 países que la conforman.

Dichos programas se enfocan a prevenir y tratar el abuso de drogas; reducir la oferta y disponibilidad de drogas ilícitas; fortalecer las instituciones y mecanismos para el control de la problemática; mejorar la leyes de control y su aplicación en el tema de armas de fuego y lavado de activos; desarrollar fuentes alternas de ingresos para cultivadores de coca, amapola y marihuana; asistir a los Estados miembros para mejorar la colección y análisis de datos sobre todos los aspectos de esta temática; y asistir al hemisferio en general a medir el progreso en la lucha contra este fenómeno.

Los objetivos que se destacan de esta agencia son:

- Servir como foro político del Hemisferio en todos los aspectos del problema de las drogas ilícitas.
- Promover la cooperación multilateral en esta área.
- Ejecutar los programas de acción para fortalecer la capacidad de los Estados miembros para prevenir y tratar el abuso de drogas.
- Combatir la producción y el tráfico de drogas ilícitas, así como confiscar a los traficantes el dinero obtenido como resultado del tráfico de drogas.
- Promover la investigación en el área de las drogas, el intercambio de información, capacitación especializada y asistencia técnica.

La CICAD negoció en 1996 la Estrategia Antidrogas del Hemisferio, con base en el documento por medio del cual se estableció (el Programa de Acción de Río de 1986). Luego de reconocer que el problema mundial de las drogas se manifiesta de forma compleja, cambiante y con alcance global, con esta estrategia los Estados reiteran que la reducción de la demanda debe ser un componente fundamental de las políticas y acciones en la materia, toda vez que el consumo constituye la fuerza motriz de la producción y el tráfico de drogas ilícitas.

Bajo este propósito, la Estrategia se compromete a fortalecer los programas de educación preventiva para disminuir el consumo, los niveles de dependencia y los efectos que genera. Además, se compromete a hacer frente a todas las categorías de drogas: las de origen natural, las sintéticas y las psicoactivas de uso farmacéutico, cuando éstas son desviadas de sus propósitos legales.

2.3.2 Observatorio Interamericano sobre Drogas (OID)

Fue creado en el año 2000 para actuar como el área de la CICAD que se encarga de las estadísticas, la información y la investigación. Su misión principal es ayudar a promover y desarrollar una red de información sobre drogas en el hemisferio. Lo anterior con el fin de ofrecer información objetiva, confiable, oportuna y comparable para que todos los Estados miembros puedan comprender mejor, diseñar e instaurar políticas y programas para combatir el problema de las drogas en todas sus dimensiones.

El Observatorio respalda las políticas y la cooperación hemisféricas investigando el nexo clave entre la oferta y la demanda dentro del Hemisferio y en relación con otras regiones del mundo. Puede servir, como sistema de alerta temprana ante la aparición de nuevas drogas, nuevos métodos de uso y elaboración de drogas, y cambios en las modalidades y tendencias en el tráfico.

El OID ofrece un apoyo a los esfuerzos antidrogas de carácter nacional, a través de los siguientes servicios:

- Ayudar a los estados miembros a mejorar la capacidad de recopilar y analizar estadísticas relacionadas con las drogas.
- Promover el desarrollo y establecimiento de observatorios nacionales y el uso de datos y metodologías estandarizadas.
- Proporcionar capacitación técnica y científica para el intercambio de experiencias entre profesionales trabajando en el área de las drogas.

Esta agencia se financia a través de Estados donantes que ayudan a la realización de proyectos o programas específicos. Dentro de los principales contribuyentes se encuentran Estados Unidos, Canadá y México, países observadores, y organizaciones como el Banco Interamericano de Desarrollo.

2.3.3 Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM)

Surge como un mandato de la Cumbre de las Américas de 1998, y su fin es establecer un sistema estandarizado para medir periódicamente la evolución de las acciones antidrogas de los 34 Estados miembros de la CICAD, así como de la región en su totalidad.

Es el único sistema en el mundo de evaluación antidrogas que se basa en la revisión entre pares; es decir, la naturaleza del MEM es opuesta a las evaluaciones o certificaciones unilaterales.

Este mecanismo define, a través de 86 indicadores de evaluación, los componentes de un programa integral nacional y un sistema hemisférico de control de drogas. Del mismo modo, genera periódicamente informes de progreso y recomendaciones públicas por país y para toda la región.

Su objetivo principal es fortalecer en forma directa el diálogo y la cooperación hemisférica para hacer frente con mayor eficacia al problema de las drogas. Además, realizar el seguimiento del progreso de los esfuerzos individuales y colectivos de todos los países participantes en el mecanismo, indicando tanto los resultados obtenidos como los obstáculos enfrentados.

A través del MEM, los países evaluados proporcionan información en respuesta a un cuestionario uniforme, compuesto por 86 indicadores divididos en cuatro categorías: Planes y Estrategias Nacionales; Reducción de la Producción de Drogas; Prevención y Tratamiento; y Medidas de Control. Estos indicadores sirven para medir los esfuerzos y resultados nacionales y hemisféricos tendientes a combatir las drogas ilícitas.

Un Grupo de Expertos Gubernamentales (GEG), conformado por técnicos de los 34 países miembros, utiliza los resultados del cuestionario, al igual que el documento de resumen preparado por cada gobierno, para llevar a cabo las evaluaciones.

2.4 El papel de los organismos internacionales para el combate a las drogas en Estados Unidos, México y Colombia

Teniendo en cuenta los tres escenarios que comprende mi investigación (Estados Unidos, México y Colombia), resulta importante referir a ellos los esfuerzos internacionales y regionales anteriormente analizados.

Mi intención es hacer un repaso de cómo, cuándo y de qué forma estos Estados han hecho uso de los esfuerzos internacionales para hacer frente a la problemática de las drogas en cada uno de ellos. Debido a que son muchas las instituciones que entran en este análisis, decidí abordar este apartado a partir de cada uno de los países, para ir enumerando las acciones conjuntas de éstos y los organismos de la ONU y la OEA (siempre y cuando sea el caso).

Ahora bien, dichos organismos y esfuerzos que se describieron a lo largo de este capítulo, han merecido críticas, en especial por su forma de funcionamiento. Muchas de ellas, corresponden a las limitaciones a las que éstos se enfrentan a la hora de combatir a fondo el problema creciente de las drogas. Por ello, haré una revisión de cuáles son los principales obstáculos de estos esfuerzos de carácter internacional, así como cuáles son las principales críticas que afrontan.

2.4.1 El caso de Estados Unidos

El papel que desempeña Estados Unidos al lado de los esfuerzos de la ONU y la OEA en materia al combate del contrabando de drogas es fundamental, y se puede afirmar además que es diferente al que juegan el resto de los países. Lo anterior por una razón concreta: es el principal contribuyente a la financiación de estos órganos.

Así, las políticas internas para la lucha contra el tráfico de drogas ilícitas que ha implantado este país, se ven en cierto modo reflejadas en los lineamientos y normas que surgen a partir de los organismos internacionales.

Aureano afirma que el éxito de Estados Unidos en materia de drogas se basa en que logró imponer su lógica prohibicionista, por lo menos en las convenciones de 1961, 1971 y 1988 de la ONU, de las cuales surgieron las principales agencias para hacer frente a este fenómeno a nivel mundial.¹⁴⁴

Agrega que "los Estados Unidos tuvieron entonces un rol determinante y, de hecho, son el único país que ha mantenido el problema de la drogas permanentemente inscrito en su agenda de política exterior".¹⁴⁵

Por ello, la mayor parte de los esfuerzos internacionales contra las drogas ilícitas, especialmente en el Hemisferio Occidental, han actuado sobre la base de acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y naciones en que son importantes la producción o el tráfico de estas sustancias.

Lo anterior, afirma Lowenthal, se hace "por medio de una mezcla de incentivos y de sanciones, este país ha tratado de obtener una acción concreta por otros países en particular, en contra de aspectos específicos del comercio de drogas".¹⁴⁶

Ahora bien, dichos acuerdos bilaterales que este país ha suscrito con diferentes naciones del continente americano (por ejemplo Honduras, Guatemala, Chile, Perú, Uruguay y por supuesto, los acuerdos con México y Colombia), sí están basados, por lo menos en el *papel*, en la lógica que impone el régimen global de drogas dictado por la ONU, y el regional de la OEA.

¹⁴⁴ AUREANO, Guillermo. "Drogas y...", *óp. cit.*

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ LOWENTHAL, Abraham. "La Organización...", *óp. cit.*, p. 383.

Lo anterior se manifiesta en la retórica de cada uno de los documentos en esta materia. Éstos consideran dentro de sus obligaciones las adquiridas como partes de la Convención Única sobre Narcóticos, el Convenio sobre Substancias Psicotrópicas, y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Aunque finalmente la ONU no esté de por medio, sino que dichos documentos constituyen meros acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y cada Estado de los 33 restantes.

Es así como Estados Unidos hace uso de los lineamientos y normas que dirigen los esfuerzos y agencias internacionales en la lucha contra esta problemática, aunque directamente no tenga que rendirle cuentas a los mismos.

Son entonces los acuerdos unilaterales y bilaterales en esta materia los que este país generalmente aplica para hacer frente a este fenómeno, dejando a un lado las iniciativas de tipo multilateral. Un ejemplo de los primeros es la Certificación¹⁴⁷, con la que Estados Unidos demostró que sin importar los informes de la JIFE, la CE y la CICAD, podía aplicar sanciones a los países que él consideraba no habían realizado esfuerzos para combatir el problema de las drogas.

Ahora bien, el Plan Colombia, así como los acuerdos de cooperación con México en materia del combate a la producción y tráfico de drogas, previos a la Iniciativa Mérida, que constituyen medidas bilaterales, son los que analizaré en los siguientes capítulos de esta investigación.

2.4.2 Los casos de México y Colombia

Resulta muy similar el papel que juegan los organismos internacionales en ambos países, por lo menos en su diferencia abismal con el que desempeñan en el caso de Estados Unidos. Dicha similitud se basa en dos aspectos: el primero, que tanto

¹⁴⁷ Sobre la Certificación se ahonda en el capítulo I de la presente investigación.

México como Colombia son países productores de drogas.¹⁴⁸ El segundo, que los esfuerzos mundiales para combatir el crimen organizado están dirigidos a combatir las bandas dedicadas al contrabando de drogas ilícitas, conocidas comúnmente como *cárteles*¹⁴⁹, que se desarrollaron en ambas naciones.

Por lo anterior, ambos son signatarios de las tres convenciones sobre drogas de la ONU. Thoumi afirma que al menos las dos últimas de ellas (es decir, la de 1971 y la de 1988) fueron reactivas a los desarrollos de los mercados de drogas ilegales que se diversificaron e internacionalizaron desde el segundo lustro de los años setenta. En el caso de Colombia, durante los años ochenta el narcotráfico como organización criminal transnacional se fortaleció y apeló al terrorismo.¹⁵⁰ Por ello, las convenciones se concentraron en atacar esos aspectos, como respuesta al contexto mundial de las drogas.

México y Colombia también hacen parte activa de los organismos que se desprenden de dichas convenciones, así como de las agencias de la OEA en esta materia. En lo que respecta a la Comisión de Estupefacientes, México y Colombia han sido miembros activos desde su establecimiento en 1946. Así mismo, para la JIFE, ambos países tienen representantes¹⁵¹ (a título personal, como se requiere) y comparten con ella la prioridad que brinda el establecimiento y mantenimiento de mecanismos y procedimientos para evitar y controlar la desviación del comercio ilícito de precursores químicos para la fabricación ilegal de drogas.

En el caso concreto de Colombia, la JIFE fue uno de los organismos clave que apoyó la extradición en la lucha contra el contrabando de drogas ilícitas en la década pasada. El informe anual de la Junta en 1997 invitó a los países suscriptores de la Convención de Viena de 1988 a aplicar este recurso jurídico.¹⁵²

¹⁴⁸ Ver en los anexos las figuras 5,6 y 7, así como el mapa 1, que contienen información sobre los cultivos ilícitos en México y Colombia.

¹⁴⁹ Ver definición en el capítulo I, p. 33.

¹⁵⁰ **THOUMI**, Francisco. “La normatividad..., *óp. cit.*”

¹⁵¹ Es el caso de la mexicana María Elena Medina Mora Icaza, de trayectoria académica y profesional en el ámbito del tratamiento y la prevención del consumo de drogas, y el colombiano Camilo Uribe Granja, médico toxicólogo, quienes actualmente forman parte de la Junta.

¹⁵² Periódico El Tiempo (Bogotá), edición del 3 de mayo de 1997. Disponible en: <http://www.ser2000.org.ar/protect/Archivo/d000cfd.htm> [Consulta: enero 2008]

Ahora bien, en lo que corresponde al PNUDFID, sus objetivos y acciones están estrechamente relacionados con las políticas antidrogas implantadas por ambos países. En este sentido, la oficina ha desarrollado dos actividades centrales en ellos: la primera de orden político, como asesor en el área de fiscalización de drogas; y la segunda, como agencia de cooperación técnica y financiera en las áreas de desarrollo alternativo, prevención y rehabilitación, y apoyo a la justicia.

México y Colombia también están dentro de los 34 países pertenecientes a la CICAD. Además de canalizar los esfuerzos colectivos de estos Estados para reducir la producción, tráfico, el uso y el abuso de drogas en el continente americano, la Comisión ha enfatizado en ambos en un aspecto fundamental: el lavado de dinero.

Sin embargo, con todo lo anterior, estos esfuerzos internacionales quedan reducidos a un mero apoyo de tipo técnico. Finalmente, aunque dicten normas y lineamientos para hacer frente a la problemática mundial de las drogas, las medidas implantadas en México y Colombia responden a políticas internas de cada uno de ellos, o a acuerdos de cooperación bilateral, especialmente con Estados Unidos.

2.4.3 Críticas y limitaciones de las agencias internacionales contra las drogas ilícitas

Debido a que el problema del contrabando y abuso de drogas en el mundo ha mostrado un incremento sustancial en las últimas décadas, surgen muchas preguntas alrededor de las funciones de control que desempeñan los organismos y convenios internacionales analizados anteriormente.

En este último apartado, haré referencia a las críticas que surgen desde la academia sobre el papel de estas agencias en esta materia. Lo anterior, analizado desde el punto de vista de las principales limitaciones a las que éstas se enfrentan a la hora de hacer cumplir sus normas y requerimientos.

La primera crítica que enfrentan las tres convenciones de la ONU sobre las drogas, está ligada a su objetivo general: el de limitar el uso de algunas sustancias a fines exclusivamente médicos y científicos. Aureano explica que esta parcialidad se debe a que en ningún caso se aplican restricciones a los productos más consumidos en Occidente (la nicotina, el alcohol y la cafeína), pero sí a muchos usuados tradicionalmente en los países en desarrollo.¹⁵³

Estas convenciones han merecido críticas aún más fuertes por parte de los especialistas. Se señala así con insistencia que la clasificación de las drogas no depende ni de sus propiedades farmacológicas ni de sus efectos para la salud pública, y que el cumplimiento de los compromisos internacionales socava el Estado de Derecho, incluso en las democracias consolidadas.¹⁵⁴

Al respecto, Thoumi agrega que en el caso de la Convención de 1961, la cual estableció las piedras angulares sobre las cuales se ha formulado la normatividad internacional sobre drogas, los países signatarios se comprometieron a reprimir todos los usos que no fueran de tipo médico o científico. Sin embargo,

El control se extendió solamente al consumo de drogas que alteran la mente percibidas como una amenaza por los gobiernos poderosos del momento. La Convención trata principalmente del control de opiáceos, la coca, la cocaína y el cannabis. El alcohol y la nicotina, drogas domesticadas en la cultura occidental y en otras partes del mundo, fueron excluidas. La hoja de coca por otro lado, fue incluida en la Lista I, siendo la Lista IV la más restrictiva.¹⁵⁵

Además de ello, este autor agrega que el paradigma que excluye usos no médicos o científicos para las drogas controladas se basó en la influencia de grupos religiosos y miembros del sector de salud, que tuvieron gran influencia en la formulación de la normatividad internacional sobre drogas durante todo el siglo

¹⁵³ AUREANO, Guillermo. “Drogas y...”, *óp. cit.*

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ THOUMI, Francisco. “La normatividad...”, *óp. cit.*

pasado. Este paradigma contradice toda la historia humana en la que las drogas que alteran la mente han sido usadas en forma controlada en todas las civilizaciones y culturas.¹⁵⁶

La exclusión de usos no médicos o científicos tiene efectos importantes, entre otros, no permite diferenciar entre drogas blandas y duras puesto que los únicos criterios para evaluar los efectos de las drogas son sus efectos médicos. Otra consecuencia es nublar la diferencia entre usuarios y adictos puesto que no pueden existir usuarios sino abusadores de drogas ilegales. Por eso no sorprende que los países signatarios (de la Convención de 1961) se comprometieran a eliminar la práctica tradicional de mascar coca antes de 25 años después de que la Convención entrara en vigencia, es decir el 31 de diciembre de 1989.¹⁵⁷

Otra característica importante por señalar es que algunas decisiones fundamentales para la suscripción de estas convenciones se tomaron sin una base científica sólida. Según explica Martin Jelsma,

La clasificación de las diversas plantas y sus productos derivados (no los precursores químicos usados para su procesamiento) en las listas de control más estrictas también se caracteriza por no haberse realizado según estudios científicos, sino partiendo de la idea de que todos los estupefacientes eran peligrosos hasta que se demostrara lo contrario.¹⁵⁸

Por otro lado, una crítica fuerte que reciben las convenciones de Naciones Unidas se basa en el argumento de algunos expertos de que éstas dejan poco espacio para maniobrar, en lo que se refiere a cultivos relacionados con drogas que se concentran en países del Sur, donde miles de campesinos dependen de los cultivos ilícitos para sobrevivir.¹⁵⁹

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ **JELSMA**, Martin. “Las drogas en el sistema de la ONU: la historia no escrita de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre el problema mundial de las drogas”, 2003. Disponible en: <http://www.tni.org/archives/jelsma/unwritten-s.pdf> [Consulta: febrero 2009]

¹⁵⁹ “La reforma de las convenciones sobre drogas de la ONU en la agenda”, Instituto Transnacional de Holanda (TNI), noviembre de 2005. Disponible en: <http://tni.org/es/archives/act/3015> [Consulta: febrero 2009]

Ahora bien, en lo que se refiere al papel de los organismos internacionales contra las drogas, una crítica importante se basa en la principal limitación de éstos: la incapacidad de hacer cumplir sus normas, por encima del poder de los Estados. Es así como estas instituciones cumplen funciones periféricas dentro de esta problemática. Donnelly afirma que,

El auténtico problema al que se enfrentan los partidarios de procedimientos más enérgicos en el régimen global del control de drogas es que carecen de suficiente apoyo político de los Estados. El simple hecho es que la mayoría de los países no dan a la acción internacional contra las drogas suficiente prioridad para estar dispuestos a abandonar gran parte de su libertad de acción o su autoridad política.¹⁶⁰

Así, una acción internacional eficaz contra el tráfico de drogas significaría abandonar parte de la maquinaria y aplicación de las leyes nacionales. Lo anterior es probable que ningún Estado lo encuentre aceptable, dado que en la idea misma de soberanía ocupa lugar central el poder policiaco.¹⁶¹

Al respecto, Lowenthal afirma que las convenciones y otros acuerdos internacionales y regionales son ejercicios importantes para despertar la conciencia general, pero hasta el momento todo indica que los Estados miembros no darán los fondos ni la autoridad necesarios para desempeñar un papel directo importante a la reducción de la producción, la venta o el consumo de drogas ilícitas.¹⁶²

Por otro lado, la rigidez de los organismos que se desprenden de Naciones Unidas en esta materia, basados en las tres convenciones al respecto, es otra de sus limitaciones y principales críticas. Los organismos con mayor peso en esta materia muestran poco interés en hacer un cambio de lineamientos para dar una mayor respuesta al problema de las drogas en la actualidad.

¹⁶⁰ DONNELLY, Jack. "Las Naciones...", *óp. cit.*, p. 381.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 382.

¹⁶² LOWENTHAL, Abraham. "La Organización...", *óp. cit.*, p. 384.

La ONU es el ámbito en donde se defienden los argumentos a favor de políticas menos punitivas dentro de la rigidez de las convenciones de control de drogas. El triángulo del sistema de control de drogas de la ONU conformado por la Comisión de Estupefacientes, la Oficina contra la Droga y el Delito (ONUDD) y la Junta Internacional para la Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) se resiste a acoger el cambio de paradigma que se está produciendo en todo el mundo.¹⁶³

Derivado de ello, muchos expertos y académicos están a favor de reformas estructurales de los organismos para el combate a las sustancias ilícitas. La JIFE recibió fuertes críticas en la pasada Conferencia Latinoamericana y Nacional sobre Políticas de Drogas, realizada en agosto de 2009 en Buenos Aires. Martin Jelsma afirmó que el funcionamiento de Naciones Unidas en el área de control de drogas tiene problemas inherentes que no permiten salir del impase en el que se encuentran, y entre los factores que han contribuido a ello destaca que,

La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), el órgano supuestamente independiente de control de las tres convenciones, ejerce varias tareas útiles pero su forma de operar –no puedo decirlo de otra manera– sigue siendo una vergüenza para el sistema de la ONU y por tanto requeriría una reforma fundamental.¹⁶⁴

En la misma conferencia, el tema de la legalización, despenalización y descriminalización¹⁶⁵ de las drogas, específicamente la marihuana, estuvo sobre la

¹⁶³ “Comisión de Estupefacientes de la ONU: 13-18 de marzo, 2006”. Sobre el encuentro de la Comisión de Estupefacientes de la ONU 2006. Instituto Transnacional de Holanda (TNI). Disponible en: <http://tni.org/es/article/comisi%C3%B3n-de-estupefacientes-de-la-onu-13-18-de-marzo-2006> [Consulta: febrero 2009]

¹⁶⁴ **JELSMA**, Martin. “Panorama internacional de reformas de políticas de drogas: aperturas y desafíos para el futuro”. Disponible en: http://fundacionprocrear.org/doc/BuenosAires-Agosto06_2009-Discurso_MJ_FINAL.pdf [Consulta: febrero 2010]

¹⁶⁵ Los tres términos son usados por algunas personas indiscriminadamente y, la mayoría de las veces, sin distinción. Para diferenciarlos, retomo a Martín Jelsma, quien a propósito de la *despenalización* y *descriminalización* afirma que: “Existe mucha confusión en torno al significado exacto de estas dos palabras. No hay una definición universalmente aceptada, y las interpretaciones varían de un idioma a otro. La distinción que prefiero usar es que ‘descriminalización’ significa eliminar un comportamiento o actividad del derecho penal; ‘despenalización’, en cambio, implica simplemente una reducción de la sentencia. La descriminalización suele afectar los delitos relacionados con el consumo de drogas y puede verse reflejada en la imposición de sanciones no penales (administrativas) o directamente en la anulación de todas las sanciones. La despenalización suele abarcar el consumo personal pero también el tráfico a pequeña escala, y en general conlleva a la eliminación o la reducción de las penas en prisión”. Con respecto a la *legalización*, Jelsma agrega que el término se refiere a “la eliminación del ámbito del derecho penal de todos los delitos

mesa, poniendo una vez más en evidencia la rigidez de las convenciones de la ONU y de los organismos internacionales para diferenciar entre drogas *blandas* y *duras*, y proponer legislar sobre ellas de manera distinta.

Los aspectos más relevantes de este tema abordados en dicha conferencia los considero una importante crítica a estos organismos, que merece ser tomada en cuenta en la actualidad, en donde se escucha frecuentemente hablar del tema de la legalización sin profundización alguna.

Jelsma explica que desde que la cannabis fue incluida en la Convención de 1961, se viene debatiendo si ésta fue una decisión acertada. Lo anterior debido a que esta droga se incluyó en la Lista I, pero también en la Lista IV, que exige los controles más estrictos, puesto que se trata de sustancias consideradas muy peligrosas por sus características nocivas, los riesgos de adicción y el limitado valor terapéutico.¹⁶⁶ Agrega que,

Entre ellas figura la heroína y el cannabis, pero no la cocaína, que sólo aparece en la Lista I. Muchos plantean que la inclusión del cannabis fue una equivocación basada en la información médica y científica disponible cuando se redactó el tratado. Incluso la ONUDD reconoció que “gran parte del material que había sobre el cannabis en la actualidad se considera erróneo”.¹⁶⁷

Otra crítica importante de Jelsma a dicha Convención es que ésta indica un riguroso sistema de control para la marihuana, pero otorga cierta flexibilidad a los países en la interpretación de la “necesidad” de ese control, además de que en el traslado de la norma internacional a la ley nacional los países pueden ganar cierto margen de maniobra.¹⁶⁸

relacionados con los estupefacientes: consumo, cultivo, producción, tráfico, etc.”. **JELSMA**, Martin. “Panorama internacional de..., *óp. cit.*

¹⁶⁶ **JELSMA**, Martin. “Panorama internacional de..., *óp. cit.*

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ *Ibid.*

Ahora bien, con la Convención de 1988 se intentó restringir el margen proporcionado a los países por la Convención de 1961, exigiendo a las partes la penalización de la tenencia y el cultivo para consumo personal de la marihuana (a menos que esto se opusiera a los principios constitucionales y los conceptos básicos del sistema jurídico nacional). Aunque la Convención de 1988 representó así un endurecimiento del régimen internacional, el resultado fue un sinnúmero de regímenes de control alternativos implantados según las circunstancias y los principios legales nacionales o locales.¹⁶⁹

En mi opinión, lo anterior resalta la importancia de que las Convenciones antidrogas de la ONU no han encajado de manera correcta en las políticas que deben promoverse con respecto a la cannabis, si se toma en cuenta que decenas de estudios alrededor del mundo, no sólo académicos sino científicos, han demostrado que esta droga no tiene los efectos tan dañinos que se le han adjudicado por años. Es por ello que algunos expertos plantean la necesidad de que esta droga tenga una convención propia, con las directrices adecuadas para ella.¹⁷⁰

Así entonces, después de la revisión de los esfuerzos internacionales para frenar el problema de las drogas ilícitas, concluyo que tanto la ONU como la OEA han sido relativamente eficaces en las esferas internacionales y regionales de la publicidad y la promoción de la información al combate a este fenómeno, así como en la asesoría y el apoyo técnico, especialmente en los países en desarrollo.

¹⁶⁹ En la conferencia, Jelsma explicó que en Francia, Canadá, Gran Bretaña y algunas ciudades y estados de EUA, se aplica un régimen de prohibición con advertencia o programas de rehabilitación. En Bélgica, Italia, República Checa, Portugal, Dinamarca y ciertos estados de Australia está vigente una prohibición con penas civiles. En Alemania, Austria, España, Suiza y varios estados de EUA y de India se encuentra un modelo de prohibición parcial donde la posesión para el consumo es totalmente legal, llegando hasta los Países Bajos, donde existe una legalización *de facto*, incluso para la venta en pequeñas cantidades. Jelsma destaca que en todos estos casos no hubo un aumento importante de consumo de cannabis después de la introducción de reformas legislativas. **JELSMA**, Martin. “Panorama internacional de...”, *óp. cit.*

¹⁷⁰ La Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia y sus creadores (César Gaviria, ex presidente de Colombia; Ernesto Zedillo, ex presidente de México; y Fernando Henrique Cardoso, ex presidente de Brasil), han sido algunos de los que más han defendido en la actualidad la tesis de que la marihuana debe tener otro tipo de legislación diferente a la de otras drogas. Incluso se ha llegado a proponer que se haga una convención sólo para el caso específico de esta droga, para evaluar qué no ha funcionado en materia de legislación de cannabis y flexibilizar las políticas al respecto.

Pero no es posible resolver el problema de las drogas tan sólo mediante organizaciones internacionales. Éstas probablemente continuarán poniendo de su parte, pero sólo pueden servir de apoyo, sin lograr resultados más significativos. Los esfuerzos por contener de manera decisiva esta problemática deben nacer en el seno de cada país afectado por ésta.

Ahora bien, en cuanto a las convenciones sobre drogas de Naciones Unidas, concluyo que hasta el momento han sido instrumentos sacrosantos que bloquean cualquier intento de cambio, así como el debate abierto sobre el control internacional de sustancias ilícitas, especialmente del caso de la marihuana.

Por ello, como asegura Jelsma, en algún momento el sistema de control de drogas de la ONU y las convenciones, deberán ajustarse a los cambios de paradigma y de prácticas que se están produciendo en otros entes de Naciones Unidas y en un número creciente de países.¹⁷¹

¹⁷¹ JELSMA, Martin. “Panorama internacional de..., *óp. cit.*

Capítulo III. Concepción del problema del contrabando de drogas en Estados Unidos, México y Colombia

En los anteriores capítulos de la presente investigación, analicé las bases teórico-conceptuales para abordar el tema de las políticas antidrogas en Estados Unidos, México y Colombia. Hice referencia a los principales antecedentes de estas políticas en los tres países, y revisé el papel que juegan los organismos internacionales y regionales para el combate al contrabando de sustancias prohibidas, específicamente los que emergen de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Ahora bien, en lo que concierne al presente capítulo, pretendo hacer referencia a la concepción que se tiene sobre esta problemática en cada uno de los tres escenarios que estudio. Ya que no es mi objetivo, no haré una revisión histórica ni de antecedentes sobre ello, sino que me concentraré sólo en el período que abarca mi investigación (2000-2006), y sólo cuando sea necesario haré referencia a otros momentos.

Lo anterior será a partir de una revisión de las posturas que adoptaron los gobernantes de las tres naciones frente al combate al tráfico de drogas. Es así como para el caso de Estados Unidos, me concentraré en la posición de George W. Bush; para el caso de México abarcaré la postura de Vicente Fox; y por último, para el caso de Colombia, abordaré las posturas de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe Vélez.

Una vez hecha esta revisión a partir de documentos oficiales de cada uno de los gobiernos, haré referencia a las voces de académicos, especialistas y medios de comunicación para contrastar la concepción oficial del tráfico de drogas con la percepción que tiene la sociedad respectiva sobre este tema y sobre la forma como fue abordado, en los tres escenarios que investigo.

Cabe mencionar se hará un análisis de discurso, aunque no en el sentido formal que ello implica. Como se tomará en cuenta la posición oficial de los tres gobiernos, la cual se estudiará desde documentos presidenciales y/o alocuciones de los cuatro mandatarios anteriormente mencionados, se hará entonces un análisis del enfoque que a través del discurso sobre drogas los mandatarios plasman.

Tampoco se abordarán las políticas antidrogas como tal. Quizá se lleguen a mencionar algunas para asentar y especificar con ellas la posición que tomaron los gobernantes en este período; el análisis de las mismas se hará en el siguiente capítulo de esta investigación.

El desarrollo de la presente sección surgió de la necesidad de escudriñar las posturas que desde la Casa Blanca, Los Pinos y el Palacio de Nariño se han adoptado para contener el problema de las drogas ilícitas; en primera instancia, la posición al interior de los tres países, y en segunda las políticas adoptadas hacia fuera. Todo ello con el fin de llegar al tema de la cooperación en esta materia, que se ha dado en los tres escenarios estudiados.

Aunque desde la introducción del presente trabajo dejé claro que mi interés es analizar sólo las políticas para el combate a la producción y el tráfico de drogas, cabe mencionar que en este capítulo haré referencia al tema del consumo de sustancias prohibidas. Lo anterior debido a que dentro de la posición oficial de los gobiernos puede aparecer la preocupación por combatir este aspecto, por lo que sólo cuando sea necesario haré referencia a él.

3.1 Estados Unidos, George W. Bush y la postura frente a los asuntos de drogas

Para abarcar el caso de Estados Unidos, me concentraré en primera instancia en documentos oficiales de la Casa Blanca y del Departamento de Estado emitidos durante la administración de George W. Bush, en donde específicamente se hable del tráfico de drogas ilícitas. En concreto, abordaré dos documentos: los informes anuales de la Estrategia Nacional para el Control de Drogas, y la Estrategia de Seguridad Nacional, que hicieron parte del período 2000- 2006.

En segunda instancia, haré referencia a académicos y especialistas que abordaron el tema para analizar y desmenuzar la postura estadounidense frente a esta problemática, y que criticaron y/o complementaron la visión y la posición de Bush en esta materia.

3.1.1 La *Seguridad Nacional* estadounidense y su estrategia antidrogas

La Estrategia Nacional para el Control de Drogas (que de ahora en adelante resumiré como ENCD) se produce anualmente desde 1989, y nació como una necesidad constitucional estadounidense, debido a que el abuso de drogas es considerado en ese país como una amenaza interna y externa.¹⁷² En general, en ella se define la reducción de la demanda como una prioridad.

En ese sentido, los documentos de esta estrategia proponen un marco conceptual de varios años para reducir el uso y la disponibilidad ilegal de las drogas en un 50 por ciento, cuyos lineamientos apuntan a que la prevención de estas sustancias, la educación, y el tratamiento deben ser complementados por acciones de reducción del suministro en el exterior.¹⁷³

¹⁷² Antecedentes generales de la Estrategia Nacional para el Control de las Drogas. Disponible en: http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/bfdossier_combDrogas_infgral.htm [Consulta: mayo 2009]

¹⁷³ *Ibíd.*

Ahora bien, me concentraré en los informes anuales de este documento del período que comprende mi investigación, y que corresponde a la administración de George W. Bush, para revisar en ellos la postura oficial de su gobierno frente al problema de las drogas.

En la ENCD del año 2001, se adopta un criterio conciso frente al fenómeno del contrabando de drogas ilícitas. En ella se afirma que esta problemática representa una agresión a la salud y a la seguridad pública estadounidense, y concentra el esfuerzo en la reducción de la oferta de drogas a través de la cooperación con otros países.

La Estrategia Nacional para el Control de Drogas adopta un criterio de largo plazo y holístico del problema de las drogas y reconoce el efecto destructor que tiene el abuso de drogas sobre la salud y seguridad públicas del país (...) mantiene que ninguna solución individual puede resolver este reto polifacético (...) se concentra en la prevención, el tratamiento, la investigación, la aplicación de la ley, la protección de nuestras fronteras, la reducción de la oferta de drogas y la cooperación internacional.¹⁷⁴

En el mismo documento, cuyo preámbulo estuvo a cargo del entonces director de la Oficina Nacional de Control de Drogas de Estados Unidos (cargo conocido como *zar antidrogas*) general Barry McCaffrey, se afirma que “el tráfico ilícito de drogas produce violencia y corrupción en nuestras comunidades” por lo que “la policía es la primera línea de defensa contra esa actividad inaceptable”.¹⁷⁵

Así, poniendo a la policía como principal fuerza para combatir este fenómeno, la Casa Blanca explica que la metáfora de una “guerra contra las drogas” es engañosa, y agrega que “aunque se espera que las guerras tengan un fin, la

¹⁷⁴ Estrategia Nacional para el Control de Drogas. Informe anual 2001, p. 4. Versión en español, disponible en: <http://www.docstoc.com/docs/415967/Estrategia-Nacional-Para-el-Control-de-Drogas-2001---May-2001> [Consulta: mayo 2009]

¹⁷⁵ *Ibid*, p. III.

educación en la materia –como toda educación– es un reto continuo. En el momento en que nos sentimos victoriosos y bajemos la guardia, el problema de las drogas volverá a hacer su aparición con la próxima generación”.¹⁷⁶ El documento afirma además que,

Estados Unidos trata de reducir el narcotráfico¹⁷⁷ ilegal en la zona de tránsito entre los países de origen y las iniciativas multinacionales estadounidenses en el Caribe, Centroamérica, Europa y el Lejano Oriente se están coordinando para ejercer máxima presión sobre los narcotraficantes. Estados Unidos apoya cierto número de actividades internacionales contra el narcotráfico que se están coordinando con naciones unidas (ONU), la Unión Europea (UE) y la Organización de los Estados Americanos (OEA).¹⁷⁸

Ahora bien, en lo que respecta a la ENCD 2002, el discurso en materia de drogas se vincula a un aspecto más: el terrorismo. Después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Washington y Nueva York, la administración Bush empezó a usar indiscriminadamente este último término, tal como se plasmó en este documento en el que se afirma que la lucha contra el uso de drogas ilegales era, a su vez, una lucha contra el terrorismo. En concreto, Bush afirma que esta problemática,

Amenaza todo lo que es bueno en nuestro país. Puede romper los lazos entre padres e hijos. Puede convertir a ciudadanos productivos en adictos, y transformar las escuelas en lugares de violencia y caos (...) esto financia el trabajo de los terroristas que utilizan las ganancias del narcotráfico para financiar su trabajo asesino. Nuestra lucha contra el uso ilegal de drogas es una lucha por el futuro de nuestros hijos, luchando por las democracias, y contra el terrorismo.¹⁷⁹

¹⁷⁶ *Ibid*, p. 8.

¹⁷⁷ Aunque en el capítulo número uno expliqué por qué el término “narcotráfico” no está bien utilizado para hacer referencia al problema del contrabando de drogas ilícitas, tendré que hacer uso de éste en la medida en que cite textualmente los documentos o las declaraciones de los actores que abordaré en el presente capítulo.

¹⁷⁸ *Ibid*, p. 6.

¹⁷⁹ Estrategia Nacional para el Control de Drogas. Informe anual 2002. Disponible en: <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/pdf/strategy2002.pdf> [Consulta: mayo 2009]

En el mismo documento, se hace énfasis en que estos ataques crearon una nueva conciencia de la vulnerabilidad interna de Estados Unidos, por lo que destaca la necesidad de examinar las fronteras, con el fin de lograr un mejor control para impedir que las drogas entren al país.¹⁸⁰

Así mismo, la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas agrega que los ingresos por concepto de las drogas “ayudan a alimentar la violencia terrorista”, y afirma que de los 28 grupos terroristas enumerados por el Departamento de Estado, 12 participan en el tráfico de sustancias ilegales.¹⁸¹ Para el caso concreto de Colombia, en referencia a los grupos guerrilleros, el documento afirma que,

Los tres principales grupos terroristas¹⁸² participan en el comercio de las drogas como fuente de fondos operativos. Eso subraya la necesidad de garantizar que las operaciones internacionales en cooperación de las fuerzas del orden público pongan bajo la mira a las organizaciones traficantes que, directa o indirectamente, ayudan a financiar el terrorismo internacional.¹⁸³

Otro aspecto que resalta del informe 2002 es el de la cooperación. Al afirmar que el comercio de las drogas es un mercado transnacional, la posición de Estados Unidos es que para combatirlo se requiere una respuesta internacional de cooperación, en la que se busca lograr coaliciones y aliados “confiables”.¹⁸⁴

Pasando a la ENCD de 2003, se plantea desde el inicio al problema de las drogas como un negocio, por lo que la prioridad número tres del documento, denominada “Perturbación del Mercado”, habla de la necesidad de atacar los puntos débiles de la empresa transnacional, conformada por los traficantes de drogas.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 26.

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² En referencia a las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), así como a el grupo paramilitar de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

¹⁸³ Estrategia Nacional para el Control de Drogas. Informe anual 2002..., *óp. cit.*, p. 26.

¹⁸⁴ *Ibid.*

Bush afirma que "el tráfico de drogas es un negocio. Los traficantes de drogas se dedican a este negocio para ganar dinero, y la presente estrategia esboza la forma en que intentamos denegarles sus ingresos. En pocas palabras, intentamos hacer, dondequiera que podamos, que el tráfico de drogas deje de ser rentable".¹⁸⁵

Bajo la misma lógica de considerar el tráfico de drogas como un negocio, la ENCD 2003 plantea que éste enfrenta numerosos obstáculos que pueden ser usados como "puntos de presión" y agrega que "el comercio de drogas no es una fuerza natural incontenible sino más bien una empresa de lucro en la que los costos y las ganancias existen con un equilibrio que puede ser perturbado".¹⁸⁶

En lo referente al terrorismo, sólo hace especial énfasis en el caso de Colombia (similar a lo planteado en la ENCD 2002), al asegurar que "la industria colombiana de narcóticos financia a las organizaciones terroristas de dicho país", por lo que "la política de Estados Unidos se orienta a respaldar a Colombia en su lucha contra el narcotráfico y el terrorismo", problemas "íntimamente relacionados entre sí".¹⁸⁷

Ahora bien, en la ENCD 2004, donde la cuestión del terrorismo perdió protagonismo, la posición frente al problema de las drogas continuó siendo como lo establecido en años anteriores: como una empresa con fines de lucro, que "incorpora lo positivo de una empresa multinacional flexible, junto a las debilidades de una red compleja y dispersa que debe blanquear sus capitales, sobornar a funcionarios, y lidiar con el riesgo de ser traicionado por co-conspiradores y la violencia de los competidores".¹⁸⁸

En la cuestión de salud, continuó otorgándosele peso significativo al discurso de combatir el uso interno de drogas, y entender la "epidemiología del consumo de drogas" para "controlar su difusión".¹⁸⁹

¹⁸⁵ Estrategia Nacional para el Control de Drogas. Informe anual 2003. Disponible en: <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/pdf/strategy2003.pdf> [Consulta: mayo 2009]

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 3.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 33.

¹⁸⁸ Estrategia Nacional para el Control de Drogas. Informe anual 2004, p. 31. Disponible en: <http://staging.whitehousedrugpolicy.gov/publications/policy/ndcs04/2004ndcs.pdf> [Consulta: mayo 2009]

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 19.

En referencia a México, al que se le dedica un pequeño apartado, la estrategia plantea que el tema del tráfico de drogas sigue siendo crucial para la seguridad de Estados Unidos y de México, así como para las relaciones bilaterales¹⁹⁰, por lo que la cooperación siguió siendo el baluarte del documento.

En las siguientes dos ENCD (2005 y 2006), Bush reafirmó su posición de atacar el mercado, la base económica del tráfico de drogas, con el fin de tener repercusión significativa en el consumo interno de estas sustancias. El documento de 2005 cataloga las organizaciones dedicadas a este negocio como “complejas”, y agrega que éstas funcionan como “redes”, que representan un desafío a la policía y a las fuerzas de interdicción.¹⁹¹ En tanto, en el documento de 2006, se explica que,

Se puede ver a la industria de la droga ilícita como una serie de segmentos en la cadena de suministro, que se extiende desde los campos en los países extranjeros hasta las calles de nuestro país. Esta visión del mercado en segmentos se basa en la transferencia de la propiedad de la droga de una organización a otra en cada segmento.¹⁹²

Por otra parte, la ENCD 2006 liga el objetivo de desarticular el mercado de las drogas al aspecto del terrorismo. En concreto, afirma que este fin produce varios beneficios adicionales, porque “contribuye a la guerra mundial contra el terrorismo, cortando los nexos entre narcotraficantes y organizaciones terroristas en países como Afganistán y Colombia”.¹⁹³

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 41.

¹⁹¹ Estrategia Nacional para el Control de Drogas. Informe anual 2005, p. 39. Disponible en: <http://staging.whitehousedrugpolicy.gov/publications/policy/ndcs05/ndcs05.pdf> [Consulta: mayo 2009]

¹⁹² Estrategia Nacional para el Control de Drogas. Informe anual 2006, p. 17. Disponible en: <http://staging.whitehousedrugpolicy.gov/publications/policy/ndcs06/ndcs06.pdf> [Consulta: mayo 2009]

¹⁹³ *Ibid.*, p. 19.

Por último, agrega que las políticas del gobierno estadounidense contra la droga y el terrorismo están interrelacionadas¹⁹⁴, por lo que la estructura antidrogas “está evolucionando rápidamente para hacer mejor frente a la mutante amenaza del narcotráfico, y adaptarse a los cambios de envergadura en la estructura del gobierno de los Estados Unidos”.¹⁹⁵

Ahora bien, pasaré al siguiente documento por analizar: la Estrategia de Seguridad Nacional (que desde ahora resumiré como ESN) de la administración Bush, presentada en Washington el 17 de septiembre de 2002. Este escrito resulta de gran importancia para conocer la posición de Estados Unidos frente al problema de las drogas, debido a que su elaboración se hizo después de los ataques del 11 de septiembre, por lo que su discurso está dirigido fundamentalmente al combate al terrorismo, y el tráfico de drogas aparece de manera paralela. En el escrito, la Casa Blanca afirma que,

Lo acaecido el 11 de septiembre de 2001 nos enseñó que estados débiles, como Afganistán, pueden representar un peligro tan grande para nuestros intereses nacionales como los estados poderosos. La pobreza no hace que los pobres se conviertan en terroristas y asesinos. Pero la pobreza, las instituciones débiles y la corrupción pueden hacer que los estados débiles sean vulnerables a las redes de terroristas y a los carteles de narcotraficantes.¹⁹⁶

Es desde la presentación de esta estrategia cuando se inició el discurso de vincular el terrorismo y el tráfico de drogas, el cual nació desde la perspectiva de Bush y que aún es utilizado por otros gobernantes de América Latina, como es el caso del presidente colombiano Álvaro Uribe Vélez, cuya posición frente a este problema será analizada más adelante.

¹⁹⁴ *Ibid.*, p. 35.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 30.

¹⁹⁶ Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, p. 2. Versión en español, disponible en <http://merln.ndu.edu/whitepapers/USNSS-Spanish.pdf> [Consulta: mayo 2009]

Retomando la ESN de George W. Bush, el documento, dividido en nueve apartados, dedica uno de ellos a la colaboración con otras naciones para resolver conflictos, en donde analiza la situación de América Latina y la influencia de sus problemas regionales sobre Estados Unidos, entre ellos el contrabando de drogas ilícitas, haciendo especial énfasis en la región Andina.

Algunas partes de América Latina se enfrentan al conflicto regional, en especial el derivado de la violencia de los carteles de las drogas y sus cómplices. Este conflicto y el narcotráfico sin restricciones pueden poner en peligro la salud y la seguridad de Estados Unidos. Por lo tanto, hemos formulado una estrategia activa para ayudar a los países andinos a ajustar sus economías, hacer cumplir sus leyes, derrotar a las organizaciones de terroristas y cortar el suministro de drogas mientras tratamos de llevar a cabo la tarea, igualmente importante, de reducir la demanda de drogas en nuestro propia país.¹⁹⁷

Cabe mencionar que de la región Andina, la ESN de Bush puso especial atención en el caso colombiano, en el que hizo referencia al terrorismo vinculado al conflicto interno de ese país sudamericano y al problema del tráfico de drogas. En concreto el documento afirma que,

Reconocemos el vínculo que existe entre el terrorismo y los grupos extremistas, que desafían la seguridad del estado, y el narcotráfico, que ayuda a financiar las operaciones de tales grupos (...) estamos trabajando para ayudar a Colombia a defender sus instituciones democráticas y derrotar los grupos armados ilegales, tanto de izquierda como de derecha, mediante la extensión efectiva de la soberanía a todo el territorio nacional y proporcionándole seguridad básica.¹⁹⁸

Así, la preocupación expresada en la ESN de Bush se basa en que los asuntos internos de países en vía de desarrollo (en donde entra el problema del tráfico de drogas), considerados en el documento como *naciones débiles*, pueden afectar

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 8.

¹⁹⁸ *Ibid.*

drásticamente las bases de la democracia y la libertad de Estados Unidos. En las conclusiones de la estrategia, Bush enfatiza en que el terrorismo, al que con anterioridad se le ha vinculado a la problemática de las drogas ilícitas, permea en los asuntos más arraigados de la sociedad estadounidense.

Hoy en día, la diferencia entre asuntos internos y asuntos exteriores va disminuyendo. Los acontecimientos que ocurren más allá de las fronteras de Norteamérica tienen un impacto mayor dentro de ellas (...) Las características que más apreciamos –nuestras libertades, nuestras ciudades, nuestros sistemas de transporte y la vida moderna– son vulnerables al terrorismo.¹⁹⁹

Es así como la concepción oficial del fenómeno del tráfico de drogas que divulgó la Casa Blanca (a través de los documentos analizados: las ENCD y la ESN) en el período que comprende esta investigación, abarca varios aspectos importantes para tener en cuenta.

En resumen, que la problemática es considerada como un problema de salud y de Seguridad Nacional, por lo que la prioridad según el discurso plasmado en los documentos, es la reducción del consumo a nivel interno. Así mismo, la aparición del *terrorismo* dentro del discurso antidrogas es una novedad de la administración Bush.

Por otro lado, la utilización del término *cooperación* es frecuente al hacer alusión a las políticas antidrogas, así como las alianzas estratégicas con otros Estados, aspecto que merece un análisis especial (que se hará en el siguiente capítulo de la presente investigación, cuando se analicen las políticas antidrogas conjuntas de Estados Unidos con México, y Estados Unidos con Colombia).

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 22.

Lo anterior debido a que dentro de la postura estadounidense se habla deliberadamente de *cooperar*, sin utilizar un discurso de responsabilidad compartida, el cual sería más sensato si se tiene en cuenta que Estados Unidos es el país con mayor demanda de drogas ilícitas en el mundo, además de ser productor de algunas de estas sustancias y de los precursores más utilizados.

En conclusión, los argumentos de cooperación que plasma la Casa Blanca en los documentos analizados, no revelan la responsabilidad de Estados Unidos en los asuntos del combate al tráfico de drogas.

3.1.2 Una revisión de la *acción anticipada preventiva* de Estados Unidos

Después de hacer referencia a los documentos oficiales emitidos por la Casa Blanca entre 2000 y 2006, para apreciar la posición adoptada por Bush frente a la problemática estudiada, resulta importante hacer referencia a las voces que desde la academia y los medios de comunicación interpretaron la postura del gobierno estadounidense en el período estudiado.

Luis Astorga afirma que en Estados Unidos la llamada “guerra contra las drogas” no es convencional, y se enmarca dentro de lo que se conoce como una “guerra de baja intensidad”, en la cual entran las operaciones antidrogas.²⁰⁰ Esto incluso antes de la administración Bush, y en donde “se prevé el uso de recursos militares para evitar la introducción de drogas en Estados Unidos y para atacar y destruir las fuentes de abastecimiento en otros países”.²⁰¹

Ahora bien, los periodos de George W. Bush en la presidencia marcaron algunos cambios en la estrategia hacia América Latina con relación al problema de las drogas. Esto debido a que la percepción del tráfico de drogas se asumió como una “amenaza que ingresa a Estados Unidos desde el exterior, como un enemigo contra el cual se debe librar una conflagración”.²⁰² Adam Isacson afirma que,

²⁰⁰ **ASTORGA**, Luis. *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*. Ed. Tusquets, México, 2007, p. 15.

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² **YOUNGERS**, Coletta y **ROSIN**, Eileen. “La ‘guerra contra las drogas’ impulsada por Estados Unidos: su impacto en América Latina y el Caribe”. En **YOUNGERS**, Coletta y **ROSIN** (Editoras). *Drogas y*

Los diseñadores de políticas estadounidenses continúan viendo la región (AL) más como una fuente de posibles amenazas que como una zona con posibilidades de mayor cooperación, democratización sostenida y prosperidad compartida. La búsqueda de amenazas lleva a Washington a recurrir a las Fuerzas Armadas de la región para resolver problemas como la violencia, la inseguridad, el tráfico de drogas y otros tipos de delincuencia.²⁰³

En ese sentido, entra en juego la llamada *Doctrina Bush*, mejor plasmada en la ESN analizada aquí anteriormente, y considerada la primera gran estrategia nueva desde la Segunda Guerra Mundial: la más importante que Estados Unidos haya desarrollado desde la del conocido documento NSC-68 de 1950.²⁰⁴ En ella, el mandatario puso como doctrina oficial la acción anticipada preventiva militar contra los *Estados rufianes (Rogue States)*²⁰⁵ y los grupos terroristas.²⁰⁶

Según Robert Litwak, en el análisis del documento en el que se plasma esta acción, en la era post 11 de septiembre de 2001, se deben distinguir dos conceptos que han sido combinados erróneamente en el debate estadounidense.

Recomienda entonces diferenciar entre prevención (prevention) y una “acción anticipada preventiva” (preemption).²⁰⁷ Cabe señalar que las políticas de cooperación en materia de drogas que Estados Unidos ha llevado a cabo con México y Colombia, como se analizarán en el siguiente capítulo de la presente investigación, se enmarcan en la lógica de estos dos temas.

Democracia en América Latina. El impacto de la política de estados Unidos. Ed. Biblos, Buenos Aires, 2005, p. 16.

²⁰³ ISACSON, Adam. “Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en „la guerra contra las drogas””. En YOUNGERS, Coletta y ROSIN (Editoras). *Drogas y Democracia...*, *óp. cit.*, p. 29.

²⁰⁴ IKENBERRY, John. “Estados Unidos: entre el unipolarismo y el multilateralismo”. En TULCHIN, Joseph, BENÍTEZ Manaut, Raúl y DIAMINT, Rut. *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI.* Ed. Prometeo, Buenos Aires, 2006, p. 45.

²⁰⁵ Robert S. Litwak explica que debido a que el término *Estado rufián* no tiene un *status* en la legislación internacional y es esencialmente una denominación política, su aplicación fue selectiva y contradictoria, porque incluye a Cuba que no tiene capacidad para producir armas de destrucción masiva, mientras que excluye a Siria que cuenta con dichas armas.

²⁰⁶ LITWAK, Robert. “*Estados rufianes* y el cambio de régimen en la política exterior de Estados Unidos”. En TULCHIN, Joseph, BENÍTEZ Manaut, Raúl y DIAMINT, Rut. *El Rompecabezas...*, *óp. cit.*, p. 57.

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 58.

Por su parte, John Ikenberry resalta que el rasgo sobresaliente de esta nueva visión plasmada en la ESN es el uso de la fuerza, y agrega que “esta nueva política presenta a Estados Unidos identificando amenazas contra un país „enemigo’, señalándolas y persiguiéndolas unilateralmente y usando la fuerza preventivamente”.²⁰⁸

Agrega que "la doctrina de la nueva administración Bush es 'matémoslos antes de que nos maten a nosotros' (...) ante esta nueva doctrina mi primera preocupación se debe a que se sostiene que puede usarse la fuerza en cualquier ocasión, sólo porque existe la percepción de que en el futuro Estados Unidos podría estar amenazado".²⁰⁹

Precisamente de esa percepción de “amenaza”, que tomó fuerza después del 11 de septiembre de 2001²¹⁰, fue cuando se incrementó la relación entre tráfico de drogas y terrorismo, por lo menos en los discursos oficiales de la Casa Blanca y del Departamento de Estado.²¹¹ A partir de entonces se hizo más frecuente escuchar el prefijo *narco* para relacionar el tema del tráfico de drogas con otros asuntos de seguridad, considerados igualmente por Estados Unidos como una amenaza. Luis Suárez asegura que la tergiversación de la palabra *terrorismo* fue una característica de la administración Bush.

²⁰⁸ **IKENBERRY**, John. “Estados Unidos...”, *óp. cit.*, p. 46.

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 49.

²¹⁰ Al respecto, Moisés Naím explica que después de los atentados muchos países empezaron a reorganizar sus organismos de seguridad y de inteligencia, las universidades crearon institutos para el estudio del terrorismo, y los gobiernos crearon comisiones especiales y grupos de expertos encargados de estudiar la nueva amenaza. En **NAÍM**, Moisés. *Ilicito. Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Ed. Debate, España, 2006, p. 296.

²¹¹ Aunque en este último se venía empleando el término desde finales de la década de los noventa del siglo pasado. Luis Suárez hace referencia a ello y afirma que en un documento del Departamento de Estado de 1998, se calificó al terrorismo como un delito común. En **SUÁREZ** Salazar, Luis. “Geopolítica y drogas en el hemisferio occidental: apuntes para una actualización”. Disponible en: http://www.mamacoca.org/FSMT_sept_2003/es/doc/suarez_geopolitica_drogas_es.htm [Consulta: junio 2009]

Acorde a la ambigua definición de ese último término que ha venido empleando el Departamento de Estado y la propaganda de política exterior norteamericana (como ya dije, ésta ha acuñado y homologado los conceptos "narcoterrorismo" y "narcoguerrilla") (...) fueron calificados "como delitos comunes graves" todos los actos "terroristas, cualesquiera que sean sus agentes, manifestaciones, métodos, motivos y lugares de perpetración" (...) Se desdibujó así las diferencias existentes, según el Derecho Internacional Público Contemporáneo, entre los crímenes comunes (entre ellos los vinculados a la producción y el tráfico de drogas) y el derecho a la insurrección de los pueblos.²¹²

Al respecto, Luis Astorga afirma que después de los atentados, el discurso de los asuntos de drogas se hizo a un lado por un tiempo, en especial en los medios de comunicación, hasta que autoridades de la DEA asociaron el terrorismo con el tráfico de drogas, para catalogar al segundo como una variación del primero.²¹³

Se empezó a rearmar un discurso con figurantes de una especie de internacional "narcoterrorista" interesada en atacar a Estados Unidos y desestabilizar a los países democráticos. La cooperación demandada a los países aliados debía ser entonces de carácter diplomático, jurídico, policiaco y militar para combatir la nueva amenaza, o más bien, la combinación de amenazas preexistentes, pero potenciadas.²¹⁴

La asociación y vinculación de ambos temas (terrorismo y tráfico de drogas) responde, según algunos académicos, a un proceso de *securitización*, sustancial en asuntos de seguridad de un país, y que en el período de George W. Bush tuvo gran importancia.

La *securitización* es entendida como el proceso mediante el cual un gobierno considera que en un momento dado un tema se convierte en asunto de seguridad para el Estado o para sus asociados. Así, la aparición del tema de las drogas y la

²¹² SUÁREZ Salazar, Luis. "Geopolítica y drogas...", *óp. cit.*

²¹³ ASTORGA, Luis. *Seguridad, traficantes...*, *óp. cit.*, p. 23.

²¹⁴ *Ibíd.*

delincuencia transnacional, como asuntos de seguridad, responde a un proceso de *securitización* estadounidense, que se afianzó en el período de Bush, como lo demuestra la ESN.²¹⁵

Aparece en la primera parte de la estrategia un proceso de "securitización" prioritaria en relación con el terrorismo. Así, el terrorismo internacional, o el terrorismo interno con proyección internacionalmente dañina para los EE.UU. y los países amigos y aliados, se aparece y luego se construye como la principal preocupación de la seguridad. Esa "securitización" del tema no había sido expresada en estrategias anteriores, y constituye una novedad de importancia.²¹⁶

Es así como el tema de las drogas, en lo referente a la ESN de la administración Bush, constituye el elemento de mayor inquietud en el continente americano, con lo cual se reconoce que el tema continua y continuará "securitizado" por un tiempo prolongado, con el efecto que el mismo tiene en las relaciones con los países andinos y México.²¹⁷ Cabe señalar que el tema tiene particular atención en el caso colombiano, debido a que para Estados Unidos el aspecto de la subversión es inquietante, por lo que la vinculación de algunos grupos guerrilleros con las drogas parece constituir una preocupación más.²¹⁸

Por último, cabe entonces citar el editorial del diario The New York Times, del 2 de julio de 2008²¹⁹ (cuando aún gobernada George W. Bush) titulado *Not Winning The War on Drugs*, para hacer referencia al pensamiento de la sociedad estadounidense frente a la manera como el gobierno ha percibido, y por ende atacado, el problema de las drogas en ese país.

²¹⁵ **CARDONA**, Diego; **DUARTE**, Ivonne y **JIMÉNEZ**, Nathaly. "La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos en la administración Bush: una lectura desde América Latina", Bogotá, 2004, p. 16. Disponible en: http://www.urosario.edu.co/investigacion/tom1/fasciculo6/documentos/DCardona_Estrategia_de_seguridad_nacional_de_Estados_Unidos.pdf [Consulta: junio 2009]

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ *Ibid.*, p. 39.

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ Aunque la presente investigación se concentra en el período 2000 - 2006, como se dijo en la introducción, para los casos de Estados Unidos y Colombia (en tanto que Bush y Uribe siguieron gobernando después de ese período), se hará referencia a algunas fuentes y referencias publicadas después de esos años, que se consideren pertinentes y que aporten para profundizar en el tema.

El próximo gobierno, por encima de todo, debe esforzarse mucho más en el sentido de frenar la demanda, gastando más dinero en tratar viciosos y usuarios, en lugar de pretenderlos (...) El problema de la droga debe ser contemplado, sobre todo, como una cuestión pública y menos como una cuestión policial. En cuanto la demanda no sea inhibida en el país, no existe chance de vencer la guerra a las drogas.²²⁰

3.2 El sexenio de Vicente Fox y la concepción del tráfico de drogas en México

Para abarcar el caso mexicano en esta materia, en primer lugar haré una revisión de los seis informes de gobierno del ex presidente Vicente Fox Quesada, concentrándome en la posición adoptada en su discurso frente a la problemática de las drogas en México.

En segundo lugar, abordaré la concepción sobre este fenómeno que se tuvo en cuenta desde la academia, así como los medios de comunicación mexicanos, con el fin de contrastar ambas posiciones y, al igual que en el caso estadounidense, ahondar sobre cómo fue interpretada la postura que el gobierno adoptó frente a los asuntos de drogas.

3.2.1 El cambio de gobierno y las posturas antidrogas

Al hacer una revisión de los seis informes de gobierno del ex presidente de México, Vicente Fox, lo primero que hay que resaltar es que en los primeros de ellos no se dio tanto peso al problema de la producción y tráfico de drogas ilícitas, ni al consumo de las mismas.

²²⁰ Citado en “Drogas y Democracia en América Latina: hacia un cambio de paradigma”, Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. Bogotá, 2008, p. 22. Disponible en: http://www.risaralda.gov.co/newweb/repositorio/risaralda+segura/Drogas%20y%20democracia%20en%20Am%20E9rica%20Latina%20an%20El%20lisis%202009_2_.pdf [Consulta: junio 2009]

En el primer informe, Fox hizo referencia a la erradicación de cultivos ilícitos y al decomiso de drogas procesadas. Lo anterior, expresó, enmarcado en una política que buscaba darle una solución a la inseguridad pública y a frenar la corrupción.

Entre los reclamos más sentidos de la población, se encuentra la solución a la inseguridad pública y el freno a la corrupción. Mi gobierno sabe, está consciente que la ciudadanía en su conjunto resiente los altos niveles de criminalidad y la fuerza de las poderosas agrupaciones del crimen organizado. No obstante, estamos trabajando como la urgencia reclama. Hacemos lo necesario para dar una batalla decisiva contra la delincuencia y recuperar la seguridad pública. Estamos cerrando filas para abatir el crimen, en un marco de legalidad.²²¹

En ese sentido, agregó que su gobierno promovió la creación de la Secretaría de Seguridad Pública para coordinar y unificar los esfuerzos de los gobiernos estatales y municipales en materia de seguridad. Dijo además que se inició en su mandato la reforma de la Procuraduría General de la República, y que se iba a crear la Agencia Federal de Investigación, a la que se integraría la Policía Judicial Federal.

Además de ello, dio especial importancia en esta tarea a las Fuerzas Armadas mexicanas, y aseguró que en el cumplimiento de esta labor “nuestra divisa ha sido y será la legalidad inherente a la gobernabilidad democrática, demanda que hace la ciudadanía entera”.²²²

En el combate al narcotráfico, la Procuraduría General de la República, junto con las Secretarías de Seguridad Pública, de Defensa Nacional y de Marina, han obtenido resultados importantes (...) Quiero aquí hacer un reconocimiento al desempeño de las mujeres y hombres que integran nuestro Ejército, nuestra Fuerza Aérea y nuestra Armada, quienes siempre han apoyado ampliamente el esfuerzo de todas y todos los mexicanos en diversos ámbitos.²²³

²²¹ Primer Informe de Gobierno de Vicente Fox. Disponible en: <http://primer.informe.fox.presidencia.gob.mx/>
[Consulta: julio 2009]

²²² *Ibid.*

²²³ *Ibid.*

Así, el primer informe de gobierno de Fox revela que “la consolidación de la democracia, la reforma del Estado, la procuración de justicia, el combate al narcotráfico, la seguridad pública, la política de migración, la protección civil, el federalismo, así como la protección de la soberanía nacional, son ejes rectores de la actuación del Gobierno de la República en materia de orden y respeto”.²²⁴

Pasando al segundo informe de gobierno, Fox puso el combate al problema de las drogas ilícitas como una prioridad de su mandato: “el combate a la delincuencia organizada representa una prioridad nacional. Por ello, uno de los grandes retos del Gobierno Federal es proporcionar servicios de seguridad pública y procuración de justicia de calidad a todos los mexicanos, para lo cual las instituciones encargadas de estas tareas se han renovado”.²²⁵

En ese sentido, hizo especial énfasis en lo que explicó como cooperación de las procuradurías de justicia de los estados y de las dependencias federales que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública, las cuales, argumentó, obtuvieron logros importantes en la “desarticulación de organizaciones delictivas nacionales y transnacionales dedicadas al tráfico ilícito de drogas y al secuestro”.²²⁶

Fox continuó dando peso importante al Ejército Mexicano en materia de combate al crimen organizado, a quienes calificó de “baluarte insustituible de la soberanía, la paz y la seguridad de México”.²²⁷

Con una sólida vocación de servicio y un profundo respeto a sus instituciones, los elementos del Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México, en su quehacer cotidiano, enfrentaron con eficacia las amenazas que atentan contra la integridad de los recursos naturales, la seguridad y la tranquilidad de la población. En este

²²⁴ *Ibid.*

²²⁵ Segundo Informe de Gobierno de Vicente Fox. Disponible en: <http://segundo.informe.fox.presidencia.gob.mx/> [Consulta: julio 2009]

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ *Ibid.*

sentido, las Fuerzas Armadas reforzaron las operaciones de vigilancia en el territorio nacional, combatieron con efectividad el narcotráfico y colaboraron con las instituciones encargadas de proporcionar seguridad pública.²²⁸

Pero además de las Fuerzas Armadas, el ex presidente agregó que las instituciones también tomaron partido en esta problemática, y enfatizó en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), del que explicó que su reestructuración permitió la elaboración de la Agenda Institucional de Riesgos, que incluyó temas como terrorismo y crimen organizado.

En lo referente al tercer informe de gobierno, al que Fox le dedicó un subapartado titulado “Un frente común contra el narcotráfico”, hace referencia al combate a la venta al menudeo de drogas ilícitas y al consumo de éstas, aspecto que no había contemplado en los informes anteriores.

Gracias a la colaboración conjunta de los tres órdenes de gobierno, de las organizaciones civiles y del sector privado, hemos entrado a una nueva etapa en el combate contra el consumo y venta de drogas. Con la fuerza de este frente común, se están reduciendo los márgenes de maniobra de los narcotraficantes, se están golpeando sus intereses y se les está llevando a la cárcel.²²⁹

De igual forma, el combate al consumo y la venta de drogas es mencionado en el cuarto informe de Fox, en el que además aparece la etiqueta de *narcomenudeo*, en referencia a la actividad de la venta al por menor de drogas ilícitas; además de que se afirma que “el combate al narcotráfico es un esfuerzo interinstitucional”.²³⁰

²²⁸ *Ibid.*

²²⁹ Tercer Informe de Gobierno de Vicente Fox. Disponible en: <http://tercer.informe.fox.presidencia.gob.mx/>
[Consulta: julio 2009]

²³⁰ Cuarto Informe de Gobierno de Vicente Fox. Disponible en: <http://cuarto.informe.fox.presidencia.gob.mx/>
[Consulta: julio 2009]

Y con mayor énfasis el quinto informe de gobierno expresa la preocupación por contener la venta de drogas en dosis individuales, al afirmar que “se establecieron las Unidades Mixtas de Atención al Narcomenudeo (UMAN), que han permitido atacar de forma frontal el creciente fenómeno del narcomenudeo en todo el país, con el respaldo, hasta el momento, de 30 entidades federativas y el Distrito Federal”.²³¹

Ahora bien, en este informe Fox asume que “las secuelas de la delincuencia organizada”, dentro de la cual se clasifica al tráfico de drogas, “están acotadas fundamentalmente a luchas intestinas que no forman parte de las movilizaciones sociales”. En tanto que “el terrorismo internacional no ha actuado en contra de nuestro país y se mantiene la vigilancia de instalaciones estratégicas y del territorio para mantener la seguridad nacional”.²³²

Por último, en el sexto informe de Fox, en el que afirma que la inseguridad “es otra de las deudas a saldar”, no hubo gran diferencia con respecto a los dos informes anteriores, en donde también se mencionó la preocupación por atender el problema de la venta de drogas al interior del país. En este último, el ex mandatario afirmó que la puesta en marcha del Programa Frente Integral Contra las Adicciones y Narcomenudeo fue una acción concreta en este flagelo, además de enaltecer los resultados obtenidos por las Fuerzas Armadas, a las que mencionó como “el brazo fuerte de un país democrático”.²³³

Es así como los informes de Fox revelan la insistencia de su gobierno de abordar el combate a las drogas desde la activa participación del Ejército y las instituciones castrenses de seguridad. Así mismo, la creciente preocupación de frenar la venta

²³¹ Quinto Informe de Gobierno de Vicente Fox. Disponible en: <http://quinto.informe.fox.presidencia.gob.mx/> [Consulta: julio 2009]

²³² *Ibid.*

²³³ Sexto Informe de Gobierno de Vicente Fox. Disponible en: <http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php> [Consulta: julio 2009]

y el consumo de sustancias prohibidas al interior del país, que al darle la etiqueta de *narcomenudeo* al primero de estos problemas, lo colocó dentro del alcance inmediato de medios de comunicación, que lo reprodujeron para hacer de él un tema noticioso más.

Aunque en el primer informe pocas veces se menciona el problema de las drogas en México y las acciones adoptadas para su combate, a lo largo del sexenio de Fox este tema tomó gran fuerza, y se abordó como uno de los puntos clave por atacar para mantener la seguridad nacional. Hasta el punto de hacer referencia al crimen organizado y al terrorismo, de forma paralela al tráfico de drogas.

3.2.2 La militarización de Fox en el combate a las drogas

Después de hacer una revisión de los seis informes de gobierno del período de Fox, resulta fundamental considerar los argumentos que desde la academia y los medios de comunicación se tuvieron en cuenta sobre este tema y sobre la forma como el gobierno de México lo abordó.

El primer aspecto por resaltar de la concepción del problema de las drogas en el sexenio de Vicente Fox es que su estrategia en este campo mostró una mayor coincidencia e integración con la política de Estados Unidos; Luis Astorga asegura que por ello hubo un mayor acercamiento y una mejor colaboración con las instituciones estadounidenses y colombianas encargadas de esos temas.²³⁴

Sin embargo, la primera posición que tuvo Fox y su equipo de transición ahondaba en un planteamiento diferente en cuestiones de seguridad y justicia. Aunque durante su campaña presidencial hubo diversos actores sociales que manifestaron reiteradamente su preocupación por la creciente violencia provocada por el crimen

²³⁴ ASTORGA, Luis. *Seguridad, traficantes y...*, *óp. cit.*, p. 38.

organizado y le pedían combatir el tráfico de drogas²³⁵, antes de asumir el poder sus asesores en temas de justicia proponían una “estrategia de desmilitarizar gradualmente las fuerzas policiales”.²³⁶ Al respecto, Astorga afirma que,

Entre las primeras medidas propuestas por el nuevo presidente (...) fueron mencionadas las siguientes: no considerar el tráfico de drogas como un asunto de seguridad nacional, sino como una cuestión pública; retirar al Ejército de la lucha antidrogas; desaparecer la PGR y en su lugar crear la Fiscalía General de la Nación y la Secretaría de Seguridad y Servicios de Justicia.²³⁷

Sin embargo, la posición manifestada por los representantes del equipo de transición del presidente Fox acerca del retiro del Ejército de la lucha contra este fenómeno cambió luego de una reunión privada con el entonces zar antidroga estadounidense, Barry McCaffrey.²³⁸

Ante esta situación, se puede suponer que fue producto de una presión ejercida por Estados Unidos. Como afirman Freeman y Sierra: “muchos analistas creen que esta actitud de Fox tenía por objetivo eliminar de la agenda bilateral el históricamente espinoso tema del control de drogas, para que ambos países pudiesen concentrarse en el comercio y la migración”.²³⁹

Después, la militarización en su sexenio fue un hecho. Aunque cabe resaltar que no fue una estrategia inédita en México, pues desde el gobierno anterior, con Ernesto Zedillo, ya se había dado algo similar, aunque en menor intensidad. Ricardo Ravelo asegura que durante los últimos tres años del sexenio zedillista, la

²³⁵ **RAVELO**, Ricardo. *Los Capos. Las narco-rutas de México*. Ed. Plaza & Janés, México, 2005, p. 33.

²³⁶ “Presentación de exposición de conceptos fundamentales”, una propuesta para la reforma judicial elaborada por el Equipo de Transición en Temas de Justicia y Seguridad del Presidente electo Vicente Fox, 31 julio de 2002; archivos de WOLA. Citado en: **FREEMAN**, Laurie y **SIERRA**, Jorge Luis. “México: la trampa de la militarización”. En **YOUNGERS**, Coletta y **ROSIN**, Eileen (Editoras). *Drogas y Democracia...*, *óp. cit.*, p. 349.

²³⁷ **ASTORGA**, Luis. *Seguridad, traficantes y...*, *óp. cit.*, p. 60.

²³⁸ *Ibid.*, p. 63.

²³⁹ **FREEMAN**, Laurie y **SIERRA**, Jorge Luis. “México: la trampa...”, *óp. cit.*, p. 349.

PGR había incorporado gradualmente a militares a la institución, “como parte de una supuesta estrategia de lucha antidrogas, pero más que nada para apaciguar las duras críticas de Estados Unidos hacia México”.²⁴⁰

Así mismo, la concepción de *seguridad nacional* en asuntos de combate al tráfico de drogas ya existía desde antes. Con Zedillo se optó por una intervención creciente de las Fuerzas Armadas en aquellas tareas que Salinas y De la Madrid no les habían confinado²⁴¹, lo cual tuvo continuidad durante el gobierno de Fox.

El primer gobierno de alternancia, electo el 2 de julio de 2000, del presidente Vicente Fox, después de 71 años de dominio del partido del Estado, inducido por la balanza de Estados Unidos inclinó la balanza hacia las Fuerzas Armadas, por lo que éstas tuvieron facultades para intervenir en todos los aspectos de la lucha antidrogas. Por primera vez en la historia de México un general fue nombrado titular de la PGR. La administración de Fox invocó también razones de "seguridad nacional".²⁴²

La interferencia de los militares en el sistema legal mexicano alcanzó así su punto de inflexión con el gobierno de alternancia. A decir del investigador Marcos Pablo Moloeznik, la participación militar en los ámbitos de justicia penal y de seguridad ciudadana respondió a la debilidad institucional de las dependencias estatales.²⁴³ Por ello, asegura, el presidente Fox,

Recurrió a una fórmula ya ensayada y fracasada: militarizar las estructuras del gobierno en funciones ajenas a la naturaleza del Ejército (...) Esto tiene implicaciones importantes para el desarrollo de las relaciones civiles-militares, ya que han adquirido carta de naturalización en las funciones castrenses la lucha contra el narcotráfico y contra el crimen organizado, así como las tareas en materia de seguridad pública.²⁴⁴

²⁴⁰ **RAVELO**, Ricardo. *Los Capos...*, *óp. cit.*, p. 45.

²⁴¹ **ASTORGA**, Luis. *Seguridad, traficantes y...*, *óp. cit.*, p. 22.

²⁴² *Ibid.*

²⁴³ **MOLOEZNİK**, Marcos Pablo. “Balance de la gestión a cargo de Vicente Fox Quesada: reflexiones sobre alternancia política y cultura de la legalidad, justicia penal y derechos humanos en México”. Disponible en: <http://letrasjuridicas.cuci.udg.mx/numeros/articulos5/Moloeznik2.pdf> [Consulta: julio 2009]

²⁴⁴ **TIRADO**, Erubiel, “Ahí vienen los militares”. En *Revista Proceso*, No. 1472, México, 16 de enero de 2005, p. 10. Citado en: **MOLOEZNİK**, Marcos Pablo. “Balance de la...”, *óp. cit.*

Cabe mencionar, como ya se dijo, que la primera posición de Fox frente al problema de las drogas se inclinó a que su combate debía ser de índole policiaca, por lo que no pensó en primera instancia en recurrir a los grupos castrenses para hacerle frente. Algunos periodistas expresaron lo anterior como un grave error del comienzo de Fox en la presidencia.

Al inicio del gobierno de Fox se estaban resintiendo los meses perdidos por el equipo de transición cuando se consideró al narcotráfico no como un problema de seguridad nacional sino como un simple problema policiaco, y cuando se postuló el retiro de las Fuerzas Armadas de todas las tareas de seguridad, desde el control en Chiapas hasta las labores de combate al crimen organizado.²⁴⁵

Recurrir a la participación de las Fuerzas Armadas en asuntos de drogas y aludir a la *seguridad nacional*, tiene una relación directa con la posición de Estados Unidos sobre el combate a esta problemática, como se analizó anteriormente. En México, Fox sólo siguió la misma concepción de gobiernos anteriores en este asunto, por lo menos de los tres sexenios precedentes a él.

Todos esos gobiernos han considerado que el tráfico de drogas es una de las amenazas a la seguridad nacional. Lo que ha variado es la percepción de cada uno de ellos acerca de su capacidad para ejercer un cierto tipo de control, de contención del fenómeno, mediante la utilización de las instituciones de seguridad y procuración de justicia que les ha tocado administrar.²⁴⁶

La concepción de que el combate al problema de las drogas es un asunto de *seguridad nacional*, fue lo que llevó a establecer la figura de consejero presidencial de Seguridad Nacional.²⁴⁷ En el decreto presidencial donde se estableció lo anterior, expedido el 8 de enero del 2001, se mencionó “la existencia

²⁴⁵ **FERNANDEZ** Menéndez, Jorge. *El otro poder. Las redes del narcotráfico, la política y la violencia en México*. Ed. Nuevo Siglo Aguilar. México, 2001, p. 31.

²⁴⁶ **ASTORGA**, Luis. *Seguridad, traficantes y...*, *óp. cit.*, p. 22.

²⁴⁷ **URRUTIA**, Alonso y **ARANDA**, Jesús. “México: La seguridad nacional, sinónimo de guerra sucia y espionaje durante los gobiernos priistas”. Disponible en: <http://www.cuestiones.ws/revista/n10/ago02-mex-auja.htm> [Consulta: julio 2009]

de nuevos retos y la necesidad de actualizar los instrumentos del Estado (...) y se afirmó que el narcotráfico afectaba la vida y el patrimonio de las personas, la viabilidad del proyecto nacional, y que atentaba contra la estabilidad política, económica y social”.²⁴⁸

Ahora bien, los asuntos de drogas al menudeo son otro punto importante para resaltar sobre la concepción foxista de este problema. El consumo y la venta individual de sustancias ilícitas tampoco fueron novedades en este sexenio, pero sí la manera como fueron abordados, hasta el punto de llegar a nombrarlo como *narcomenudeo*, como se dijo anteriormente.

Algunos analistas apuntan a que el expendio de drogas ilícitas al menudeo y su consumo aumentaron en México después del 11 de septiembre de 2001, debido a que el cierre de fronteras de Estados Unidos afectó el tráfico de sustancias prohibidas hacia ese país, por lo que mucha mercancía se quedó en territorio mexicano. Aunque esta tesis no se puede afirmar con certeza, lo cierto es que desde el período de Fox fue cuando se le otorgó más importancia a este asunto.

Se puede decir que la actividad del llamado *narcomenudeo* se sobredimensionó en el período de Vicente Fox. Es decir, se le dio más peso e importancia que a otros asuntos, pues para 2005, éste se convirtió en “uno de los temas favoritos de la PGR, la SSP y los medios que consignan puntualmente las declaraciones de los funcionarios de ambas instituciones”.²⁴⁹

Así, el aspecto del consumo y el tráfico de drogas al menudeo se tornaron en ocasiones en asuntos espinosos. Los medios de comunicación “fueron los encargados de escandalizar y aterrorizar al público al destacar los incrementos relativos en el consumo de cierto tipo de drogas ilegales, por encima del número de consumidores en relación con el total de la población del país”.²⁵⁰

²⁴⁸ **ASTORGA**, Luis. *Seguridad, traficantes y...*, óp. cit., p. 28.

²⁴⁹ *Ibid.*, p. 266.

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 267.

En medio de esto, en marzo de 2003 el presidente Vicente Fox hizo el siguiente comentario: “Mi opinión es que, en México, no es delito poseer o portar en el bolsillo una cantidad pequeña de droga (...) la humanidad un día verá la legalización de las drogas como la alternativa más sensata”,²⁵¹ una declaración aislada a las políticas para el combate a las drogas que se estaban tomando en ese momento en México, influenciadas por Estados Unidos.

Otro tema por destacar es precisamente el del terrorismo, después de los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos. Una de las tesis que el gobierno estadounidense logró introducir en la agenda de los medios de comunicación fue que este aspecto tenía un vínculo con el tráfico de drogas, la cual fue aceptada sin análisis y sin sustento por algunos funcionarios mexicanos.²⁵²

La PGR inició su discurso de vincular ambos aspectos desde enero de 2002, cuando el entonces procurador Rafael Macedo de la Concha aseguró que “las organizaciones terroristas están vinculadas al ilícito negocio del narcotráfico”²⁵³, y precisó que se había revisado una hipótesis al respecto, por lo que la misión era “evitar que esta hipótesis se cumpla, y para ello incrementaremos el intercambio de información con Estados Unidos”.²⁵⁴

El consejero presidencial de seguridad nacional, Adolfo Aguilar Zinser, ayudó a sostener esa idea, al reconocer que los atentados habían obligado al gobierno mexicano a modificar su estrategia de seguridad, la cual estaba compuesta por los temas críticos de la seguridad colectiva del hemisferio: el crimen organizado, el narcotráfico, el *lavado* de dinero, y el terrorismo.²⁵⁵

²⁵¹ Citado en “Drogas y Democracia...”, *óp. cit.*, p. 29.

²⁵² **ASTORGA**, Luis. *Seguridad, traficantes y...*, *óp. cit.*, p. 75.

²⁵³ *Ibid.*, p. 74.

²⁵⁴ *Ibid.*

²⁵⁵ *Ibid.*, p. 39.

Así es como varios aspectos conformaron la concepción alrededor del tema de las drogas ilícitas en el sexenio de Fox. Como siguió siendo considerado un asunto de seguridad nacional, el Ejército tuvo una mayor participación e injerencia en la contención de esta problemática.

De igual forma, el aspecto de considerarlo un delito contra la salud y las medidas adoptadas frente a la venta de drogas al menudeo tomaron mayor importancia en este período, haciendo que el mal llamado *narcomenudeo* se convirtiera en una problemática de dimensiones mayores a los gobiernos antecesores.

Por último, el tema del terrorismo tuvo repercusión en la posición frente al tráfico de drogas en México, en tanto que el discurso de Fox mostró un fuerte acercamiento a las de Estados Unidos, por lo que la guerra declarada contra el terrorismo mundial por parte del vecino del norte, fue un argumento más utilizado por México para contener el crimen organizado y sus delitos conexos.

3.3. De Pastrana a Uribe: la postura frente al problema de las drogas en Colombia en el nuevo milenio

Antes de empezar a analizar el caso colombiano en esta materia, es preciso hacer algunas aclaraciones. A diferencia de México y Estados Unidos, el período estudiado en la presente investigación (2000-2006) en Colombia estuvo a cargo de dos mandatarios: Andrés Pastrana y Álvaro Uribe. Esto hace particularmente distinto el análisis, puesto que se abordarán por separado sus concepciones y posturas frente al tráfico de drogas, debido a que hay diferencias sustanciales en la visión de ambos en este problema.

Ahora bien, otro elemento que diferencia el análisis del caso colombiano frente al de Estados Unidos y México, anteriormente expuestos, es la falta de documentos oficiales en Colombia que puedan servir para ahondar en la postura de sus gobernantes frente al problema de las drogas. En este país andino, por ejemplo, no existen los informes anuales de gobierno, como en el caso de México.

Sin embargo, se pueden recurrir a los discursos oficiales de Pastrana y Uribe que se encuentran en formato electrónico,²⁵⁶ y para el primer caso se acudiré además al libro de su autoría publicado en 2005, en donde el ex presidente deja entrever su concepción sobre varios problemas que afrontó durante su administración. De igual forma, se hará referencia al Plan Nacional de Desarrollo²⁵⁷ de cada período presidencial.

Se analizará entonces, en primera instancia, la postura de Andrés Pastrana frente al fenómeno estudiado, concentrándome en sus dos últimos años de gobierno, que son los que hacen parte del espacio temporal de esta investigación. Mi intención es analizar cuáles fueron los argumentos del mandatario para dar cabida al Plan Colombia, que será examinado en el siguiente capítulo.

En segundo término, analizaré la postura de Álvaro Uribe frente al tráfico de drogas, y cuáles fueron las principales diferencias en cuanto a la posición del gobierno antecesor. Por último, y al igual que en los casos de Estados Unidos y México, haré referencia a las voces de académicos y especialistas en este tema que interpretaron, complementaron y/o criticaron las concepciones que se tejieron desde el Palacio de Nariño, en lo referente a los asuntos de drogas.

²⁵⁶ Aunque para el caso de Pastrana resulta más complejo, debido a que el acervo histórico de la página de la Presidencia de Colombia sólo guarda los archivos de la administración anterior a la actual, es decir, los del primer período de Uribe. Sin embargo, gracias a los archivos de páginas de diferentes ONG y medios de comunicación, se pueden obtener algunas alocuciones realizadas por Pastrana, en donde haga referencia al tráfico de drogas.

²⁵⁷ El Plan Nacional de Desarrollo es un documento que señala los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal y las estrategias de política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. Su diseño se hace con la participación de las entidades encargadas de planeación territoriales y se somete a evaluación del Consejo Nacional de Planeación.

3.3.1 Las razones del Plan Colombia de Andrés Pastrana

La posición de Andrés Pastrana²⁵⁸ frente al contrabando de drogas siempre se ligó al propósito principal que tuvo desde que era candidato a la presidencia, y que lo llevó a ser elegido para gobernar Colombia en 1998: la búsqueda de la paz con los grupos alzados en armas.

Dentro de los objetivos que propuso Pastrana en su programa de gobierno, al que llamó “Cambio para construir la paz” y que quedó consignado en el Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, se destacan tres: 1. Sustitución de cultivos ilícitos por medio de programas alternativos de desarrollo; 2. Atención a la población desplazada; 3. Acciones en las zonas de más altos índices de violencia.²⁵⁹ Todos, asociados a la lucha frontal contra el tráfico de drogas, considerado por Pastrana como el “principal motor de la violencia en Colombia”.²⁶⁰

Luchar contra el negocio de las drogas ilícitas, cuyos dineros sucios financian la violencia, es trabajar por la paz (...) el narcotráfico es la causa principal de la difícil situación por la que atraviesa Colombia. El origen del conflicto y de la corrupción se debe a los narcotraficantes y a la fuerza de sus dominios, que se imponen con amenazas y con la compra de conciencias.²⁶¹

Al asociar al tráfico de drogas con la violencia, Pastrana hizo hincapié en el combate a este problema a través de la lucha frontal contra los grupos de autodefensas y la negociación con los grupos guerrilleros²⁶².

²⁵⁸ Cabe señalar que Andrés Pastrana Borrero asumió la presidencia de Colombia en 1998 tras la salida del poder de Ernesto Samper. Los principales problemas de la nación andina en ese entonces se concentraban y derivaban del conflicto armado protagonizado por los grupos alzados en armas (de los que se habla a detalle en el capítulo I de la presente investigación), y del creciente problema de la producción y el tráfico de drogas, lo cual había afectado fuertemente la economía del país y ahuyentado la inversión extranjera.

²⁵⁹ Documento del grupo de investigación de la Universidad de Málaga, Santander. Disponible en <http://www.eumed.net/libros/2008b/388/Andres%20Pastrana.htm> [Consulta: agosto 2009]

²⁶⁰ PASTRANA, Andrés. *La palabra bajo fuego*. Ed. Planeta, Bogotá, 2005, p. 43.

²⁶¹ Discurso del presidente Andrés Pastrana, 7 de agosto de 2001. Archivado por The Center for International Policy's. Disponible en: <http://www.ciponline.org/colombia/080701.htm> [Consulta: agosto 2009]

²⁶² En el capítulo I de la presente investigación se ahonda en la explicación de estos grupos (FARC, ELN, EPL y AUC).

Según su discurso, atacar el fenómeno de las drogas era, a su vez, contribuir a la búsqueda de la paz en Colombia: “la mayor fuente de financiación de la guerrilla y de las autodefensas es también el narcotráfico. Una guerrilla próspera y rica es, sin duda, una guerrilla con la que se hace más difícil negociar la paz”.²⁶³

Sin embargo, las apreciaciones del entonces mandatario colombiano frente a desaparecer estos grupos que contribuían a la violencia y que se beneficiaban de los dineros del contrabando de drogas ilícitas, dejaban entrever que la lucha y/o negociación con ellos estaba en segundo término, y que lo primordial continuaba siendo, como en gobiernos anteriores, las políticas antidrogas.

Para que haya paz verdadera, es necesario librarnos del flagelo del narcotráfico (...) si de un momento a otro desaparecieran las guerrillas y los demás grupos armados ilegales, los problemas de Colombia se aliviarían, sin duda, pero no se solucionarían, pues van mucho más allá de la confrontación armada.²⁶⁴

En una conferencia de prensa que ofreció Pastrana en el Palacio de Nariño el 6 de abril de 2001, durante una visita oficial del entonces presidente de México, Vicente Fox, el mandatario colombiano fue nuevamente enfático en la decisión de atacar el tráfico de drogas para cumplir con sus metas de paz: “lo que he dicho claramente: mi Gobierno nunca negociará con el narcotráfico, ésa es una posición muy clara del gobierno del presidente Andrés Pastrana, y es una posición que mantendremos hasta el final”.²⁶⁵

²⁶³ Discurso del presidente Andrés Pastrana, 7 de agosto de 2001, *óp. cit.*

²⁶⁴ **PASTRANA**, Andrés. *La palabra bajo...*, *óp. cit.*, p. 35.

²⁶⁵ Versión estenográfica de la conferencia de prensa ofrecida en Bogotá por Andrés Pastrana y Vicente Fox, 6 de abril de 2001. Disponible en: <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/conferencias/?contenido=862&imprimir=true> [Consulta: agosto 2009]

De esta forma, para contener el tráfico de drogas Pastrana se enfocó en un discurso que alentaba la cooperación internacional, y dejaba claro que desde su punto de vista esta problemática era un tema de *corresponsabilidad* con otros gobiernos, por lo que puso a Colombia en el ruedo de la política exterior de varios países, especialmente de Estados Unidos.

Si algo hemos hecho (...) ha sido consolidar en el mundo entero la tesis de la responsabilidad compartida para que toda la comunidad internacional asuma su parte en la lucha contra las drogas, sin dejar todas las cargas sobre nuestro país. ¡No hemos pedido caridad, ni siquiera solidaridad! ¡Lo que hemos exigido y estamos obteniendo con mucho éxito es que el mundo se haga también responsable de sus hechos y con nuestro país!²⁶⁶

En el Plan Nacional de Desarrollo de su gobierno, el tema de las drogas y el llamado crimen organizado se abordaron desde este concepto de cooperación, dejando claro que para su mandato estos problemas eran de tipo transnacional, por lo que debían ser abordados desde esta óptica. Por ello, el documento enfatiza que,²⁶⁷

Se construirá un nuevo esquema de cooperación basado en la identificación de mecanismos eficaces para el desarrollo alternativo; control, interdicción y fumigación; prevención del consumo y fortalecimiento de la normatividad y cumplimiento estricto de la ley. Este esquema (...) se fundamenta en una comprensión realista de la naturaleza transnacional del fenómeno y en una distribución de responsabilidades entre los países afectados (...) es claro el desequilibrio que existe en las cargas y en los costos políticos, sociales, económicos y ambientales del combate contra los narcóticos. Se requieren ajustes y cambios sustanciales con miras a concretar un verdadero compromiso internacional contra las drogas.²⁶⁸

²⁶⁶ Discurso del presidente Andrés Pastrana, 7 de agosto de 2001, *óp. cit.*

²⁶⁷ Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002: “Cambio para construir la paz”. Disponible en: <http://www.comfama.com/contenidos/bdd/816/planna~1.rtf> [Consulta: agosto 2009]

²⁶⁸ *Ibíd.*

Así, Pastrana se enfocaba hacia la idea de que los países consumidores y proveedores de insumos básicos para el procesamiento de drogas no podían quedarse indiferentes a la situación colombiana, “pensando que el problema se limita a cuidar la salud de sus habitantes y siendo simples espectadores de los acontecimientos que tienen origen en nuestra lucha por combatir y acabar con el narcotráfico”.²⁶⁹

En tanto que las drogas era un asunto que le concernía a varios países en conjunto, el hoy ex mandatario afirmaba que a la vez que se combatía la oferta de las sustancias ilícitas en Colombia, se continuaba con el propósito de que los países consumidores aceptaran su corresponsabilidad en el problema.²⁷⁰ Eran dos acciones que había que fomentar, decía, de forma simultánea.

Nuestro país, de manera injusta, desde hace muchos años y frente a la comunidad internacional, ha sido tratado más como el causante que como una víctima del problema mundial de las drogas, cuando en realidad hemos tenido que soportar más que ningún otro las consecuencias de un problema que le concierne a toda la comunidad internacional.²⁷¹

De estos argumentos nació durante su gobierno el discurso de promover, con la ayuda de Estados Unidos, una especie de Plan Marshall para el país: el Plan Colombia, que será analizado en el capítulo IV de la presente investigación. El ex mandatario afirmó que su idea era,

Promover una estrategia integral para luchar contra el problema de las drogas, que generara al mismo tiempo alternativas de desarrollo social en las zonas más apartadas y olvidadas del país, que facilitara el avance del proceso de paz y que fuera respaldada y financiada parcialmente por la comunidad internacional.²⁷²

²⁶⁹ Discurso del presidente Andrés Pastrana, 7 de agosto de 2001, *óp. cit.*

²⁷⁰ *Ibid.*

²⁷¹ **PASTRANA**, Andrés. *La palabra bajo...*, *óp. cit.*, p. 36.

²⁷² *Ibid.*, p. 115.

Por otra parte, un concepto más en los discursos sobre drogas empezó a ser utilizado por el ex mandatario, especialmente en sus últimos dos años de gobierno: el terrorismo. Pastrana asegura que él fue quien acuñó la tan mencionada etiqueta de *narcoterrorismo*, al hacer referencia a la asociación de los grupos alzados en armas con el negocio de las drogas ilícitas.²⁷³

Hoy por hoy las organizaciones guerrilleras han perdido el norte político y lo han reemplazado por el terrorismo (...) Detrás de los grupos violentos, detrás de muchas acciones terroristas que ha padecido Colombia, está la mano oscura del narcotráfico.²⁷⁴

Mucho más específico en este tema fue su discurso transmitido por televisión nacional, el 20 de febrero de 2002, cuando Pastrana decidió romper los diálogos de paz con las FARC y acabar la Zona de Distensión²⁷⁵. Una alocución en la que primó el tema del terrorismo y los grupos de insurgencia, beneficiados por el tráfico de drogas. Pastrana afirmó en ese entonces que,

Después de los terribles sucesos del 11 de septiembre del año pasado yo se lo dije a la guerrilla en varias ocasiones, incluso desde el mismo foro de las Naciones Unidas: a ellos les correspondía definirse con sus actos; o son un grupo de insurgencia política o son una organización terrorista. O se respeta la vida y dignidad del ser humano, o no se las respeta, como es el caso de las infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Tristemente, hoy son ellas las que han firmado su propia definición y ya nadie puede dudar de que, entre política y terrorismo, las FARC optaron por el terrorismo.²⁷⁶

²⁷³ *Ibid.*, p. 27.

²⁷⁴ *Ibid.*, p. 37.

²⁷⁵ La Zona de Distensión se creó mediante la Resolución 84 del 14 de octubre de 1998, con el propósito de adelantar los diálogos de paz y las negociaciones con la guerrilla de las FARC. Ésta comprendía los municipios de La Macarena, Mesetas, Uribe y Vista Hermosa en el departamento del Meta, y San Vicente de Caguán en el departamento del Caquetá. Su área era aproximadamente de 42 mil kilómetros cuadrados.

²⁷⁶ Discurso del presidente Andrés Pastrana, 21 de febrero de 2002. Disponible en: <http://www.mail-archive.com/colect@talklist.com/msg06458.html> [Consulta: agosto 2009]

Ahora bien, sobre el terrorismo y la relación bilateral Colombia-Estados Unidos, Pastrana escribió en su libro que cuando explicó la implantación del Plan Colombia al gobierno del recién electo George Bush, los estadounidenses no estaban tan interesados en el combate a las drogas sino en enfrentar a las FARC y al ELN. “No les preocupaba tanto el tema de la droga, como el riesgo que significaban estas organizaciones terroristas para la sociedad colombiana y para la defensa de la democracia”²⁷⁷, visión que se enfatizó después del 11 de septiembre de 2001.

Así, aunado a lo que él llamó *narcoterrorismo*, el ex mandatario hizo especial énfasis en la labor de las Fuerzas Armadas para contribuir a la seguridad y el orden en Colombia. La tarea de los grupos castrenses empezó a ser recurrente en su discurso en el último año de su gobierno, especialmente después de romper el proceso de paz con la guerrilla.

La labor de la fuerza pública ha sido impulsada y seguirá siendo impulsada con toda la decisión por mi gobierno (...) la nueva situación planteada por el rompimiento del proceso de paz y la arremetida terrorista que sufren los colombianos, nos obliga a destinar aún más recursos a la seguridad del país (...) Colombia está siendo atacada por el terrorismo, y estamos en obligación, todos, de ayudar a defenderla.²⁷⁸

En resumen, la posición de Andrés Pastrana frente al tema de las drogas reunió varios componentes, que fueron determinantes para gestar el Plan Colombia. El aspecto de la paz fue el baluarte de su gobierno, por lo que concentrar las fuerzas para combatir el fenómeno del contrabando de drogas era una forma de ahuyentar la violencia.

²⁷⁷ PASTRANA, Andrés. *La palabra bajo...*, *óp. cit.*, p. 435.

²⁷⁸ Discurso del presidente Andrés Pastrana, en la clausura del VI Encuentro de Competitividad, en Santa Marta, 15 de marzo de 2002. Disponible en: <http://www.mincomercio.gov.co/econtent/documentos/competitividad/encuentros/VI/Paneles/Palabras%20presidente%20VI%20Encuentro.pdf> [Consulta: agosto 2009]

También fue determinante la concepción de las drogas como un problema de índole internacional, en donde Colombia era, desde el punto de vista de Pastrana, una víctima que necesitaba la ayuda de más naciones para salir del problema. Dicha cooperación que buscó era en buena parte para combatir al llamado terrorismo, que desde su postura era practicado por los grupos armados ilegales del país, que a su vez se beneficiaban del negocio ilícito de las drogas.

3.3.2 Álvaro Uribe y la Política de Seguridad Democrática

En el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado comunitario, Álvaro Uribe plasmó lo que sería su principal objetivo en la presidencia: la recuperación de la seguridad. Esto, a través de lo que denominó como una *política de seguridad democrática*, la cual la explica como una política que “trasciende el concepto de seguridad nacional (...) que pretende asegurar la viabilidad de la democracia y afianzar la legitimidad del Estado”.²⁷⁹

La estrategia de seguridad democrática uribista apunta a que la fuerza pública (policía y Ejército) constituye el factor más importante para lograr los objetivos de combatir los focos de violencia, entre los que destaca el problema de las drogas, considerado de índole transnacional.

Para alcanzar la Seguridad Democrática, el gobierno plantea una estrategia comprensiva que incluye, por una parte, el fortalecimiento de la Fuerza Pública para recuperar el control del territorio y proteger la infraestructura nacional; y por otra, la desarticulación de la producción y el tráfico de drogas ilícitas, el fortalecimiento de la justicia y la atención en las zonas deprimidas y de conflicto.²⁸⁰

²⁷⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: “Hacia un Estado comunitario”, p. 21. Disponible en: http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/GCRP_PND/PND.pdf [Consulta: septiembre 2009]

²⁸⁰ *Ibíd.*

Contener el fenómeno del tráfico de drogas es un tema que está asociado directamente a combatir los grupos armados ilegales del país. Según Uribe, el crecimiento de los cultivos ilícitos, especialmente de la hoja de coca, ha sido la principal causa de expansión de los grupos al margen de la ley en el país.²⁸¹

Colombia ha sido testigo (...) del crecimiento de los grupos armados ilegales. Este crecimiento se ha dado no sólo de manera intensiva (...) sino también de manera extensiva (...) Esta situación ha sido alimentada por factores de naturaleza internacional, tales como el negocio criminal de las drogas, el tráfico de armas, el entrenamiento de los actores violentos en técnicas terroristas, el pago de secuestros y de extorsión por parte de entidades internacionales y nefastas prácticas de lavado de activos.²⁸²

El vínculo de grupos armados al margen de la ley y el negocio de las drogas ilícitas está explícito en todo el documento, en el que se afirma que la inserción creciente del tráfico de drogas ha proporcionado una fuente abundante y estable de financiación a estos grupos, lo que les ha permitido incrementar su pie de fuerza y la intensidad de sus acciones.²⁸³

En ese sentido, entra en su discurso el tema del terrorismo, al que liga directamente con los grupos alzados en armas y al fenómeno de las drogas. Uribe explica que las organizaciones armadas al margen de la ley han incrementado su presencia en el territorio nacional, y las acciones terroristas contra la población civil a la vez estrechan sus lazos con negocios ilícitos como el de las drogas.²⁸⁴ Concretamente, el mandatario afirma que "estas agrupaciones han conformado y fortalecido economías de guerra, como la de cultivos ilícitos y sus vínculos con la actividad del tráfico de drogas".²⁸⁵

²⁸¹ *Ibid.*, p. 34.

²⁸² *Ibid.*

²⁸³ *Ibid.*, p. 51.

²⁸⁴ *Ibid.*, p. 31.

²⁸⁵ *Ibid.*

Así, el discurso del mandatario para incentivar la cooperación internacional con Colombia siempre ha aludido al tema del terrorismo, no sólo durante su primer cuatrienio, sino también en su segundo período en la presidencia. Un ejemplo de ello fue las declaraciones dadas en marzo pasado en San Pedro Sula, Honduras, en donde enfatizó que la lucha contra el narcotráfico,

Hay que darla hermanadamente porque ese crimen es internacional y atenta contra la seguridad de los países (...) el terrorismo no tiene corazón, no tiene selectividad, carece de lealtades, un día asesina en Colombia, pero mañana o pasado mañana asesina más allá de la frontera con Colombia; entre todos lo podemos derrotar.²⁸⁶

En un comunicado emitido por la Casa de Nariño con respecto a esas declaraciones, se abundó en que el mandatario destacó que Colombia está dispuesta a trabajar coordinadamente con otras naciones para derrotar el flagelo del tráfico de drogas, y advirtió que “la seguridad de las naciones necesita recursos, logística, pero lo que más necesita es voluntad política, y una gran determinación en todas las horas”.²⁸⁷

También los comunicados de prensa emitidos por la cancillería colombiana son un claro ejemplo de la concepción de Álvaro Uribe sobre este tema, y sobre el papel que juega su política de seguridad democrática para hacerle frente y alentar la ayuda de otros países. En enero de 2005 se difundió que,

El Gobierno de Colombia, en su lucha contra el terrorismo y en ejecución de la política de seguridad democrática, utiliza y continuará utilizando todos los procedimientos legales existentes, conforme a su tradición de estado de derecho. Cuando la política contra el terrorismo requiera participación de otros países, especialmente de los hermanos y vecinos, se continuará buscando la coordinación con sus gobiernos conforme a los principios y normas que orientan la cooperación policial y judicial.²⁸⁸

²⁸⁶ “El narcotráfico no se combate solo: Uribe”, 17 de marzo de 2009. El País, Cali, Disponible en: <http://www.elpais.com.co/paionline/notas/Marzo172009/nal7.html> [Consulta: septiembre 2009]

²⁸⁷ *Ibid.*

²⁸⁸ Comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores, enero 28 de 2005. Disponible en Presidencia de la República: www.presidencia.gov.co

Es claro entonces que para poder ejercer su política de seguridad democrática, el mandatario hace constante referencia a la corresponsabilidad frente al tema de contener el contrabando de drogas, y afirma que la puesta en práctica de esta estrategia demandará ingentes recursos fiscales y una activa participación de la comunidad internacional, “bajo el principio de responsabilidad compartida”.²⁸⁹

La cooperación de la comunidad internacional se hace fundamental, considerando la naturaleza transnacional de algunos de los problemas que enfrenta el país, como el tráfico de drogas ilícitas y de armas. Se requieren acciones simultáneas contra todos los eslabones de la cadena del crimen organizado. El gobierno Nacional buscará la cooperación de otros países con el fin de establecer un control estricto al tránsito y tráfico de armas, explosivos, narcóticos, precursores químicos y personas. El concepto de corresponsabilidad regirá los esfuerzos de cooperación.²⁹⁰

Es claro entonces que la posición de Álvaro Uribe Vélez para contener el tráfico de drogas abarca dos aspectos que son importantes en sus discursos frente al tema: el terrorismo, en el que siempre hace alusión a los grupos de insurgencia colombianos; y la cooperación internacional como herramienta fundamental para combatir esta problemática, desde lo que su gobierno bautizó como la *política de seguridad democrática*.

En ese sentido, cabe resaltar que el papel que ha jugado Estados Unidos en la forma como se aborda el problema de las drogas en Colombia es trascendental, en la medida en que el tema de la cooperación siempre ha estado enfocado a que el país del norte brinde las herramientas necesarias (técnicas, humanas y monetarias) para combatir el crimen organizado.

Así, aunque el Plan Colombia fue una estrategia de cooperación que se firmó en el gobierno de Andrés Pastrana, Uribe ha continuado con la misma postura de buscar recursos y alianzas internacionales para que el país reciba apoyo en la lucha contra el tráfico de drogas y los grupos alzados en armas.

²⁸⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: “Hacia un..., *óp. cit.*, p. 21.

²⁹⁰ *Ibid.*

3.3.3 Asuntos de drogas y la búsqueda de la cooperación en Colombia

Después de hacer una revisión de discursos, escritos y documentos oficiales de la presidencia de Colombia, en cuanto al tema del tráfico de drogas se refiere, vale la pena hacer referencia a expertos, académicos y medios de comunicación, para analizar las coincidencias y diferencias sustanciales que se perciben de la posición de ambos mandatarios frente a este fenómeno.

Lo primero por resaltar de la concepción de la producción y el tráfico de drogas en Colombia en los cuatrienios de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe, es la búsqueda incesante de la cooperación internacional, a través de un discurso de corresponsabilidad hacia los países consumidores de drogas ilícitas. Arlene B. Tickner asegura que,

La forma en que el tema de las drogas ilícitas ha sido abordado en Colombia ha sido influenciada primordialmente por la aproximación estadounidense a este problema. Específicamente (...) la inmensa mayoría de medidas adoptadas en el país para luchar contra el tráfico de drogas ha resultado en gran parte de acuerdos bilaterales suscritos con Estados Unidos.²⁹¹

Si bien ninguno de los dos mandatarios niega que la tarea principal sea contener este fenómeno por ser un país productor, también es cierto que la razón fundamental para pedir la destinación de recursos para la ejecución de las políticas antidrogas, conjuntas con otras naciones, es que el problema de las drogas no es sólo de Colombia, sino que es de carácter trasnacional.

²⁹¹ **TICKNER**, Arlene B. “Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense en Colombia”, Bogotá, p. 51. Disponible en: http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/datos/pdf/descargar.php?f=/data/Col_Int_No.49-50/02_Rev_49-50.pdf [Consulta: octubre 2009]

En ese sentido, cada uno afirmó su postura frente a este fenómeno desde dos concepciones opuestas, pero que a la vez tenían el mismo fin: Pastrana quiso combatir el tráfico de drogas desde una postura que aludía a la paz, mientras que Uribe optó por un discurso guerrillerista y contrainsurgente.

Para el primer caso, hay que tener en cuenta que para pedir recursos internacionales para Colombia en su lucha antidrogas, Pastrana dio a conocer en su discurso una iniciativa que reuniría políticas de inversiones para el desarrollo social, la desactivación de la violencia y la construcción de la paz en el país.²⁹² Todo lo anterior, enmarcado en el proceso de negociaciones que se adelantaba con los grupos guerrilleros de las FARC y el ELN, quienes se alimentaban de los recursos del tráfico de drogas.

Sin embargo, un viraje trascendental se dio en la política pacifista de Pastrana, después de los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos. Francisco Leal Buitrago asegura que si bien los acontecimientos externos detonaron el cambio en la posición oficial del gobierno, también hubo eventos al interior del país andino que frustraron el proceso de paz.

Esta situación conflictiva marcó el preludio de la ruptura del proceso de paz por parte del gobierno (...) luego de una ola de atentados de las FARC que culminó con el secuestro de un avión. De esta forma la intransigencia de las FARC, unida a los atentados del 11 de septiembre (...) en Estados Unidos, definieron un cambio drástico de la política oficial. Se inició entonces una ofensiva contra las FARC, comenzando por declararlas un grupo terrorista y aplicándoles los instrumentos previstos en la ley de defensa y seguridad.²⁹³

²⁹² RAMÍREZ, María Clemencia; STANTON, Kimberly y WALSH, John. “Colombia: un círculo vicioso de drogas y guerra”. En YOUNGERS, Coletta y ROSIN (Editoras). *Drogas y Democracia...*, *óp. cit.*, p. 140.

²⁹³ LEAL Buitrago, Francisco. *La inseguridad de la seguridad*. Ed. Planeta, Bogotá, 2006, p. 119.

La ruptura de los diálogos con los grupos de insurgencia generó severas críticas contra el gobierno de Pastrana y contra su postura frente al conflicto interno en Colombia. Sin embargo, los antecedentes adoptados frente a la producción y el tráfico de drogas en ese país fueron un detonante importante para este suceso, a decir de algunos expertos.

El balance del proceso de paz durante el cuatrienio de Pastrana fue decepcionante, pese a ser la principal iniciativa de su gobierno (...) pero hay que reconocer que el proceso de paz de Pastrana cargó con la herencia nefasta de crecimiento guerrillero y paramilitar y de debilitamiento de la fuerza pública (...) lo más grave de la situación fue que el gobierno no pudo transformar en lo más mínimo esta tendencia guerrerista por una voluntad de paz, ya que éste es el objetivo de un proceso de negociación política.²⁹⁴

Por otra parte, Estados Unidos jugó un papel importante en el combate al crimen organizado y al tráfico de drogas en Colombia, desde antes de la ruptura del proceso de paz pastranista. La intensificación de la participación del Ejército para combatir esta problemática tuvo gran aceptación por parte del gobierno estadounidense, inclusive antes de la llegada de George W. Bush.

La justificación ofrecida por los políticos estadounidenses con respecto al creciente rol de las fuerzas militares de Colombia en lo que todavía se consideraba, en ese momento, una misión antidrogas, era la participación de la guerrilla en el comercio de sustancias ilícitas.²⁹⁵

Cabe resaltar que antes del gobierno de Pastrana, las Fuerzas Armadas colombianas habían esquivado una participación significativa en las actividades de control de drogas, pues se consideraba que éste era un asunto de aplicación de la ley que debía resolver la policía, mientras que para el Ejército el principal adversario eran las guerrillas.²⁹⁶

²⁹⁴ *Ibid.*, p. 201.

²⁹⁵ RAMÍREZ, María Clemencia; STANTON, Kimberly y WALSH, John. "Colombia: un círculo...", *óp. cit.*, p. 134.

²⁹⁶ *Ibid.*, p. 141.

Ahora bien, la visión de Estados Unidos al respecto era diferente. Desde el gobierno de Bill Clinton hubo mucho más entusiasmo en que las Fuerzas Armadas de Colombia participaran en misiones antidrogas y contrainsurgentes. Algunos funcionarios del gobierno estadounidense, particularmente el entonces zar antidrogas Barry McCaffrey, veían cada vez con mayor preocupación a las FARC y a su participación en el comercio de drogas, por lo que alertaron al Poder Ejecutivo.²⁹⁷

Esta preocupación creció en el gobierno de Bush, en donde las etiquetas de *narcoguerrilla* y *narcoterroristas* empezaron a ser utilizadas indiscriminadamente tanto por el gobierno estadounidense como por el colombiano. Esto influyó en el manejo de la situación conflictiva en Colombia, y se convirtió en un elemento más que dio pie a la injerencia de Estados Unidos en los asuntos internos del país suramericano.²⁹⁸

Al respecto, Francisco Thoumi afirma que la conexión *narcoguerrilla* brindó a Estados Unidos la posibilidad de "matar dos pájaros de una sola pedrada' desde que pudo entrelazar sus tácticas antidrogas y anticomunista en la región".²⁹⁹

Así mismo, Elsa María Fernández concluye que la consideración del narcotráfico como aliado orgánico de las guerrillas ha tenido como propósito la deslegitimación de éstas últimas, cuyo efecto ha sido el aplazamiento de algunas posibles gestiones de acción política y la precipitación de soluciones de tipo militar.³⁰⁰ Afirma que, "en general, la tesis narcoguerrilla es engañosa porque oculta una realidad diferente: la creciente penetración de los traficantes de sustancias psicoactivas en las instituciones políticas y económicas establecidas".³⁰¹

²⁹⁷ *Ibid.*

²⁹⁸ **FERNÁNDEZ** Andrade, Elsa María. *El narcotráfico y la descomposición política y social: el caso de Colombia*. Ed. Plaza y Valdés, Bogotá, 2002, p. 174.

²⁹⁹ **THOUMI**, Francisco. *Political economy and illegal drugs in Colombia*. Ed. Lynne Publishers, Estados Unidos, 1995, p. 159.

³⁰⁰ **FERNÁNDEZ** Andrade, Elsa María. *El narcotráfico y...*, *óp. cit.*, p. 174.

³⁰¹ *Ibid.*, p. 175.

El 11 de septiembre de 2001 fue otra fecha determinante para las relaciones Colombia-Estados Unidos, y para el proceso de paz que adelantaba Andrés Pastrana. Andelfo García asegura que en los tres meses siguientes a los ataques terroristas hubo suficientes pronunciamientos de funcionarios de la administración Bush que indicaron una atención especial sobre el caso colombiano con sus dos ingredientes: terrorismo y drogas.³⁰²

Es claro que el impacto de la guerra declarada contra el terrorismo a escala global contribuye a que el caso colombiano se mire más (por lo menos hasta ahora) desde una perspectiva de seguridad, en la que lucha antiterrorista es parte fundamental de la ecuación.³⁰³

García hace referencia además a las declaraciones del entonces secretario de Estado estadounidense, Colin Powell, sobre la preocupación de la administración Bush por la situación en Colombia, especialmente por el conflicto generado por los grupos alzados en armas. El funcionario aseguró entonces que tres de estos grupos estaban en la lista de las Organizaciones Terroristas Extranjeras (FTO por sus siglas en inglés), y que por ello se estaba “trabajando con el gobierno colombiano para proteger su democracia contra la amenaza proveniente de estas organizaciones terroristas”.³⁰⁴

De esta forma, la lucha antiterrorista de Estados Unidos tuvo repercusión directa en la postura de Andrés Pastrana frente al combate al crimen organizado y el tráfico de drogas en Colombia. Si bien la expresión *narcoguerrilla* había sido utilizada antes de su gobierno³⁰⁵, después del 11 de septiembre de 2001, los políticos estadounidenses volvieron a cambiar su discurso y las guerrillas de Colombia se convirtieron en *narcoterroristas*.³⁰⁶

³⁰² GARCÍA, Andelfo. “Lucha antiterrorista en la cúspide de la agenda: repercusiones para Colombia”. En CAMACHO Guizado, Álvaro (Editor). *El conflicto colombiano y su impacto en los países andinos*. Ed. Cesó- Uniandes, Bogotá, 2003, p. 36.

³⁰³ *Ibid.*

³⁰⁴ *Ibid.*

³⁰⁵ Tickner asegura que este término fue acuñado por el entonces embajador de Estados Unidos en Colombia, Lewis Tambs, y que a mediados de los años noventa fue más aceptado en los círculos de formuladores de políticas estadounidenses, dado al aumento significativo en la participación de las FARC en el negocio de las drogas. TICKNER, Arlene B. “Tensiones y consecuencias...”, *óp. cit.*, p. 54.

³⁰⁶ RAMÍREZ, María Clemencia; STANTON, Kimberly y WALSH, John. “Colombia: un círculo...”, *óp. cit.*, p. 134.

Son pues evidentes las implicaciones que en el corto y mediano plazo ha tenido para Colombia el posicionamiento de la lucha antiterrorista en la cúspide de la agenda internacional, y particularmente dentro de la agenda de política exterior de Estados Unidos, implicaciones que son nítidas en lo que se refiere a la posición de la administración del presidente Bush y claras frente al proceso de paz y al comportamiento de los actores del conflicto armado en Colombia.³⁰⁷

Así, los intentos iniciales de Pastrana por distinguir las prioridades de Colombia (la paz) de las prioridades de Estados Unidos (asuntos de drogas y terrorismo) se disolvieron. Esto también debido a que el Plan Colombia que presentó el mandatario colombiano a Estados Unidos sufrió modificaciones considerables en el país del norte antes de establecerse.

Andrés Pastrana se vio forzado a retornar a una "lógica de guerra contra las drogas" con el fin de asegurar el apoyo del país del Norte. Con este cambio, la doctrina del "réspice polum"³⁰⁸ una vez más ganó preeminencia en la orientación de la política exterior colombiana. Sin embargo, a diferencia de períodos anteriores en los cuales la subordinación colombiana se justificaba sobre la base de la ayuda económica, el consentimiento de la actual administración frente a la "guerra contra las drogas" se ha dado primordialmente a cambio de fortaleza militar.³⁰⁹

Ahora bien, en lo que respecta a la posición de Álvaro Uribe frente a los asuntos de drogas ilícitas, hay diferencias marcadas con respecto a la postura de Pastrana, pero también similitudes profundas; la principal de éstas últimas es que en los dos gobiernos han existido amplios grados de continuismo en su relación con Estados Unidos.³¹⁰

³⁰⁷ GARCÍA, Andelfo. "Lucha antiterrorista en...", *óp. cit.*, p. 50.

³⁰⁸ El término hace referencia a una doctrina que se siguió en Colombia durante la presidencia de Marco Fidel Suárez (1918-1921). *Réspice Polum* significa "mirar al polo", en referencia al Norte, es decir, a Estados Unidos. Ello en lo concerniente a diversos temas como democracia, comercio y economía. Ésta doctrina fue iniciada poco después de la segregación de Panamá del territorio colombiano y tomó fuerza con el paso de los años.

³⁰⁹ TICKNER, Arlene B. "Tensiones y consecuencias...", *óp. cit.*, p. 51.

³¹⁰ TICKNER, Arlene B. y PARDO, Rodrigo. "Estados Unidos, Colombia y sus vecinos: los desafíos externos de la „seguridad democrática“". Disponible en: http://www.seguridadregional-fes.org/upload/0019-001_g.pdf [Consulta: octubre 2009]

Para el caso concreto de Uribe, especialistas aseguran que al concentrar los esfuerzos en su *política de seguridad democrática*, el mandatario adelanta una fuerte ofensiva diplomática y militar contra el problema de las drogas, y su vínculo con los grupos alzados en armas en Colombia, especialmente con las FARC.³¹¹ Por ello, para recuperar el control del país Uribe ha hecho énfasis en incrementar el número y la participación de las fuerzas militares y de la policía, lo que ha afectado lo concerniente a los Derechos Humanos.

Aunque la política de seguridad democrática recalca la necesidad de garantizar el estado de derecho, en la práctica uno de los obstáculos más grandes de esta estrategia es la reconciliación de la seguridad con la protección de los derechos y las libertades fundamentales de la población.³¹²

Por otra parte, la cooperación es un aspecto importante en la posición uribista de esta problemática. Luis Alberto Restrepo afirma que la política exterior del presidente colombiano se ha centrado en una búsqueda pragmática de apoyo internacional a la estrategia de seguridad, y ante todo ha recabado el respaldo de Washington.³¹³ Sin embargo, esta situación ha puesto a Colombia en una crisis regional.

Urgido por el grave conflicto interno, Uribe ha puesto casi toda la política exterior de Colombia al servicio de la seguridad. Y, aunque en lo inmediato ha obtenido abundantes réditos políticos, financieros y militares, su estrategia hipoteca las relaciones internacionales de Colombia, sobre todo con los vecinos.³¹⁴

El tema del terrorismo es otro factor que resalta de la posición de Álvaro Uribe frente al problema de las drogas, en donde entra en juego el papel de Estados Unidos. Para asegurar la continuación y la flexibilización de la ayuda

³¹¹ **RESTREPO**, Luis Alberto. “La difícil recomposición de Colombia”, Revista Nueva Sociedad 192, julio-agosto de 2004, p. 50. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3207_1.pdf [Consulta: octubre 2009]

³¹² **TICKNER**, Arlene B. y **PARDO**, Rodrigo. “Estados Unidos, Colombia..., *óp. cit.*”

³¹³ **RESTREPO**, Luis Alberto. “La difícil recomposición..., *óp. cit.*”, p. 50.

³¹⁴ *Ibid.*, p. 51.

estadounidense, el mandatario colombiano ha asumido una postura activa y enérgica de colaboración con Washington, reflejada en la adopción de medidas estrictas en la lucha contra las drogas, así como en una alineación con las posturas estadounidenses, en especial en lo que se refiere a la lucha contra el terrorismo.³¹⁵

Para combatir el llamado terrorismo, el presidente de Colombia ha buscado la solidaridad de América Latina, sin mayores frutos. Con este fin ha llevado al extremo la tesis estadounidense según la cual el conflicto colombiano sería la principal amenaza para la región, y ha procurado que los gobiernos del continente declaren terroristas a la guerrilla,³¹⁶ lo cual le ha costado severas críticas.

Desde que asumió el poder, el presidente Uribe ha tomado una serie de controvertidas medidas de seguridad y promovió una ley antiterrorista que en repetidas ocasiones ha sido declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional de Colombia y criticada por Naciones Unidas. El presidente Uribe ha pretendido devolver poderes de policía judicial a los militares y limitar la participación de la Corte Constitucional en la supervisión de los estados de emergencia. Estas medidas echarían por tierra los avances logrados en la década del 90 en cuanto a limitar la autonomía de los militares y los procesos que favorecen la impunidad.³¹⁷

Así es como varios aspectos constituyeron la posición del gobierno de Colombia frente al tema de las drogas, en los periodos de Andrés Pastrana y de Álvaro Uribe. Aunque el primero optó por un discurso pacifista y el segundo por uno guerrillero, hubo eventos significativos que acercaron mucho más ambas posiciones.

³¹⁵ **TICKNER**, Arlene B. y **PARDO**, Rodrigo. “Estados Unidos, Colombia...”, *óp. cit.*, p. 3.

³¹⁶ **RESTREPO**, Luis Alberto. “La difícil recomposición...”, *óp. cit.*, p. 51.

³¹⁷ **RAMÍREZ**, María Clemencia; **STANTON**, Kimberly y **WALSH**, John. “Colombia: un círculo...”, *óp. cit.*, p. 180.

Resalta así que la interrupción del proceso de paz, en combinación con el contexto global posterior al 11 de septiembre, lo que produjo un acercamiento aún mayor entre Colombia y Estados Unidos. Así mismo, el apego del gobierno colombiano a las políticas de Washington evidencia la convicción de que la ayuda militar estadounidense constituye un elemento indispensable en su propia lucha contra el crimen organizado.³¹⁸

3.4 Ejes rectores del discurso sobre drogas en EUA, México y Colombia

Antes de pasar al capítulo IV, en donde se analizarán concretamente las políticas en materia de drogas en México y Colombia, en las que se evidencia la participación directa o indirecta de Estados Unidos, es necesario recapitular lo analizado en esta sección en lo referente al discurso tejido en los tres escenarios con relación a este fenómeno.

Por ello, me parece importante destacar cuáles son los ejes articuladores, los conceptos en sí que conforman la visión del contrabando de drogas en los tres países, según lo manifestado por sus mandatarios, para establecer cuáles son los temas constantes en ellos y en qué se diferencian.

En primer lugar, los argumentos de Estados Unidos en los documentos analizados no plasman su responsabilidad en los asuntos del combate al tráfico de drogas ilícitas. En ninguno de ellos el país del norte asume una posición concreta de obligación frente a este problema.

Cabe resumir entonces que el discurso estadounidense en esta materia se articula bajo el eje principal de *Seguridad Nacional*; y en segundo término, aunque no menos importante, el del *terrorismo*, aspecto que asume está estrechamente relacionado con los asuntos de sustancias ilícitas.

³¹⁸ TICKNER, Arlene B. y PARDO, Rodrigo. “Estados Unidos, Colombia..., *óp. cit.*, p. 4.

Un tercer concepto que forma parte del discurso antidrogas estadounidense es el de la *cooperación*, dirigida a buscar países aliados “confiables” con los que se pueda llegar a acuerdos para hacerle frente a un problema considerado de tipo trasnacional.

En segundo lugar, los ejes articuladores del discurso en el caso mexicano en esta materia se basan en el concepto de *delincuencia organizada*, dentro de la que se asimila e incluye el problema de las drogas, como uno que atenta contra la *seguridad* del país.

En ese sentido, otro concepto que forma parte de la retórica mexicana contra los asuntos de drogas tiene relación con las *Fuerzas Armadas*, como primera línea para hacerle frente al problema y contribuir a restablecer la seguridad y el orden del país.

Por último, para el caso de Colombia, se detectan varios ejes rectores del discurso sobre drogas. Aunque Pastrana y Uribe demuestran diferencias de peso en su posición frente a este tema, comparten algunos conceptos que merecen ser destacados.

Uno de ellos es el de la premisa de *responsabilidad compartida*, que está presente en todo momento. Éste se deriva de considerar este asunto como un problema trasnacional, al igual que lo destacan Estados Unidos y México.

Del discurso colombiano se desprende además el concepto de *cooperación*, y aunque ambos mandatarios son insistentes en este tema y en pedir la ayuda internacional para hacerle frente a los problemas de la producción y el tráfico de drogas, especialmente a los países que también consideran responsables en el asunto por ser los principales consumidores de sustancias ilícitas, nunca se menciona en concreto el caso de Estados Unidos.

Otro eje rector de la concepción sobre asuntos de drogas que es muy marcado en el caso colombiano es el del *terrorismo*, al igual que en el caso estadounidense. Para el caso concreto del país andino, se acuña la etiqueta de *narcoterrorismo*, en donde queda más que explícito que el problema de las drogas es asumido como un asunto que amenaza la seguridad de la nación.

Y al igual que en el caso mexicano, el concepto de las *Fuerzas Armadas* toma especial atención en los discursos de los mandatarios colombianos, en donde son destacadas como la fuerza primordial para la búsqueda de la paz y la lucha por solucionar el conflicto interno del país andino.

De lo anteriormente revisado y analizado se puede concluir que los discursos de México y Colombia frente al tema de las drogas no son autónomos. Dependen en gran medida, como en el caso de muchos otros países, de lo dictaminado e impuesto por el discurso Estadounidense.

Así entonces, en el siguiente capítulo se revisará qué tanto estos ejes articuladores fueron tomados en cuenta a la hora de diseñar y plasmar las políticas antidrogas en los tres escenarios.

Capítulo IV. Contraste de las políticas antidrogas diseñadas por México y Colombia, con la participación de EUA (2000 - 2006)

En los capítulos anteriores de la presente investigación se analizaron los antecedentes de las políticas antidrogas en EUA, México y Colombia. Se hizo referencia al marco teórico de la Interdependencia, como la teoría que abarca los elementos más coherentes e importantes para analizar el problema de las drogas ilícitas en la actualidad, y se hizo una revisión del estado del arte para determinar cómo ha sido abordado el tema del contrabando de drogas.

Además, se hizo un análisis de los organismos internacionales y regionales en materia del combate al tráfico de drogas, específicamente los que emergen de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos (OEA), para establecer cuáles han sido los alcances y limitaciones de éstos en términos generales y en los casos particulares de los tres escenarios estudiados.

Por último, se analizó la concepción que se tiene en los tres países sobre el fenómeno estudiado, abordada desde los discursos, documentos y alocuciones oficiales de los mandatarios que gobernaron entre el 2000 y 2006, con el fin de establecer cómo es visto el problema de las drogas y entender de qué manera se piensan las políticas internas para su combate.

Ahora bien, en lo que corresponde al presente capítulo, se analizan concretamente las políticas para el combate a la producción y el tráfico de drogas que fueron diseñadas en México y en Colombia, con la participación directa o indirecta de EUA, y que fueron aplicadas en el sexenio estudiado.

Concretamente se analizarán los documentos del Plan Colombia y de la Política Nacional para el Combate a las Drogas, con el fin de establecer sus generalidades, estrategias, objetivos, mecanismos de evaluación y demás directrices de cada uno, además de poner especial atención en donde se especifique la cooperación de Estados Unidos en esta materia.

Lo anterior para poder realizar un contraste de ambos casos que permita establecer similitudes y diferencias, así como hacer un balance de los mismos que permita sugerir alternativas para abordar en un futuro la problemática de las drogas.

4.1 Programa Nacional para el Control de Drogas de Vicente Fox

En el Programa Nacional para el Control de Drogas (PNCD) el gobierno mexicano recopila la estrategia para combatir el problema del contrabando de drogas ilícitas, desglosando y condensando en él los argumentos de las políticas adoptadas para ello, así como el contexto de la aplicación de las mismas.

El documento del presidente Vicente Fox fue presentado en 2001, y será el pilar de estudio para el caso mexicano en el presente capítulo. Lo anterior, debido a que constituye el criterio federal para combatir este flagelo, antes de ser presentada y aprobada la que ahora es conocida como la Iniciativa Mérida.

Como el mismo documento explica, se fundamenta en la acumulación de experiencias derivadas de la aplicación de los dos anteriores Programas Nacionales para el Control de Drogas, por lo cual “privilegia el desarrollo de acciones cuya certeza posibilita un mayor impacto en contra de las actividades del narcotráfico”.³¹⁹

³¹⁹ Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006, p. 79. Disponible en: <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Documentos/Combate%20a%20Narcotrafico/PNCD2001-2006.pdf> [Consulta: diciembre 2009]

Así, el PNCD se constituye como la postura oficial del gobierno de México ante el problema de las drogas y el marco de acción en esta materia, cuyo enfoque “es integral, ya que la demanda de drogas es la variable que determina y estimula la oferta”.³²⁰

4.1.1 Generalidades del PNCD de México

El PNCD de Fox es un documento completamente diseñado como estrategia antidrogas, el cual recopila un análisis del problema aterrizado en el caso concreto de México, en donde incluye objetivos, políticas de Estado, retos y desafíos, estrategias, evaluación y desglosa lo relacionado con la cooperación internacional.

Esta última parte, que se analizará a detalle en este apartado, comprende los argumentos del por qué el PNCD mexicano tiene relación con las políticas de cooperación en esta materia con otros países, especialmente con Estados Unidos.

Es importante señalar los argumentos que presenta el documento. El PNCD afirma que el proceso de planeación para integrarlo partió de la premisa de presentar en un solo documento un contenido programático que diera respuesta integral al problema de las drogas ilícitas, el cual “adopta modalidades y manifestaciones diversas, así como procedimientos cambiantes por parte de la delincuencia organizada”.³²¹ Así, afirma que,

El Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006, es un Programa Especial en el que se establece la postura que asume el Gobierno de México ante el problema del narcotráfico en todas sus modalidades y manifestaciones. Lo anterior, con base en el marco legal específico que para tal efecto dispone el Estado Mexicano.³²²

³²⁰ *Ibid.*

³²¹ *Ibid.*, p. 17

³²² *Ibid.*, p. 18.

Agrega además que en el marco de la estructura programática del gobierno federal, el PNCD constituye un elemento del Plan Nacional de Desarrollo, garantizando a través de esto la continuidad de aquellas acciones que conduzcan a limitar las repercusiones del fenómeno en la agenda de seguridad nacional.³²³

Establece entonces que como punto de partida para los trabajos de integración del documento, se tuvieron en cuenta tres elementos: 1. Objetividad en el planteamiento del problema, con el fin de lograr un combate frontal a todas las vertientes del fenómeno; 2. Enfoque integral del problema, en el que se plantean las dependencias y secretarías gubernamentales que participan en la aplicación coordinada del PNCD; y 3. Rigor metodológico, para que el documento sea una herramienta que establezca compromisos y metas organizadas en tiempo y cuantificables para cada una de las dependencias que participan.

Ahora bien, el documento afirma que su estructura está orientada al logro de un objetivo general, el cual plantea,

Prevenir y abatir el consumo y combatir la producción, procesamiento, tráfico y comercialización ilícita de drogas; el desvío de precursores químicos y máquinas para la producción de drogas sintéticas, así como sus manifestaciones en la comisión de delitos conexos como el lavado de dinero y el tráfico de armas, bajo un esquema de atención integral que incorpore los esfuerzos que realizan las instituciones públicas en los tres niveles de gobierno y de fortalecimiento de la cooperación internacional, así como de una aplicación rigurosa de la estrategia global.³²⁴

Para este objetivo, el documento incorpora las líneas de acción de las instancias participantes con base en las prioridades de cada sector en su ámbito de atención al problema de las drogas. Así entonces, los rubros que establece para atender el fenómeno son: prevención y control de la demanda; prevención y control de la oferta; atención a delitos conexos; y cooperación internacional.³²⁵

³²³ *Ibid.*

³²⁴ *Ibid.*, p. 19

³²⁵ Éstos serán analizados específicamente en el apartado 4.1.4 del presente capítulo, denominado *Planteamiento de la ejecución del PNCD*.

Agrega que el gobierno asume un compromiso a través del PNCD para propiciar coordinación, seguimiento y evaluación de las dependencias involucradas en la lucha contra el problema de las drogas, así como de los efectos colaterales.

Lo anterior con base en fines específicos que son: desarticulación de las organizaciones delictivas dedicadas al tráfico de drogas y delitos conexos; atacar frontalmente la producción y comercialización de estas sustancias; generar una cultura de rechazo a las drogas para evitar su consumo; coadyuvar en acciones de tratamiento y reincorporación social de los farmacodependientes; y fortalecer las relaciones y mecanismos de cooperación con otros países y organismos internacionales.³²⁶

4.1.2 Retos del PNCD y política de Estado

El PNCD presenta dos apartados importantes para el análisis del presente capítulo: *Retos y desafíos*; y *Política de Estado*. En el primero se presentan los obstáculos por vencer de la estrategia antidrogas de Fox, de los cuales depende la realización completa de los objetivos del programa. Mientras que en el segundo se presenta el lineamiento de la política mexicana foxista frente al problema de las drogas.

En referencia a los *Retos y desafíos*, el primero de ellos consiste en establecer y consolidar instrumentos de medición para una vigilancia minuciosa de las manifestaciones del problema, que genere la posibilidad de implementar mecanismos de atención inmediata para abatir o neutralizar sus efectos.³²⁷

El segundo plantea el reto de adquirir (no especifica de qué forma) sistemas de información susceptibles de ser explotados por grupos especializados de trabajo, para atender problemas que pueden evolucionar rápidamente.³²⁸ Cabe señalar que no menciona a qué sistemas de información se refiere.

³²⁶ *Programa Nacional...*, *óp. cit.*, p. 20.

³²⁷ *Ibid.*, p. 69.

³²⁸ *Ibid.*

Un tercer desafío enfatiza en estructurar y mantener en operación mecanismos eficientes de coordinación de los esfuerzos en cada uno de los grandes rubros de atención al problema, para realizar análisis, seguimiento y evaluación de cada proceso.³²⁹

El cuarto reto habla de incorporar la participación social como un importante instrumento de identificación del fenómeno. Agrega que “trabajando con organismos de carácter social y la comunidad en general, se estará en condiciones de alcanzar las metas propuestas”.³³⁰

De esta forma, los desafíos presentados por el PNCD pueden resumirse en: actualización permanente de recursos materiales; fortalecimiento de los mecanismos de coordinación; diseño de instrumentos de medición; identificación de indicadores y metas; incorporación de los tres niveles de gobierno; adecuada y oportuna rendición de cuentas; y lograr una plena incorporación social.³³¹

Ahora bien, en el apartado titulado *Política de Estado*, el PNCD presenta como objetivo principal a la “suma de esfuerzos de la actividad institucional en los tres niveles e gobierno que le permitan coordinación, coherencia, unidad en la visión, atención y acciones en contra de este cáncer social”³³², en referencia explícita al tráfico de drogas. Así, el documento plantea que,

En el ejercicio de sus facultades, el Estado promueve una política integral de atención al fenómeno del narcotráfico en la que figura como elemento fundamental la participación de las dependencias cuyo trabajo sustantivo se orienta a atender las condiciones de pobreza y marginación, mejorar la calidad de vida de la población y en consecuencia a disminuir las posibilidades de incorporación a actividades ilícitas.³³³

³²⁹ *Ibid.*

³³⁰ *Ibid.*

³³¹ *Ibid.*, p. 67.

³³² *Ibid.*, p. 73.

³³³ *Ibid.*, p. 74

Agrega además que resulta fundamental que las estrategias del programa contemplen como elemento esencial dar impulso a acciones que incorporen la coordinación de esfuerzos y recursos orientados a combatir el tráfico de drogas. Para ello, hace referencia a la importancia de la cooperación internacional, combinada con una eficiente política interna para hacerle frente a este fenómeno. Plantea entonces que,

La política de México en materia de combate al narcotráfico y los delitos conexos reconoce la naturaleza transnacional de ambos fenómenos, debido a lo cual insiste en la importancia de la cooperación internacional con base en una visión integral que reconozca la corresponsabilidad de las naciones en un marco de respeto mutuo.³³⁴

Explica que por ello el gobierno mexicano otorga especial importancia a la celebración de acuerdos internacionales en el ámbito bilateral y multilateral, por lo que se manifiesta contrario a la aplicación extraterritorial de leyes que rigen en otras naciones. Enfatiza entonces que,

El Gobierno Mexicano se opone al establecimiento de fuerzas multinacionales para el combate a las drogas, convencido de que cada nación debe desarrollar sólo en el ámbito de su jurisdicción, las acciones que crea convenientes para enfrentar las diversas expresiones del fenómeno.³³⁵

De esta manera, el documento considera que México enfrenta la necesidad de contar con estructuras sólidas que no sean vulnerables y socavadas por la delincuencia organizada, que permitan garantizar el derecho a la salud, empleo, educación, vivienda y condiciones de vida adecuadas. Concluye que,

El compromiso fundamental que el Estado asume en la lucha por combatir los delitos contra la salud y conexos se sintetiza en renovar los principios emanados de la idiosincrasia del pueblo de México y de la experiencia acumulada a lo largo de su historia, misma que ha quedado plasmada en el texto constitucional y que se pone de manifiesto a través de la estructura y funcionamiento de sus instituciones.³³⁶

³³⁴ *Ibid.*

³³⁵ *Ibid.*

³³⁶ *Ibid.*, p. 76.

4.1.3 Estrategias y políticas del PNCD

En el apartado de *Estrategias* del PNCD, se plantea que el problema del tráfico de drogas ha evolucionado en los últimos años y que se manifiesta de diversas formas, “afectando importantes espacios de la estructura social y en la mayoría de los casos se vincula con problemas de seguridad pública, generando desequilibrios en el funcionamiento social”.³³⁷

Ante ello, las estrategias que el país adopta para atender la problemática: “se fundamentan en la política establecida para tal efecto y parten de la premisa de considerar el fenómeno como un proceso cíclico que debe combatirse en todas sus manifestaciones y de manera integral con el propósito de lograr su desarticulación”.³³⁸

Bajo ese contexto y antes de analizar las tácticas de Estado frente a las drogas, el PNCD enumera los que considera como elementos indispensables de la estrategia global antidrogas, que son:

- Un enfoque integral a la atención del problema por parte del Estado
- Desarrollar labores de inteligencia en el más amplio sentido.
- Promover la corresponsabilidad y la participación de la sociedad en una tarea que involucra a todos desde distintos ángulos.
- Fortalecer acciones de prevención y de rechazo a las drogas
- Continuar con la especialización de las estructuras del Estado
- Impulsar el desarrollo y la incorporación de tecnología de punta
- Adecuar permanentemente el marco jurídico aplicable a los delitos contra la salud y conexos.

³³⁷ *Ibid.*, p. 87

³³⁸ *Ibid.*

Ahora bien, en lo referente al ámbito del combate a la producción de drogas en territorio nacional, la primera táctica del programa plantea el desarrollo de políticas estratégicas a fin de complementar las acciones de erradicación. Lo anterior, “enfaticando el combate a la pobreza con acciones de fomento productivo y apoyos diferenciados, adecuados a la potencialidad de cada región y a las características de los productores rurales”.³³⁹

En segunda instancia, el PNCD describe una estrategia de control y explica que el fortalecimiento de mecanismos de coordinación como la Operación Sellamiento³⁴⁰, que posibiliten la realización de operaciones entre distintas dependencias, permitirá incrementar “la eficacia de las acciones de contención, además de mantener y ampliar la cobertura de los servicios de detección e intercepción del tráfico terrestre, aéreo y marítimo”.³⁴¹

Por otra parte, en lo referente a la cooperación internacional, la estrategia plantea que este aspecto se constituye como fundamental para la integración de una política nacional “que identifica como prioritario el establecimiento de acuerdos que de manera integral coadyuven a instrumentar acciones capaces de incidir en el comportamiento del fenómeno”.³⁴²

Además de las estrategias, el documento también dedica un subapartado titulado *Inteligencia*, en el que recalca la cooperación con otros países para establecer mecanismos internacionales de intercambio de información, como una prioridad para el desarrollo de investigaciones específicas en el tema de las drogas ilícitas. Agrega que,

³³⁹ *Ibid.*, p. 89.

³⁴⁰ La Procuraduría General de la República explica en su página web que dentro de las estrategias y acciones inherentes a la intercepción del tráfico ilícito de drogas se puso en ejecución la Operación Sellamiento, la cual tiene como propósito evitar que México sea utilizado como ruta para el tráfico ilícito de drogas. Con ella, se intensifica la coordinación entre las instituciones para evitar duplicidad de esfuerzos y eficientar (sic) el empleo de los recursos, así como se incrementaron las actividades de búsqueda, recolección, valuación y explotación de la información para actuar en contra el tráfico de drogas. Para más información consultar: <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Combate%20al%20narcotrafico/Formas%20de%20Combate%20al%20Narcotrafico/intercepcion%20de%20enervantes/Operacion%20sellamiento.asp>

[Consulta: diciembre 2009]

³⁴¹ *Programa Nacional...*, *óp. cit.*, p. 89.

³⁴² *Ibid.*, p. 90.

Parte fundamental de esta estrategia lo constituye la conformación de sistemas alternos de información que brinden la posibilidad de integrar grupos especializados de trabajo en la atención de problemáticas que se pueden ver transformadas en espacios cortos de tiempo, tal es el caso de las acciones tendentes a la integración de información específica.³⁴³

Además, el tema de la participación social para ayudar al combate a las drogas está planteado en el PNCD de Fox. El documento enfatiza en la necesidad de coordinación y concertación a través de la participación de las familias, como núcleos básicos de la sociedad, así como de los individuos, instituciones y organizaciones, como elementos prioritarios para atacar todas las vertientes del problema. Agrega que,

Es necesario considerar que la participación social se constituye como un instrumento de identificación del fenómeno tanto en sus distintas manifestaciones como en las dimensiones que alcanza en el ámbito local, por lo que con la integración de organismos de carácter social y la comunidad en general, se estará en condiciones de alcanzar las metas propuestas.³⁴⁴

Tomando en cuenta que el documento plantea que la atención del fenómeno del tráfico de drogas es considerada una amenaza a la seguridad nacional, que pone en riesgo a la población y que no es atribución exclusiva de un sector (público, social o privado), se plantea la necesidad estratégica de especializar las estructuras estatales.

En un subapartado dedicado a este rubro, el PNCD agrega que fomentar la especialización técnica y la profesionalización de quienes participan en este combate es una estrategia fundamental, la cual “permitirá el desarrollo de programas, proyectos y operaciones desde una plataforma de información objetiva y prospectiva, en consecuencia la toma de decisiones tendrá un grado de factibilidad mayor”.³⁴⁵ Agrega que,

³⁴³ *Ibid.*, p. 91.

³⁴⁴ *Ibid.*, p. 92.

³⁴⁵ *Ibid.*, p. 93.

La especialización del personal que atiende el problema de las drogas y la delincuencia organizada es sin duda el planteamiento estratégico de mayor alcance para la consecución de las metas propuestas. La depuración, capacitación y actualización del personal dedicado a la procuración de justicia constituyen la base para la conformación de cuadros gubernamentales en el análisis y seguimiento de información, así como la ejecución de acciones.³⁴⁶

Además de la capacitación de personal en esta materia, el plan habla de adecuar el marco jurídico para endurecer las leyes en contra del problema de las drogas. Para ello, plantea revisar, evaluar y actualizar permanentemente la legislación, debido a que ello “constituye una estrategia privilegiada que permite acciones más eficientes en el combate al narcotráfico, la delincuencia organizada y los delitos conexos, desde una perspectiva integral”.³⁴⁷

Agrega que en ese sentido, un marco jurídico adecuado facilita la creación de mecanismos ágiles de cooperación, amplía los medios, estructura sistemas de vigilancia en esta materia y logra que sean más contundentes las acciones de procuración de justicia, con apego a los derechos humanos.³⁴⁸

Por último, dentro de las estrategias del PNCD se dedica un apartado a la *Comunicación Social*, en el que se plantea la necesidad de mantener una cercanía y un constante diálogo entre gobierno y sociedad, a fin de hacer frente al problema de las drogas, como parte de una política nacional en esta materia.

³⁴⁶ *Ibid.*

³⁴⁷ *Ibid.*, p. 94.

³⁴⁸ *Ibid.*

Para ello, el plan establece como prioritario diseñar e impulsar la aplicación de mecanismos claros en lo relacionado con la difusión integral de información en la materia “que cubra ampliamente los aspectos de prevención, así como todos aquellos que constituyen parte fundamental de la política para el control de drogas en México.”³⁴⁹ Para ello, la coordinación que se instrumente,

Deberá incorporar de manera específica los mecanismos para realizar una difusión equilibrada de los esfuerzos realizados para prevenir el consumo de drogas, combatir la producción y el tráfico de estupefacientes y los delitos conexos al narcotráfico, así como los resultados y alcances de la cooperación internacional en la materia.³⁵⁰

4.1.4 Planteamiento de la ejecución del PNCD

Como se mencionó anteriormente, los rubros que establece el PNCD para atender el fenómeno de las drogas son: prevención y control de la demanda; prevención y control de la oferta; atención a delitos conexos; y cooperación internacional. De éstos, en el presente apartado me concentraré en describir y analizar los de prevención y control de la oferta y cooperación internacional, por ser los temas que tienen relación directa con los objetivos de la presente investigación.

El plan afirma que el planteamiento de las acciones incluidas en este apartado titulado *Ejecución del Programa*, deriva del análisis y evaluación de los avances y resultados de la ejecución del anterior PNCD, “orientándose a la consolidación de los logros alcanzados y proponiendo el desarrollo de proyectos estratégicos que garanticen la consecución de las metas planteadas, así como la posibilidad de evaluar y dar un seguimiento preciso cuantificable de los compromisos”.³⁵¹

³⁴⁹ *Ibid.*, p. 96.

³⁵⁰ *Ibid.*

³⁵¹ *Ibid.*, p. 99.

4.1.4.1 Prevención y control de la oferta

En lo referente a este rubro, cuyo objetivo específico dentro del PNCD es el de “aplicar programas de desarrollo rural integral en las áreas de concentración de cultivos ilícitos y evitar el desplazamiento de la producción de enervantes hacia regiones no productoras”³⁵², se establece que se considera la realización de acciones directas en contra del cultivo de drogas (producción) como actividad ilícita.

Agrega que la producción de las mismas presenta un escenario en el que se prevé su expansión, identificándose la consolidación de economías regionales y locales que tienen sustento en estas actividades. Ello, independientemente de la obtención de resultados en acciones coordinadas para la erradicación de cultivos ilícitos.³⁵³

Para ello, el programa plantea la ejecución de una serie de acciones, de las cuales destaco a continuación las más importantes en cuanto al combate a la producción y tráfico de drogas:

- Fortalecer la organización social comunitaria y la capacitación técnica administrativa y de gestión para limitar el crecimiento de las zonas de producción de drogas.
- Proponer estrategias que fortalezcan la capacidad de respuesta de las instituciones y organizaciones sociales y ciudadanas.
- Impulsar proyectos productivos integrales que permitan aprovechar los recursos naturales aún conservados, que contribuyan a elevar el ingreso y mejorar las condiciones sociales en las áreas de producción de drogas.
- Consolidar los procedimientos para la generación de labores de inteligencia y el intercambio de información (aunque el documento no especifica con quién) en lo relacionado con la destrucción de plantíos ilícitos.

³⁵² *Ibid.*, p. 102.

³⁵³ *Ibid.*, p. 103.

- Mantener actualizado el Plan Maestro de Erradicación, conforme a las modalidades que se presenten en cada región del país.
- Desarrollar mecanismos que permitan la aplicación expedita de la legislación vigente respecto a la tenencia de la tierra que coadyuven a impedir el desarrollo de organizaciones dedicadas a la producción de drogas.
- Fortalecer la actuación del Ministerio Público de la Federación en los procesos judiciales contra narcotraficantes que se especializan en la producción de drogas.
- Analizar y dar continuidad a los trabajos para realizar la estimación de la producción de cultivos ilícitos y que coadyuven en las labores de erradicación.
- Promover la aplicación de normas ambientales que establezcan las autoridades competentes en las actividades de erradicación de cultivos ilícitos.

Además, el documento plantea que debido a que el tráfico de drogas sigue siendo un factor de riesgo para México, en especial en las zonas costeras y como respuesta a las políticas de intercepción terrestre y aérea, las acciones que se proponen en esta materia están orientadas a mantener una cobertura eficiente en los sistemas de seguridad realizados por el gobierno para atender el fenómeno en todas sus modalidades.

Por otro lado, enfatiza en que la corrupción e infiltración en las estructuras gubernamentales son elementos centrales para la ejecución de operaciones por parte de las organizaciones dedicadas al negocio de las drogas ilícitas, por lo que se debe prever la intensificación de actividades orientadas a la cooptación de elementos de las estructuras policiales.³⁵⁴ Por ello, se plantea como necesario desarrollar sistemas de inspección interna y de contrainteligencia.

³⁵⁴ *Ibid.*, p. 105.

Para concluir las políticas por realizar con referencia a este tema, el documento enumera una serie de acciones dentro de las que destacan:

- Llevar a cabo procesos permanentes de selección, evaluación y seguimiento del personal encargado de realizar operaciones en contra del tráfico de drogas.
- Mantener estrecha colaboración e intercambio de información entre las dependencias involucradas en la atención del problema.
- Promover la colaboración en la definición de políticas, estrategias y acciones coordinadas en esta materia entre las distintas instituciones.
- Impulsar y establecer mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno para integrar un sistema de inteligencia orientada a prevenir, detectar y combatir el tráfico y consumo de drogas.
- Diseñar acciones conjuntas para realizar supervisiones a los organismos que realizan operaciones en contra tráfico de drogas, para eliminar acciones de corrupción.
- Mantener identificadas las rutas del tráfico y reorientar el despliegue de los puestos de control, vigilancia e intercepción.
- Definir procedimientos entre las dependencias para realizar intercambio de conocimientos técnicos y experiencias en el combate a las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas, lavado de dinero, desvío de sustancias químicas y otros delitos relacionados.
- Mantener actualizado el Plan Maestro de Intercepción y los programas que lo integran, conforme a las modalidades de tráfico de drogas que se presenten en cada región del país.
- Diseñar y mantener actualizados los planes y programas en contra de las organizaciones del narcotráfico, tráfico de armas y desvío de precursores químicos y químicos esenciales.
- Impulsar la revisión y actualización de las normas y reglamentaciones tendientes a controlar la producción, comercialización, disponibilidad y consumo de medicamentos psicoactivos, sustancias precursoras y volátiles inhalables.

- Adecuar los mecanismos de coordinación con los gobiernos estatales y municipales para el decomiso de armas, precursores químicos y laboratorios clandestinos, así como los de control y destrucción de drogas.
- Incrementar la disponibilidad de equipos de detección de tecnología de vanguardia empleados en las inspecciones de vehículos, embarcaciones y aeronaves para la búsqueda y localización de drogas ilícitas.
- Promover que el sector privado participe con las dependencias responsables de combatir el problema de las drogas.

4.1.4.2 Cooperación internacional

El objetivo que plantea el programa en materia de cooperación internacional es identificar los países con los que se deberá promover acuerdos de cooperación para combatir el tráfico de drogas en todas sus manifestaciones, así como “apoyar el fortalecimiento de los organismos y órganos internacionales que combaten el fenómeno de las drogas así como las iniciativas y esfuerzos que éstos realizan”.³⁵⁵

El documento afirma que por tratarse de un problema considerado como transnacional, no puede enfrentarse eficazmente por los países de manera individual, por lo que se hace necesario reforzar los mecanismos de cooperación internacional, “que redunden en la efectividad de los instrumentos bilaterales y multilaterales de que México es parte (sic)”.³⁵⁶ Y agrega que: “estos fenómenos delictivos, se presentan a nivel mundial como una constante que incide en forma directa en el ámbito nacional, de ahí la necesidad de promover y mantener esquemas de colaboración a nivel regional e internacional”.³⁵⁷

³⁵⁵ *Ibid.*, p. 111.

³⁵⁶ *Ibid.*

³⁵⁷ *Ibid.*, p. 112.

Por ello, el PNCD plantea que México decidió implantar nuevas estrategias para combatir la delincuencia a través de esfuerzos globales enfocados a las manifestaciones criminales de mayor impacto en la sociedad, como el tráfico de drogas, el desvío de precursores químicos, el tráfico de armas, la delincuencia organizada y el lavado de dinero.³⁵⁸

Bajo estos argumentos, el programa plantea una serie de acciones en materia de cooperación internacional, las cuales incluyen:

- Fortalecer en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, las relaciones y mecanismos de cooperación con otras naciones, organismos internacionales, bilaterales, multilaterales y organismos internacionales no gubernamentales, apegándose al principio de respeto a la soberanía nacional.
- Coordinar acciones interinstitucionales con los distintos países comprometidos en la lucha contra las drogas.
- Intensificar las relaciones diplomáticas con los distintos actores internacionales con el objeto de identificar los canales específicos de cooperación contra el tráfico de drogas.
- Fortalecer a partir de una visión integral del problema de las drogas, los mecanismos institucionales que posibiliten acciones bilaterales y multilaterales, en el marco de los principios de política exterior mexicanos.
- Dar especial atención a los casos de extradición y de asistencia jurídica mutua en materia penal, figuras a través de las cuales la cooperación internacional encuentra sus mejores conductos.
- Realizar extradiciones e intercambio de pruebas con el soporte de las investigaciones realizadas en el marco de los acuerdos de cooperación vigentes.

³⁵⁸ *Ibid.*

- Coordinar entre la Secretaría de Relaciones Exteriores, Consejo Nacional Contra las Adicciones (CONADIC) y la Procuraduría General de la República la elaboración de proyectos para suscribir nuevos acuerdos de cooperación, para alcanzar un efectivo intercambio de información respecto a reducción de la demanda; operaciones de intercepción de drogas e investigación de traficantes; erradicación de cultivos ilícitos de drogas; combate a las organizaciones delictivas; operaciones y estrategias contra el lavado de dinero; identificación de rutas empleadas para el desvío de precursores químicos y tráfico de armas.
- Garantizar en el marco de las relaciones internacionales, la no aplicación extraterritorial de las leyes y la negativa al establecimiento de fuerzas multinacionales para el combate a las drogas.
- Ampliar y reforzar los mecanismos de intercambio de información relevante para las operaciones de intercepción e investigaciones sobre tráfico internacional de drogas, sosteniendo reuniones a nivel bilateral con autoridades extranjeras vinculadas al control de drogas con el fin de evaluar y reforzar la cooperación.
- Fortalecer el intercambio de información táctica con organismos de inteligencia relativa a personas, modos de operación, redes de organizaciones y estrategias de lavado de dinero, entre otros.
- Fortalecer la cooperación internacional con otros países para la detección del flujo ilegal de precursores químicos y armas de fuego así como de lavado de dinero.
- Mejorar el intercambio de información y medios de prueba en materia de procuración de justicia y combate a las drogas entre México y los miembros de la comunidad internacional.
- Fortalecer la cooperación bilateral en lo que respecta al intercambio de información y realizar investigaciones coordinadas respecto a organizaciones criminales vinculadas al desvío y producción de precursores y sustancias químicas.

- Apoyar los esfuerzos de cooperación multilateral en el marco de la Asamblea General Extraordinaria de las Naciones Unidas y de la Junta Internacional para la Fiscalización de Estupefacientes (JIFE).
- Mejorar la capacidad de detección y manejo de sustancias químicas mediante un programa de asistencia general que incluya la más moderna capacitación tecnológica, técnicas de investigación y manejo seguro de sustancias químicas.
- Promover la celebración de reuniones a nivel bilateral y multilateral entre las autoridades competentes de cada país, con el propósito de analizar los avances registrados, compartir experiencias y proponer nuevas soluciones.
- Fomentar la realización de seminarios de capacitación tanto a nivel nacional como internacional, dirigidos a los funcionarios relacionados con la procuración de justicia.

4.1.5 Mecanismos de evaluación del PNCD

El último apartado del PNCD de Fox se denomina *Coordinación, seguimiento y evaluación*. En él se plasman las responsabilidades de las dependencias que serán las encargadas de verificar que las políticas antidrogas estipuladas en el plan se cumplan y que los diferentes actores realicen sus funciones específicas. Por ello, el programa afirma que,

La ejecución de las acciones previstas en el programa conllevan la conformación de un esquema de coordinación interinstitucional que permita alcanzar los objetivos y metas planteadas, así como el desarrollo y aplicación de mecanismos programáticos para la realización de las actividades que cada dependencia ha comprometido desarrollar en el marco del PNCD.³⁵⁹

³⁵⁹ *Ibid.*, p. 119.

Así, el documento especifica que la Procuraduría General de la República, a través del Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO), es la entidad responsable del seguimiento y evaluación de las acciones que integran el plan antidrogas. Afirma además que el PNCD se constituye en un elemento que pasa a formar parte de los programas especiales que contempla el Plan Nacional de Desarrollo, permitiendo su seguimiento programático puntual.³⁶⁰

Con relación al seguimiento de las acciones y estrategias del programa, dentro de las responsabilidades que se le designan al CENDRO están la convocatoria, realización y seguimiento de los trabajos de las distintas secretarías, dependencias y entidades, que tengan relación directa al combate al tráfico de drogas ilícitas.

Afirma que: “las entidades federativas se sumarán al esfuerzo mediante la conformación de comités estatales, regionales y/o locales, los cuales, a través del CENDRO mantendrán coordinación en el esfuerzo nacional”.³⁶¹

Por otro lado, el PNCD agrega que para lograr la vinculación entre el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con la sociedad, se deben establecer mecanismos de difusión de los resultados obtenidos a través de un esquema de comunicación que presente los logros alcanzados, así como los aspectos que requieran refuerzo. Por último, el documento habla sobre la corresponsabilidad de los sectores privado y social, la cual se sumará a los esfuerzos de la estrategia antidrogas “a través de su incorporación en los procesos que de manera permanente realizan por medio de las actividades que cada uno desarrolla, ya sea en el ámbito productivo o en el de la convivencia social”.³⁶²

³⁶⁰ *Ibid.*

³⁶¹ *Ibid.*, p. 122.

³⁶² *Ibid.*

4.2 Plan Colombia: plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado

En el presente apartado pretendo explicar, en primer lugar, las generalidades y características del Plan Colombia (que de ahora en adelante resumiré como PC), su estructura, planteamiento, objetivos principales, estrategias y argumentos, entre otros aspectos que permitan saber en qué consiste el acuerdo firmado por Colombia y Estados Unidos.

En segundo lugar haré referencia a las políticas y acciones mencionadas en él, pero sólo a aquellas dirigidas concretamente a combatir la producción y el tráfico de drogas, asuntos en los que profundiza la presente investigación. Además, mencionaré los argumentos de cooperación en materia antidrogas entre Colombia y EUA, plasmados en el documento.

Antes de entrar en materia y como una breve introducción, cabe señalar algunos puntos que permiten entender cómo fue el origen del PC y el papel de ambas naciones (Colombia y Estados Unidos) para la elaboración del documento final.

En el primer año de gobierno de Pastrana se dieron a conocer dos versiones iniciales de lo que sería el PC (desde el planteamiento y la concepción colombiana), elaboradas por técnicos de planeación de esa nación andina y dirigidas a crear condiciones económicas, sociales y ambientales que propiciaran una paz integral con participación y concertación social, con el fin de enfrentar las causas de la violencia y la relación del conflicto con el problema de las drogas ilegales.

Sin embargo, para finales de 1999 funcionarios estadounidenses formularon una tercera versión del PC. Lo anterior dio origen a la propuesta presentada por los republicanos al congreso estadounidense, y luego al proyecto del mandatario

William Clinton de comienzos de 2000, que fue aprobado en junio de ese año como *USAID Package*.³⁶³

Lo que Pastrana promovía para el PC, en contraste con el planteamiento que hizo Estados Unidos al respecto, tenía cambios considerables, pues lo aprobado en la nación norteamericana estaba centrado en el fortalecimiento militar de Colombia para que, en la lucha de la policía contra los cultivos ilegales, el Ejército pudiera hacerle frente a los grupos armados y se presionara a negociar la paz.

Finalmente fue ese último el peso que se le dio al documento concluyente del PC. Mucha influencia tuvo la tesis que defendía el entonces zar antidrogas estadounidense Barry McCaffrey, sobre la aplicación de criterios de corresponsabilidad militar para el desarrollo de una cruzada contra las drogas a partir de la erradicación represiva de los cultivos ilícitos en la nación andina.

Lo anterior debido a que, desde la perspectiva estadounidense, se responsabilizaba al tráfico de drogas de la crisis social y de los conflictos políticos de los países productores de drogas ilícitas. Esto fue determinante para que el congreso del país del norte aprobara el PC.

Así, el documento analizado a continuación, el cual estuvo disponible hasta el año 2008 en la página oficial del Departamento de Estado de Estados Unidos³⁶⁴, fue el que ambas naciones adoptaron como PC, en donde se plasmaron las políticas que Colombia debía implantar para solucionar el conflicto interno.

³⁶³ La U.S. Agency for International Development (USAID) ha sido el principal órgano de los Estados Unidos en brindar asistencia a los países que se recuperan de un desastre, tratan de salir de la pobreza y se embarcan en reformas democráticas. Para más información: <http://www.usaid.gov/>

³⁶⁴ Cabe señalar que debido a que el Plan Colombia ya no se encuentra disponible en internet, en ninguna de las páginas oficiales tanto del gobierno colombiano como estadounidense, realizaré mi análisis de una copia impresa que obtuve en 2001 de la página del Departamento de Estado de Estados Unidos, y que conservé en mi archivo personal. Citaré la fecha en que fue consultada dicha liga en los siguientes pies de páginas.

4.2.1 Generalidades del Plan Colombia

El PC constituye el acuerdo bilateral más importante de los últimos años entre Colombia y Estados Unidos; un documento firmado en 1999, cuando Andrés Pastrana Borrero era presidente de la nación andina y William Clinton del país del norte.

Tres objetivos claros se deducen tras su lectura: generar una revitalización social y económica, terminar el conflicto armado y crear una estrategia antidroga. Así, lo primero por aclarar sobre el PC es que en su totalidad no es un programa para combatir el tráfico de sustancias ilícitas.

En concreto es una estrategia integral que incluye cuatro componentes y sólo uno de ellos se refiere a la lucha contra este problema. Los otros elementos del PC son la recuperación económica del país, el fortalecimiento institucional y el desarrollo social, así como el apoyo a la solución política negociada del conflicto armado.

Ahora bien, en capítulos anteriores de la presente investigación ahondé en dos aspectos que son: por un lado, los antecedentes del PC en materia de drogas, es decir, las políticas que en esta materia se aplicaron antes del año 2000. Por otro lado, se esclareció la concepción que dentro de los tres escenarios (México, Colombia y EUA) se tiene sobre el problema de las drogas ilícitas. Es necesario profundizar ahora en las razones y argumentos que el gobierno colombiano menciona en el PC.

Según el documento, los retos determinantes del país se han originado en la proliferación del narcotráfico y en el impacto económico, político y social del proceso de globalización.³⁶⁵

El plan ahonda en que el tráfico de drogas agravó los problemas que ya agobiaban al país sudamericano, que se resumen en una falta de confianza en la capacidad de sus Fuerzas Armadas, policía y sistema judicial, para garantizar la permanencia del orden y la seguridad.³⁶⁶

Todo esto ha sido fomentado y agravado por los desestabilizadores efectos del narcotráfico, el cual, con sus vastos recursos económicos ha venido generando una violencia indiscriminada, y al mismo tiempo ha socavado nuestros valores hasta un punto comparable solamente con la era de la prohibición en los Estados Unidos.³⁶⁷

Así mismo, el documento describe que la economía colombiana ha sido uno de los aspectos más afectados por el tráfico de sustancias ilícitas y las consecuencias que éste genera. En ese sentido, uno de los argumentos del PC es que actuaría como un aliciente para restablecer la economía del país e incentivar la inversión extranjera, la cual se había perdido debido a la violencia y corrupción generadas por el problema de las drogas.³⁶⁸

La violencia y la corrupción, alimentados por el narcotráfico, han generado desconfianza entre los inversionistas extranjeros, hecho que ha sido uno de los mayores obstáculos en nuestro camino hacia la modernización. La inversión extranjera es un elemento esencial en la generación de empleo y en el logro de una posición estable y próspera para Colombia en un mundo ahora globalizado.³⁶⁹

³⁶⁵ Plan Colombia. Documento completo publicado por el departamento de Estado de Estados Unidos, en la sección de Programas de Información Internacional. <http://usinfo.state.gov/espanol/colombia/plan.htm> [Consulta: 23 marzo 2001]

³⁶⁶ *Ibid.*

³⁶⁷ *Ibid.*

³⁶⁸ *Ibid.*

³⁶⁹ *Ibid.*

Se alude además a que el tráfico de drogas dificulta los esfuerzos del gobierno en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, a la vez que frustra las aspiraciones de los ciudadanos en general para la construcción de un Estado exitoso y moderno.³⁷⁰

Un aspecto importante por resaltar es la forma como se presentan los diálogos de paz con los grupos de insurgencia. Según el PC, las negociaciones con la guerrilla constituyen el núcleo central de la estrategia, y como segundo tema importante es presentada la lucha contra el problema de las drogas. En ese sentido, el gobierno de Pastrana planteó que,

Nuestra estrategia busca adelantar una alianza entre los países productores y los países consumidores de narcóticos, basada en los principios de reciprocidad e igualdad (...) La solución no se logrará con recriminaciones mutuas entre países productores y consumidores. Nuestros esfuerzos nunca serán suficientes a menos que formen parte de una alianza de alcance realmente internacional para combatir el narcotráfico.³⁷¹

A partir de dicha alianza que se menciona en el documento, el gobierno colombiano hace alusión a la importancia de realizar el PC con la ayuda monetaria de otras naciones. Presenta así el argumento de que la única manera de contrarrestar el tráfico de drogas es la reactivación económica del país, que promueva la generación de empleos y mejores las condiciones de la ciudadanía.

Se plantea entonces que el primer paso hacia una globalización es la creación de lo que se denomina una “solidaridad global”, tendiente a inyectar capital para contribuir a la creación de programas de desarrollo alternativo en las áreas rurales, para dar un mejor acceso a otros países a las exportaciones lícitas del país sudamericano. Así, en el PC se afirma que,

³⁷⁰ *Ibid.*

³⁷¹ *Ibid.*

Colombia necesita ayuda para fortalecer su economía y para generar empleo (...) La colaboración de los Estados Unidos, de la Comunidad Europea y del resto de la comunidad internacional es indispensable para el desarrollo económico del país. Ese mismo desarrollo servirá como una fuerza para combatir el narcotráfico, ya que promete alternativas de empleo lícito para las personas que de otra manera recurrirían al crimen organizado o a los grupos insurgentes que se alimentan del narcotráfico.³⁷²

El tema del desarrollo alternativo para los campesinos es uno de los más destacados en el planteamiento del PC. Argumentando que la paz requiere de actividades económicas viables para que la ciudadanía mejore sus condiciones sociales y monetarias, en el proyecto de Pastrana se propone una estrategia económica complementada con una de desarrollo alternativo, con el fin de lograr dicha meta y ofrecer incentivos para reducir los cultivos ilícitos.³⁷³

Su meta es promover nuevas actividades económicas y actividades alternativas en la agricultura con atención especial a la recuperación del medio ambiente y a la protección de los ecosistemas frágiles que han sido amenazados por los cultivos ilícitos. La estrategia se forma con base en esquemas de participación que involucran el sector privado, el Estado y los beneficiarios mediante acciones orientadas hacia la demanda que se encuentra ligada a los mercados nacionales e internacionales.³⁷⁴

Así entonces, los argumentos del PC apuntan a que el acuerdo colombo-estadounidense tiene como núcleo el tema del cese al conflicto interno en la nación andina, el cual tendría repercusión directa en otros factores como lo son el desarrollo de la economía, atención a la población vulnerable, una respuesta eficaz al problema de las drogas, entre otros, lo cual conduciría a la modernización del país.

³⁷² *Ibid.*

³⁷³ *Ibid.*

³⁷⁴ *Ibid.*

4.2.2 Estrategias del Plan Colombia

En el documento oficial del PC se enumeran 10 estrategias específicas, en las que a grandes rasgos se resumen los objetivos del acuerdo y las metas con las que se inicia a principios del milenio. Estas estrategias se resumen en:

1. Estrategia económica: con miras a lograr un desarrollo productivo, se plantea la importancia de generar empleo, fortalecer la recaudación de impuestos, y ofrecer una fuerza financiera viable para contrarrestar el tráfico de drogas.
2. Estrategia fiscal y financiera: para fomentar la actividad económica.
3. Estrategia de paz: para lograr acuerdo negociado con la guerrilla, que fortalezca la lucha contra las drogas y que se haga con base en la integridad territorial, la democracia y los derechos humanos.
4. Estrategia para la defensa nacional: con la que se prevé reestructurar las fuerzas armadas y la policía, a fin de hacer frente efectivo al delito organizado.
5. Estrategia judicial: para fortalecer el poder judicial y reafirmar el estado de derecho que permita asegurar una justicia igualitaria.
6. Estrategia antidrogas: en asociación con la comunidad internacional, especialmente en conjunto con los países involucrados en algunos o todos los eslabones de la cadena del tráfico de drogas.
7. Estrategia de desarrollo alternativo: para los campesinos y sus familias, con la que se ponga fin a la expansión de los cultivos ilícitos, con miras además a la protección ambiental.
8. Estrategia de participación social que involucre a la población.
9. Estrategia de desarrollo humano: para que se tenga acceso a servicios de salud y educación universales.
10. Estrategia de orientación internacional: que fomente el principio de corresponsabilidad en el problema de las drogas, genere una acción integrada y tratamiento equilibrado para el problema de la droga.

Así mismo, el documento del PC se divide en cinco grandes apartados, en los que tienen cabida las estrategias anteriormente mencionadas. Estos son:

- I. El proceso de paz
- II. Reencauzando la economía
- III. Estrategia antinarcoóticos
- IV. La reforma del sistema judicial y la protección de los Derechos Humanos
- V. Democratización y desarrollo social

Para comprender cómo el problema de las drogas se convierte en uno de los ejes centrales de los argumentos del PC (después del proceso de paz), describiré en qué consisten cada uno de los apartados. Sin embargo, el apartado número III será analizado hasta más adelante, por contener el grueso de la información que se requiere para el análisis de la presente investigación.

4.2.3 La paz, eje rector del PC y los argumentos de la lucha antidrogas

El primer apartado del PC, denominado *El proceso de paz*, plantea que si la negociación con los grupos guerrilleros llegara a tener éxito, se fortalecería el estado de derecho y por ende la lucha contra el tráfico de drogas. Este primer aspecto es mencionado como la prioridad del gobierno de Pastrana.³⁷⁵

Menciona además la importancia de la zona de distensión,³⁷⁶ y la manera como ésta sería establecida. Así, el proceso de paz es descrito en buena parte del documento como argumento fundamental para la realización del PC, y su relación estratégica con el combate al fenómeno de las drogas ilícitas.

El proceso de paz es además parte de una alianza estratégica en contra del narcotráfico, la corrupción, y la violación de los derechos humanos. Para que este proceso se vuelva factible y duradero, se necesita un apoyo complementario en las

³⁷⁵ *Ibid.*

³⁷⁶ Se ahonda más sobre este tema en el capítulo I de la presente investigación, cuando se analiza el caso de Colombia.

áreas de seguridad y defensa, una alianza entre la producción, el consumo, la distribución y la comercialización de drogas, el lavado de activos y el tráfico de armas; y un plan de desarrollo que genere empleo y llegue a los más necesitados.³⁷⁷

Identifica así a tres actores del conflicto: las FARC, el ELN y las AUC,³⁷⁸ contextualiza sobre la situación de Colombia y los diálogos de paz que hasta ese año se habían adelantado, y se pone de manifiesto que el Ejército y la policía necesitan aumentar sus capacidades con el fin de mantener una presencia efectiva en el territorio nacional.³⁷⁹

Por otra parte, el documento hace referencia al papel fundamental de la comunidad internacional para ayudar a lograr un exitoso proceso de paz. Específicamente menciona que el país necesita ayuda en dos áreas: la diplomática y la financiera. Aunado a ello, explícitamente hace alusión a la colaboración de tipo militar, en donde de manera general afirma que,

En el campo de las relaciones bilaterales, la colaboración militar y de policía es vital. La acción colectiva por parte de los países vecinos no es solamente menos efectiva que la acción bilateral, sino que puede servir como impedimento al proceso de negociación. En esta área sería de mayor beneficio la coordinación de operaciones militares y de policía, y el mejoramiento de seguridad fronteriza y el apoyo de equipos y de tecnología.³⁸⁰

En el mismo sentido de la colaboración internacional en general, el apartado hace referencia al llamado Fondo de Inversión para la Paz, establecido como canal para asistencia financiera directa a nivel internacional. Explica que el fondo se creó para apoyar los proyectos de desarrollo económico y social hacia las áreas físicas más afectadas por el conflicto armado.³⁸¹

³⁷⁷ *Plan Colombia..., óp. cit.*

³⁷⁸ Se ahonda más sobre estos grupos en el capítulo I de la presente investigación. Para ampliar esta información se pueden consultar en los anexos los mapas 6,7 y 8.

³⁷⁹ *Plan Colombia..., óp. cit.*

³⁸⁰ *Ibid.*

³⁸¹ *Ibid.*

Reitera además que un proceso de paz exitoso tendría un impacto positivo sobre la lucha contra la problemática de las drogas, con miras a que el gobierno amplíe su implantación de la ley y de los programas de desarrollo alternativo hacia las áreas más involucradas en la producción de sustancias ilícitas.³⁸²

Ahora bien, en lo referente al segundo apartado titulado *Reencauzando la economía*, el documento aterriza los problemas financieros del país sudamericano, entre los que destaca la falta de empleo y el crecimiento de la deuda externa, factores que, explica, son detonantes de actividades ilícitas.

A medida que las oportunidades de empleo sigan desapareciendo debido a la recesión económica, más y más colombianos estarán buscando su forma de vida en un comercio desestabilizante (sic) en narcóticos y en otras actividades ilegales (...) El elemento central de la estrategia del gobierno es la estabilización de la economía, y un regreso al equilibrio fiscal.³⁸³

Lo anterior, reitera, es otro factor que intensifica la búsqueda financiera internacional, y asegura que, dada la necesidad de una consolidación fiscal, el país necesita asistencia económica para ayudar a cubrir su presupuesto de seguridad y de la lucha antidrogas, así como las necesidades de inversión social. Agrega que,

*El gobierno necesita financiamiento externo adicional con el fin de implementar su estrategia. Es necesario proveer apoyo para reducir al mínimo el impacto negativo de la consolidación fiscal sobre el desempleo y otros problemas sociales en el corto plazo, ya que éstos, en último caso, fomentan la proliferación de actividades criminales.*³⁸⁴

³⁸² *Ibid.*

³⁸³ *Ibid.*

³⁸⁴ *Ibid.*

Como parte de la estrategia nacional para promover la economía, el PC asegura que el país ha desarrollado un plan estratégico de 10 años para aumentar su comercio exterior, como medida vital para el desarrollo y para contrarrestar las tentaciones del tráfico de drogas.³⁸⁵

Ahora bien, en lo referente al cuarto apartado³⁸⁶ titulado *La reforma del Sistema Judicial y la protección a los Derechos Humanos*, el PC explica que los problemas del país involucran el sistema de justicia penal en su totalidad, por lo que las reformas eficaces de éste constituyen un elemento clave para restablecer la confianza en el Estado.

Por ello, el documento afirma que Colombia investigará, procesará y, en su caso, condenará a los traficantes de drogas, que deben ser puestos en cárceles de alta seguridad y aquellos que hayan violado las leyes de otros países deben ser extraditados.

Así, el PC agrega que: “el gobierno garantizará que estos esfuerzos adicionales para combatir el narcotráfico y los grupos armados no se hagan a costa de la protección de la democracia, de los derechos humanos y del estado de derecho”.³⁸⁷

Explica además que se fortalecerán iniciativas con el fin de hacer cumplir las leyes nacionales y multilaterales, incluidas investigaciones, capacitación y protección efectiva de testigos y funcionarios judiciales. Anuncia un fortalecimiento al sistema carcelario para que éste cumpla con las normas internacionales de seguridad, así como la extensión de políticas para fiscalizar y decomisar embarques de precursores químicos para la fabricación de drogas.³⁸⁸

³⁸⁵ *Ibid.*

³⁸⁶ El tercer apartado será analizado por separado más adelante por contener el grueso de la información de las políticas antidrogas planteadas en el Plan Colombia.

³⁸⁷ *Plan Colombia..., óp. cit.*

³⁸⁸ *Ibid.*

Hace referencia al secuestro y afirma que con el fin de restablecer la seguridad y el bienestar público se debe disminuir la incidencia de éste, cuyos casos son numerosos y tienen estrecha relación con la problemática de las drogas.³⁸⁹ De igual forma plantea que la corrupción es, en su mayor parte, un problema producto de tráfico de sustancias ilícitas.³⁹⁰

Otro tema que describe es el del lavado de activos y el decomiso de bienes producto de actividades ilícitas. El PC asegura que se debe actuar con rapidez para lograr la expropiación formal de estos últimos, y que las propiedades de los delincuentes sindicados se utilizarán principalmente para asentar pequeños agricultores y trabajadores provenientes de las áreas de plantación de hoja de coca, al igual que para familias desplazadas por la violencia rural.³⁹¹

Así, el documento enlista una serie de estrategias con respecto a los temas explicados anteriormente:³⁹²

- Implantación efectiva de la legislación existente con respecto a la confiscación de bienes y la implantación de modificaciones para garantizar la expedición de órdenes de decomiso de los bienes obtenidos del tráfico de drogas.
- Refuerzo de leyes e instituciones existentes para combatir el lavado de activos, incluidas la Unidad Especial de la Fiscalía y la Unidad de Análisis e Información Financiera.
- Coordinación de las autoridades nacionales e internacionales (sin mencionar específicamente ninguna nación) para garantizar el intercambio efectivo de información y colaboración entre fiscalías.

³⁸⁹ *Ibid.*

³⁹⁰ *Ibid.*

³⁹¹ *Ibid.*

³⁹² *Ibid.*

- Destrucción de los nexos financieros entre traficantes de droga, guerrilla y autodefensas, por medio de programas de aplicación efectiva de la ley y de cooperación multilateral.
- Coordinación de fiscales, investigadores y agentes aduaneros con sus homólogos en el exterior en un esfuerzo para desmantelar el mercado negro de divisas.
- Finiquitar el desarrollo de los mecanismos para distribuir bienes confiscados en acciones de interdicción multilaterales, de acuerdo al Derecho Internacional.

Otro aspecto también importante que describe el PC se refiere al fortalecimiento de la interdicción de drogas. El bloqueo de rutas de transporte de sustancias ilícitas, precursores químicos y contrabando, son enumerados como elementos clave en la lucha contra el problema de las drogas. Las estrategias planteadas para ello son:³⁹³

- Coordinación de la aplicación efectiva en los mares, incluidos los esfuerzos conjuntos entre la Armada Nacional, la fiscalía y sus homólogos extranjeros para incautar drogas y químicos y juzgar efectivamente a los infractores.
- Fortalecimiento y expansión de programas de seguridad portuaria existentes, que incluya a todos los puertos.
- Mejoramiento de intercambio de información con las contrapartes extranjeras en cuanto a sospechosos, rutas, y patrones de métodos de transporte.
- Entrenamiento de una Policía Aduanera que cuente con todo el equipo necesario que garantice un control efectivo en los puertos y aeropuertos.
- Fortalecimiento de cooperación internacional en la lucha contra el contrabando.
- Colaboración estrecha con otros gobiernos a fin de que el sector privado se comprometa a adoptar medidas de prevención y control del contrabando.

³⁹³ *Ibid.*

Por otro lado, el documento abarca el tema del consumo de drogas y asegura que Colombia no es un país considerado consumidor sino productor, pero que los niveles bajos de consumo que registra podrían aumentar si no se ataca de raíz esta problemática. Plantea entonces que las campañas de prevención estarán dirigidas principalmente a los jóvenes y diseñadas para disminuir el consumo de drogas y controlar el abuso de consumo de alcohol, tabaco y medicamentos que generen adicción.³⁹⁴

Ahora bien, con respecto al apartado número V del PC, titulado *Democratización y desarrollo social*, el documento afirma que se busca reducir las causas y manifestaciones de violencia fortaleciendo la participación civil. La estrategia apunta a asegurar una mayor participación comunitaria en actividades contra la corrupción y ejercer mayor presión sobre los grupos armados para acabar con el secuestro, la violencia y los desplazados. Así mismo, que se generen las condiciones para la erradicación de cultivos ilícitos en las comunidades indígenas y campesinas.³⁹⁵

Agrega que el suministro de asistencia humanitaria para las víctimas del conflicto es una de las metas del plan, lo que incluiría seguros y compensación, rehabilitación física y psicológica, mecanismos para cuantificar y determinar las víctimas, así como programas especiales para los más afectados.³⁹⁶ Además, la estrategia plantea realizar actividades para identificar y eliminar minas antipersonales.³⁹⁷

³⁹⁴ *Ibid.*

³⁹⁵ *Ibid.*

³⁹⁶ *Ibid.*

³⁹⁷ Las minas antipersonales son “sembradas” por los actores del conflicto armado en este país sudamericano, especialmente por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), como una forma de controlar territorios, especialmente en las áreas rurales. Para más información sobre ello, puede consultarse a: **ROA**, Diana. *Colombia y las minas antipersonales: sembrando minas, cosechando muertos*. UNICEF-Colombia, Bogotá, 2000.

En cuanto a la estrategia de desarrollo alternativo el PC afirma que,

Busca introducir alternativas integrales, participativas, rentables y económicamente sostenibles en áreas rurales, particularmente en aquellas zonas afectadas por la combinación de conflicto intensivo, presencia deficiente del Estado, capital social bajo, pobreza, cultivos ilícitos y problemas ambientales relacionados con ellos.³⁹⁸

Así mismo, esta estrategia está planteada como marco de la política para el abandono de cultivos ilícitos, mejorando las condiciones sociales y el ingreso de los campesinos. El documento enfatiza que está dirigida principalmente a pequeños agricultores y a los trabajadores en las plantaciones. Explica que en las áreas donde se cultiva amapola y en una tercera parte de donde se cosecha coca, es viable sustituir la producción ilícita por uno o más cultivos lícitos. Concretamente afirma que,

En estas zonas se intentará que los productores abandonen la producción de cultivos ilícitos suministrándoles asistencia para establecer cultivos legales y rentables, ofreciendo servicios de educación y salud, infraestructura municipal mejorada, y seguridad personal. El gobierno municipal, el sector privado y las ONG colombianas trabajarán con el Gobierno Nacional para establecer cultivos sostenibles y fortalecer los nexos entre los productores y los mercados urbanos locales.³⁹⁹

Con este objetivo, el documento plantea tres posibles maneras de lograrlo, estrategias que pueden enlistarse y resumirse de la siguiente manera:

³⁹⁸ *Plan Colombia...*, *óp. cit.*

³⁹⁹ *Ibíd.*

- Los agricultores tendrán la oportunidad de salir de las áreas de producción de coca y asentarse en tierras decomisadas del tráfico de drogas o en tierras suministradas por el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora).
- Se ofrecerán oportunidades laborales en pequeñas empresas de áreas urbanas, para migraciones de productores de coca, con el fin de reducir el incentivo económico de la emigración.
- Trabajar con los grupos indígenas y los gobiernos locales para impulsar actividades económicas y ambientalmente rentables para conservar áreas de forestación y frenar el avance de la frontera agrícola hacia ecosistemas frágiles.

Por último, el apartado hace referencia al papel de las comunidades locales como actores fundamentales para llevar a cabo el proceso de paz y la lucha contra el tráfico de drogas, en especial, en materia de desarrollo alternativo. Agrega que las comunidades que habitan en zonas donde el conflicto y los cultivos ilícitos han interrumpido el suministro de servicios básicos, degradado el ambiente e incentivado la pobreza, participarán en programas de fortalecimiento institucional.

Así, los diferentes temas del PC tienen argumentos que se entrelazan directa o indirectamente con el tema de la lucha contra las drogas, aunque el documento completo no constituya como tal una estrategia antidrogas absoluta. Sin embargo, el grueso de este asunto está concentrado en el apartado número III, titulado *La estrategia antinarcóticos*, el cual será analizado a continuación.

4.2.4 La *estrategia antinarcóticos* del Plan Colombia

En este apartado, el documento del PC reafirma que el gobierno colombiano establece que la lucha contra la producción y tráfico de drogas es una de sus prioridades, y establece que el problema es considerado una amenaza para la seguridad interna del país y de otras naciones consumidoras y productoras⁴⁰⁰, sin hacer referencia a ninguna en particular. Así, el documento enfatiza que,

Las enormes utilidades del narcotráfico y su gran poder desestabilizador hacen que el narcotráfico se haya convertido en un factor central en la generación de violencia en todo el país. Por este motivo, el gobierno deberá enfocarse en el problema y está comprometido a combatirlo en las áreas del tráfico, producción, consumo y cualquier otro elemento que apoye dicha actividad y por ende amenace las instituciones democráticas e integridad de la Nación.⁴⁰¹

De esta manera, el PC plantea que el fortalecimiento de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas mediante un proceso de modernización, reestructuración y profesionalización es fundamental para que adquieran la capacidad de restablecer el Estado de Derecho y restaurar la seguridad, e impedir así las incursiones de grupos irregulares y de grupos delictivos, especialmente los grupos asociados con el problema del tráfico de drogas.⁴⁰²

Con base en lo anterior, los lineamientos de la estrategia antidrogas a largo plazo del PC están plasmados en una estrategia basada en valores humanos, con la que se pretende que las Fuerzas Armadas y la policía nacional, en sus esfuerzos contra el tráfico de drogas, tengan un código de conducta que asegure la preservación de las libertades democráticas y la defensa de la vida, honra y bienes de los ciudadanos, con el fin de darle prioridad a la promoción del respeto y la protección de los Derechos Humanos.

⁴⁰⁰ *Ibid.*

⁴⁰¹ *Ibid.*

⁴⁰² *Ibid.*

De esta forma, el documento hace referencia a cuatro vectores considerados por el gobierno colombiano como los detonantes del conflicto interno, los cuales tienen sus raíces en las zonas rurales del país. Se trata, explica, de las organizaciones del tráfico de drogas, los grupos subversivos, las autodefensas al margen de la ley y la delincuencia común. Agrega que las actividades agresivas de éstos fomentan la violencia física, psicológica, social y política.

El narcotráfico constituye un elemento desestabilizador para toda sociedad democrática, generando inmensas sumas de dinero para los grupos armados al margen de la ley. El narcotráfico tiene efectos multiplicadores de gran peligro incluido el producto del cultivo, procesamiento y tráfico, todos los cuales han facilitado un aumento notable en el número de grupos armados, y su capacidad bélica.⁴⁰³

Aunado a ello, el PC explica que la lucha de los movimientos guerrilleros por ampliar el control territorial ha sido financiada por actividades ilegales, y estima que el 30 por ciento de los ingresos de éstos provienen de cuotas cobradas por la producción de la hoja y la pasta de coca, recaudadas en las áreas de cultivo.⁴⁰⁴ Asegura además que aparte de estos grupos, los dedicados al tráfico de drogas y los de autodefensas, amenazan con controlar al Estado.

La guerrilla y los grupos de autodefensa al margen de la ley amenazan al Estado con intentos de controlar el territorio soberano mediante la interrupción del orden público en asaltos, secuestros, retenes viales y ataques terroristas. Los traficantes dependen de cultivos de coca y amapola en áreas remotas fuera del control del gobierno, tanto el tráfico como el procesamiento se realizan en el sur del país donde existe una presencia fuerte de la guerrilla. Mientras esta fuente independiente de drogas y de ingresos permanece fuera del control de las Fuerzas Armadas y la Policía, la guerrilla, los grupos de autodefensa al margen de la ley y los narcotraficantes se fortalecerán y representarán una amenaza mayor al Estado.⁴⁰⁵

⁴⁰³ *Ibid.*

⁴⁰⁴ *Ibid.*

⁴⁰⁵ *Ibid.*

Bajo esta concepción, en el documento se plantean seis objetivos estratégicos de la estrategia antidrogas:

El primero de ellos dicta que se debe fortalecer la lucha contra este problema y dismantelar las organizaciones de traficantes, por medio de esfuerzos dirigidos por las Fuerzas Armadas. Se plantea entonces que se deben combatir los cultivos ilícitos mediante la acción constante del Ejército y la policía, y se enfatiza que el gobierno no tolerará vínculos entre las Fuerzas Armadas y grupos al margen de la ley.⁴⁰⁶

Así mismo, el primer objetivo establece la necesidad de mejorar la interceptación de drogas y de precursores químicos para su fabricación, en los medios terrestres, aéreos, marítimos y fluviales, así como establecer el control gubernamental sobre las zonas de producción de drogas.⁴⁰⁷

El segundo objetivo dicta que se debe fortalecer el sistema judicial para combatir la corrupción de manera efectiva, por lo que plantea como necesidad reforzar la Fiscalía, las Cortes, las defensorías del pueblo y las unidades de Derechos Humanos. Así mismo, plantea que se debe apoyar a los grupos anticorrupción responsables de la investigación de funcionarios públicos, reforzar el sistema carcelario del país y aplicar las leyes sobre la extradición, entre otros aspectos.⁴⁰⁸

En lo correspondiente al objetivo número tres de la estrategia antinarcoóticos del PC, el documento se concentra en que se deben neutralizar las finanzas de los traficantes de drogas y decomisar sus recursos para el Estado. Lo anterior mediante el fortalecimiento de las acciones para reprimir el contrabando, además de realizar programas de decomiso de activos y congelar cuentas bancarias y activos en el país y en el extranjero.⁴⁰⁹

⁴⁰⁶ *Ibid.*

⁴⁰⁷ *Ibid.*

⁴⁰⁸ *Ibid.*

⁴⁰⁹ *Ibid.*

Ahora bien, el cuarto objetivo de esta estrategia apunta a combatir los focos de violencia aliados al problema de las drogas y los traficantes de las mismas, para lo que plantea aumentar la seguridad contra los delitos del secuestro, extorsión y terrorismo, así como coordinar esfuerzos internacionales para impedir el tráfico de armas hacia el país.

En lo que respecta al quinto objetivo, la estrategia plantea integrar las iniciativas internas para el combate a las drogas con las iniciativas regionales e internacionales, con el fin de compartir información e inteligencia, además de aportar y coordinar operaciones y esfuerzos.⁴¹⁰

El sexto y último objetivo de la estrategia antinarcóticos del PC apunta a fortalecer los planes de desarrollo alternativo, con el fin de ofrecer oportunidades laborales y servicios sociales a la población de las áreas en donde se produce droga, así como promover campañas informativas sobre los peligros de las sustancias ilícitas.⁴¹¹

El documento presenta además unas acciones complementarias de la estrategia antinarcóticos, que constituyen un conjunto de tareas destinadas a las Fuerzas Armadas y a la policía, para apoyarse mutuamente en sus respectivos roles y responsabilidades.

Por ello, el PC enfatiza que: “aunque la lucha contra el narcotráfico es una actividad principalmente de la Policía Nacional, los vínculos estrechos de los traficantes con los grupos armados al margen de la ley han obligado a las Fuerzas Armadas a enfocarse en un aporte firme y decisivo a una lucha integral y coherente contra esta amenaza”.⁴¹²

⁴¹⁰ *Ibid.*

⁴¹¹ *Ibid.*

⁴¹² *Ibid.*

Dentro de estas acciones complementarias destaca lo relacionado con los Derechos Humanos, en donde se explica la prioridad de las Fuerzas Armadas para asegurar la protección a la población dentro de la ejecución de las operaciones antidrogas, así como en la lucha contra la insurgencia y los paramilitares.⁴¹³

Destaca además el tema de las operaciones aéreas, y explica que para este rubro se busca consolidar el control sobre el espacio aéreo colombiano, restringir su uso y aumentar la autonomía de vuelo para las operaciones de la Fuerza Aérea en misiones de interceptación. Así mismo, hace referencia a las operaciones fluviales y marítimas, con las que se plantea mejorar el apoyo para la Armada Nacional con el fin de enfatizar aún más en la interceptación de precursores químicos y combatir el movimiento y tráfico de drogas por estas vías.⁴¹⁴

Por otra parte, las acciones complementarias de la estrategia antinarcoóticos del plan hacen referencia a fortalecer los esfuerzos conjuntos entre Colombia y Estados Unidos en esta materia, con lo que se busca aumentar el apoyo operacional de la Policía Antinarcoóticos y las Fuerzas Armadas colombianas para incentivar la presencia de las mismas en operaciones antidrogas en selvas colombianas, integrarlas para la obtención y análisis de inteligencia y aumentar el número de tropas.⁴¹⁵

De igual forma, las operaciones contra laboratorios de drogas ilícitas y centros de acopio de las mismas, así como la estrategia de la erradicación de cultivos, aparecen mencionadas en este apartado del plan. De las primeras se enfatiza en la destrucción de la infraestructura de producción, combatir a los grupos armados de protección a los traficantes, así como disminuir la capacidad de traficar materias primas y drogas.⁴¹⁶

⁴¹³ *Ibid.*

⁴¹⁴ *Ibid.*

⁴¹⁵ *Ibid.*

⁴¹⁶ *Ibid.*

Mientras que en la erradicación de cultivos, la estrategia hace énfasis en fortalecer el uso de operaciones conjuntas de seguridad durante tareas de fumigación y erradicación, así como apoyar al Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas con el fin de encontrar nuevas tecnologías de erradicación.⁴¹⁷

De esta forma, la estrategia antinarcoóticos del PC concluye que el propósito es fortalecer el combate contra el tráfico de drogas “mediante la coordinación de todos los elementos de las Fuerzas Armadas y de la Policía en contra de los traficantes”.

Y agrega: “nuestra meta es eliminar la producción de drogas a gran escala, de acabar con la violencia y delincuencia a gran escala de los grupos armados, promover el respeto por los derechos humanos y romper los nexos entre los grupos armados y el apoyo que reciben de la industria del narcotráfico”.⁴¹⁸

4.3 Contraste de las políticas antidrogas de México y Colombia

En el presente apartado iniciaré con el contraste de ambos casos, después de haber descrito en qué consistieron las políticas antidrogas en México y Colombia de 2000 a 2006, sus objetivos, argumentos y estrategias.

En primer lugar, haré referencia a las diferencias más significativas entre el Plan Colombia y el Programa Nacional para el Control de Drogas, en lo referente a su planteamiento, argumentos y políticas. Por último, analizaré las similitudes que se encuentran entre ambos documentos.

⁴¹⁷ *Ibid.*

⁴¹⁸ *Ibid.*

4.3.1 Diferencias del PC y el PNCD

Lo primero que hay que destacar en el contraste de ambos casos son los argumentos que se plasman en los documentos, los cuales explican el por qué de estas políticas; es decir, el objetivo principal del PC y del PNCD. Desde el planteamiento de los mismos, se aprecia la primera diferencia.

Mientras que el PNCD plantea un objetivo principal que abarca prevenir el consumo, combatir la producción, tráfico y venta de drogas ilícitas, e involucra además el combate a los precursores químicos, lavado de dinero y tráfico de armas⁴¹⁹, el PC tiene dos enfoques específicos y contundentes en su planteamiento: las negociaciones con la guerrilla y el combate a las drogas.⁴²⁰

Así, en el caso de México su proyecto incorpora las líneas de acción con base en las prioridades en torno al combate de este fenómeno, por lo que los rubros que establece para ello son cuatro: prevención y control de la demanda; prevención y control de la oferta; atención a delitos conexos; y cooperación internacional⁴²¹. En tanto que el PC plantea tres metas concretas: generar una revitalización social y económica, terminar el conflicto armado y crear una estrategia antidroga.⁴²²

Una diferencia importante entre ambas políticas es que para el caso de México, el PNCD sí constituye como tal una política diseñada para hacer frente al problema de las drogas ilícitas. En cambio, el PC no es en su totalidad un plan antidrogas, sino un programa trazado con miras a contribuir al fortalecimiento y desarrollo social de Colombia, a partir de hacerle frente a los problemas que más agobian a la nación sudamericana, dentro de los que tiene cabida el tráfico de drogas.

⁴¹⁹ *Programa Nacional...*, *óp. cit.*, p. 19.

⁴²⁰ *Plan Colombia...*, *óp. cit.*

⁴²¹ *Programa Nacional...*, *óp. cit.*, p. 19.

⁴²² *Plan Colombia...*, *óp. cit.*

Es por ello que el PC incluye componentes que no se encuentran mencionados en el PNCD, como la recuperación económica, el fortalecimiento institucional y el desarrollo social.⁴²³ Además, contempla un componente clave: el apoyo a la solución política negociada del conflicto armado, aspecto que en una política mexicana no tendría cabida debido a las diferencias sustanciales entre las historias y contextos actuales de ambos países.

Una segunda diferencia tiene estrecha relación con lo anteriormente explicado. Para Colombia, el tema de la paz es una de las prioridades del PC. La paz concebida desde una salida negociada con los grupos de insurgencia y de autodefensas, para evitar que sigan atentando contra la población civil y se siga lucrando con el negocio de las drogas ilícitas, como explica el documento. Mientras que en el caso mexicano, nunca se menciona el tema de la paz, por no ser uno de los ejes centrales de su estrategia antidrogas.

La tercera diferencia por destacar se basa en el tema del consumo. Mientras que en la mayor parte del documento mexicano se habla de la prevención de éste, dedica un apartado completo al tema⁴²⁴, y menciona su combate dentro de sus objetivos y estrategias; el PC nombra este aspecto sólo ocho veces en todo el documento, la mayoría de las cuales hace referencia al uso de droga de manera general y en otros países.

Así entonces, México plantea desde sus metas principales abatir el consumo de drogas ilícitas, por lo que considera la prevención como un factor muy importante y enfatiza en generar en la sociedad una cultura de rechazo a las drogas como barrera preventiva para su consumo.⁴²⁵

⁴²³ *Ibid.*

⁴²⁴ *Programa Nacional...*, *óp. cit.*, p. 29.

⁴²⁵ *Ibid.*, p. 20.

Mientras que Colombia enfatiza que no es un país consumidor sino productor, cuya población registra niveles bajos de uso de drogas, por lo que no le da prioridad al tema del abuso de sustancias ilícitas. Sólo en el último párrafo del apartado de la *Estrategia antinarcóticos* del PC, se menciona que las campañas de prevención frente al consumo están dirigidas principalmente a los jóvenes y diseñadas para reducirlo y controlar el abuso del alcohol, tabaco y medicamentos que generen adicción.⁴²⁶

Ahora bien, una cuarta diferencia importante por destacar entre el PC y el PNCD se observa en el tema de las Fuerzas Armadas. En ninguna parte del documento mexicano se habla del papel del Ejército en el combate al tráfico de drogas. Sólo cuando se menciona el tema de la prevención y control de la oferta, se enumera una lista de responsables de este rubro, dentro de la que se incluye a la Secretaría de Defensa Nacional y a la Secretaría de Marina.⁴²⁷

Por su parte el PC enfatiza a lo largo de todo su documento la importancia de la participación del Ejército, a la par de la policía, en las tareas del combate a la producción y tráfico de drogas.

Así, dentro de la *Estrategia antinarcóticos* del plan, se propone el fortalecimiento de estas instituciones mediante un proceso de modernización, reestructuración y profesionalización, como un paso esencial para restaurar la seguridad, impedir las incursiones de grupos irregulares y delictivos, especialmente los asociados al problema de las drogas.⁴²⁸

De la misma manera, se plantea que la acción continua y sistemática del Ejército y la policía ayudará a combatir la producción de drogas, interceptar precursores químicos, detectar rutas de tráfico, mejorar acciones en puertos y aeropuertos,

⁴²⁶ *Plan Colombia...*, *óp. cit.*

⁴²⁷ *Programa Nacional...*, *óp. cit.*, p. 17.

⁴²⁸ *Plan Colombia...*, *óp. cit.*

para lo que se plantea aumentar el número de tropas destinadas hasta ese momento para hacer frente a estos flagelos⁴²⁹, aspecto que en ningún momento es mencionado en las políticas antidrogas mexicanas.

Otro de los contrastes de ambos casos tiene relación con la ayuda internacional. Aunque en el tema de cooperación coinciden,⁴³⁰ Colombia, a diferencia de México, es enfático y explícito en la solicitud de ayuda financiera y diplomática para combatir el problema de las drogas, y clama además por incentivar la inversión extranjera para mejorar la economía del país.

El PC plantea específicamente que la colaboración de los Estados Unidos, de la Comunidad Europea y del resto de la comunidad internacional es indispensable, tanto para lograr un exitoso proceso de paz, como para hacerle frente al tráfico de drogas y, de esta forma, contribuir al desarrollo nacional⁴³¹. Por ello, explica que el gobierno colombiano necesita financiamiento adicional para poder realizar las estrategias del PC.

En tanto que la ayuda diplomática internacional la pide Colombia para la intervención en el proceso de paz con los grupos de insurgencia, en el caso de México, aunque el PNCD hace referencia a la cooperación internacional, como se expone más adelante cuando se analicen las similitudes, nunca es específico en mencionar a Estados Unidos para solicitar ayuda de ningún tipo para el combate interno al tráfico de drogas.

Una sexta diferencia entre las políticas antidrogas de México y Colombia plasmadas en el PNCD y en el PC está en el tema de la expropiación de bienes producto del tráfico de drogas. En Colombia, la extinción de dominio, que se refiere a la pérdida de los derechos de propiedad de los bienes que sean instrumento, objeto o producto de delitos, rige desde 1996.

⁴²⁹ *Ibid.*

⁴³⁰ Las similitudes en este campo y otros serán analizadas más adelante, a partir de la página 200 de la presente investigación.

⁴³¹ *Plan Colombia...*, *óp. cit.*

Por tanto, el PC incluye políticas con miras a afianzar la expropiación de bienes, las cuales están ausentes en el PNCD de Fox, en tanto que la ley de extinción de dominio en México fue aprobada hasta marzo de 2009, durante la presente administración de Felipe Calderón.

El PC plantea entonces que se necesita privar a los delincuentes del producto de sus actividades, por lo que se deben expropiar los bienes decomisados a los traficantes de drogas, cuyas propiedades se destinarían para asentar a agricultores y trabajadores provenientes de las áreas de plantación de hoja de coca, así como a los desplazados.⁴³²

Como séptima diferencia se encuentra el tema del *desarrollo alternativo*, al que el PC le dedica un apartado completo, mientras que las políticas planteadas en el PNCD no contemplan como tal una estrategia de este tipo, y sólo en tres ocasiones menciona lo que denomina *desarrollo rural*, que no es lo mismo que lo planteado en Colombia.

La estrategia antidrogas mexicana explica dentro de su objetivo de prevención y control de la oferta de sustancias ilícitas, la necesidad de aplicar programas de en las zonas donde se cultivan drogas. Lo anterior con el fin de elevar el nivel de vida de las familias rurales y reducir las posibilidades de que sean inducidas para cultivar drogas ilícitas, sin mencionar más detalles para la ejecución de esta iniciativa.⁴³³

La estrategia de *desarrollo* alternativo colombiana plantea, a su vez, varios aspectos que el PNCD no contempla (por lo menos en el papel). Enfatiza en la sustitución de cultivos ilícitos por lícitos, especialmente desarrollo rural integral en zonas de cultivos de amapola y hoja de coca, donde es más viable esta

⁴³² *Ibid.*

⁴³³ *Programa Nacional...*, *óp. cit.*, p. 81.

alternativa, lo que conlleva a suministrar asistencia a los campesinos y pequeños agricultores, incluyendo servicios de educación, salud, infraestructura y seguridad.⁴³⁴

Plantea además que el desarrollo alternativo pretende que los productores de cultivos lícitos tengan acceso a los mercados urbanos locales para reforzar su economía, además de que enfatiza en el fomento de la inversión privada para estimular mecanismos de inversión en carreteras, redes de transporte fluvial, proyectos de minería y electrificación, vivienda, sistemas de acueducto y saneamiento básico, que garanticen un mejoramiento del campo.⁴³⁵

Ahora bien, otra diferencia importante entre ambas políticas es el tema de la evaluación y seguimiento de resultados. El PNCD es enfático en este aspecto y dedica el último apartado a ello, especificando los instrumentos que se utilizarán para llevarlo a cabo.⁴³⁶ Por su parte, el PC no incluye dentro de su redacción ningún mecanismo de valoración de las políticas planteadas, ni las instituciones que participarían de ello.

Así entonces, el PNCD de Fox especifica que la Procuraduría General de la República (PGR), a través del Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO), es la entidad responsable del seguimiento y evaluación de las acciones que integran el programa, con base en la coordinación interinstitucional. Las acciones concretas están descritas en el documento, con plazos específicos.⁴³⁷

En el caso del PC, el documento afirma categóricamente que contempla la estrategia de incluir una iniciativa específica para garantizar que, dentro de cinco años después de iniciada su aplicación, habrá acceso universal a la educación y

⁴³⁴ *Plan Colombia...*, *óp. cit.*

⁴³⁵ *Ibid.*

⁴³⁶ *Programa Nacional...*, *óp. cit.*, p. 118.

⁴³⁷ *Ibid.*

un sistema de salud adecuado, con especial atención para los sectores más vulnerables y abandonados⁴³⁸, sin mencionar en ningún momento cómo se llevaría a cabo el proceso de evaluación de la misma.

Por último, una novena diferencia del planteamiento de ambas estrategias radica en un tema que sólo le compete a Colombia: el de los desplazados. El PC plantea múltiples estrategias y objetivos con miras a atender la problemática de la población desplazada por la violencia rural. En concreto, dentro de su quinto apartado describe las políticas de asistencia a los desplazados internos, basadas en programas de inversión social.⁴³⁹

Mientras que en el caso de México, al no presentar el problema agravado del desplazamiento forzoso, no contempla políticas de este tipo, al igual que las políticas con miras a enfrentar a los grupos guerrilleros y de autodefensas, que sólo están presentes en el PC.

4.3.2 Similitudes del PC y el PNCD

Las políticas antidrogas colombianas y mexicanas analizadas presentan importantes diferencias, como se mencionaron anteriormente. Pero así mismo coinciden en varios aspectos que merecen ser analizados, en tanto que en ellos se concentran las necesidades internas y acciones dirigidas a resolverlas, que comparten ambas naciones en la lucha contra las drogas.

La primera similitud por destacar tiene relación con el tema de la cooperación internacional y la corresponsabilidad con otras naciones en el combate al tráfico de sustancias ilícitas. Tanto México como Colombia son enfáticos en ambos documentos en el tema de la cooperación, y aunque México no menciona ni solicita abiertamente ayuda financiera, como se explicó en el apartado anterior, comparte ciertos rasgos en este rubro con Colombia.

⁴³⁸ *Plan Colombia...*, *óp. cit.*

⁴³⁹ *Ibíd.*

El PNCD plasma desde su objetivo principal la necesidad de reforzar y fortalecer la cooperación internacional, además de que coloca a este aspecto dentro de los rubros principales para atender el fenómeno de las drogas, por considerarlo elemento fundamental para la integración de una política nacional bajo el establecimiento de acuerdos que contribuyan a instrumentar acciones que incidan en el fenómeno.⁴⁴⁰

Bajo esa visión, el programa plantea que se deben fortalecer las relaciones y mecanismos de cooperación con otros países, con el objetivo de combatir el tráfico de drogas de manera eficaz⁴⁴¹, en tanto que el problema es considerado como de tipo transnacional.

Así mismo, el PC de Pastrana plantea que para la aplicación de políticas y leyes dirigidas a combatir el tráfico de drogas y sus actores, se necesita de una eficiente cooperación multilateral. De igual manera, dentro de los objetivos para la interdicción de drogas, se especifica que la cooperación internacional juega un papel importante, por lo que debe fomentarse.⁴⁴²

Lo anterior, aunado a lo que se explicó en el apartado anterior sobre la referencia específica que hace el gobierno colombiano a través del PC, de la importancia de la ayuda diplomática y financiera, principalmente de EUA, para combatir decididamente el fenómeno de las drogas. Ello, enmarcado en una corresponsabilidad en el problema, por lo que hace necesaria la cooperación.

Una segunda similitud entre ambos planes se desprende de la anterior y tiene relación con la colaboración entre países en materia de inteligencia e información. El PNCD plantea dentro de sus estrategias una dirigida a reforzar vínculos con

⁴⁴⁰ *Programa Nacional...*, *óp. cit.*, p. 90.

⁴⁴¹ *Ibid.*, p. 20.

⁴⁴² *Plan Colombia...*, *óp. cit.*

otras naciones y órganos de inteligencia para intercambio de información⁴⁴³, a la vez que el PC propone que se deben fortalecer los esfuerzos conjuntos entre Colombia y EUA para mejorar la obtención y análisis de información.⁴⁴⁴

De igual manera, ambas políticas coinciden retóricamente en la importancia del apego a los organismos internacionales en materia del combate al tráfico de drogas. En el caso de Colombia, se promueve integrar las iniciativas nacionales a los esfuerzos regionales e internacionales, así como aportar y coordinar con las operaciones y esfuerzos de éstos.⁴⁴⁵

México por su parte, enfatiza en su apartado de cooperación internacional en que se deben apoyar los esfuerzos de colaboración multilateral en el marco de la Asamblea General Extraordinaria de las Naciones Unidas y de la Junta Internacional para la Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), así como incentivar la participación activa del país en foros y organismos internacionales.⁴⁴⁶

Por otro lado, el tema de la participación social constituye otras de las similitudes de ambas políticas. La estrategia número ocho del PC enfatiza en acciones de este tipo, que apunten a crear una conciencia colectiva respecto al problema de las drogas. Con ello se plantea lograr un mayor compromiso de la comunidad para afrontar los problemas internos.⁴⁴⁷

Así mismo, el PC dentro de sus políticas de *Democratización y desarrollo social*, enfatiza en que la participación civil es fundamental para reducir las causas y manifestaciones de violencia, además de que este aspecto genera las condiciones sociales, económicas y culturales para la erradicación de cultivos ilícitos.⁴⁴⁸

⁴⁴³ *Programa Nacional...*, óp. cit., p. 85.

⁴⁴⁴ *Plan Colombia...*, óp. cit.

⁴⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁴⁶ *Programa Nacional...*, óp. cit., p. 115.

⁴⁴⁷ *Plan Colombia...*, óp. cit.

⁴⁴⁸ *Ibid.*

México por su parte plantea que es necesario considerar que la participación social se constituye como un instrumento de identificación del problema de las drogas en sus distintas manifestaciones y dimensiones que alcanza en el ámbito local. Por ello, plantea la necesidad de integrar organismos de carácter social que junto con la comunidad en general, ayudarán en los objetivos del PNCD.⁴⁴⁹

Una quinta similitud se encuentra en el tema de la extradición. Cabe señalar que el Tratado de Extradición EUA-Colombia se aprobó en el año de 1979 en el gobierno de Julio César Turbay, en tanto que el de EUA-México existe desde 1978 desde el mandato del presidente José López Portillo⁴⁵⁰, aunque se puso en práctica varios años después.

Así entonces, las políticas antidrogas abarcan este tema y enfatizan en que es una vía legal más para reforzar la cooperación internacional en la lucha contra las drogas y otros temas paralelos de la delincuencia organizada. En el caso del PC, se plantea dentro de los objetivos estratégicos fortalecer el sistema judicial, en donde se especifica que se deben aplicar las leyes sobre la extradición.⁴⁵¹

Igualmente, para promover la consolidación del Estado de Derecho, el documento agrega que se debe investigar y procesar a los traficantes de drogas, y de acuerdo con la ley colombiana, quienes hayan violado las leyes de otros países deberán ser extraditados para ser juzgados ahí donde haya pruebas de sus delitos y se solicite su extradición.⁴⁵²

Por su parte, el PNCD de Fox toca este tema en su apartado de cooperación, en donde enfatiza que se debe dar una atención especial a los casos de extradición y de asistencia jurídica mutua en materia penal, las que destaca como figuras

⁴⁴⁹ *Programa Nacional...*, *óp. cit.*, p. 69.

⁴⁵⁰ El Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América se encuentra disponible en internet en: <http://portal.sre.gob.mx/eua/pdf/EUAExtradicion1978.pdf> [Consulta: marzo 2010]

⁴⁵¹ *Plan Colombia...*, *óp. cit.*

⁴⁵² *Ibíd.*

mediante las cuales la cooperación con otros países en el tema del combate al tráfico de drogas, encuentra sus mejores conductos.⁴⁵³

Como sexta similitud se destacan las políticas relacionadas a los precursores químicos. Aunque las legislaciones de algunos países no contemplan ninguna estrategia en contra del tráfico de precursores para la elaboración de drogas ilícitas, tanto el PC como el PNCD enlistan objetivos concretos sobre este tema.

En el caso de Colombia, para fortalecer la interdicción y combatir el problema del contrabando de sustancias ilícitas, se plantea como un elemento crucial el bloqueo de las rutas no sólo del transporte de drogas, sino también de precursores químicos, a través de un esfuerzo conjunto en todos los puertos de entrada al país y de sus fronteras.⁴⁵⁴

Dentro de las estrategias complementarias a la política antidrogas del PC, se hace además referencia a las operaciones fluviales y marítimas para las que se plantea mejorar y aumentar el apoyo operacional de las Fuerzas Armadas para los esfuerzos en el control de las importaciones de precursores químicos, así como en la interceptación de éstos.⁴⁵⁵

Ahora bien, en el caso de México, la política antidroga plantea que aunque el control internacional de precursores químicos es relativamente reciente, se le debe dar especial atención. Por ello, desde su objetivo principal especifica que se debe prevenir y abatir el desvío de precursores químicos, químicos esenciales y máquinas de producción de drogas sintéticas.⁴⁵⁶

⁴⁵³ *Programa Nacional...*, *óp. cit.*, p. 113.

⁴⁵⁴ *Plan Colombia...*, *óp. cit.*

⁴⁵⁵ *Ibid.*

⁴⁵⁶ *Programa Nacional...*, *óp. cit.*, p. 19.

El documento agrega que la producción ilícita de drogas se basa en la capacidad de obtener precursores químicos y químicos esenciales, por lo que el control de éstos constituye un factor fundamental para la prevención de la elaboración de drogas, así como para la investigación de grupos dedicados a su producción y tráfico.⁴⁵⁷

De igual forma, ambas políticas tienen concepciones similares en cuanto al tema del lavado de dinero. El PC concibe a este delito como un componente de un problema polifacético que exige una respuesta de los países involucrados en la producción, tráfico y consumo de drogas.⁴⁵⁸

Por ello, la sexta estrategia del PC plantea una política antinarcoóticos en asociación con los demás países involucrados en algunos o todos los eslabones de la cadena, en donde se incluye al lavado de activos, para combatir todos los componentes del ciclo e impedir el flujo de los productos de dicho tráfico. Agrega además que contener el lavado de activos puede ayudar a financiar el esfuerzo para hacer cumplir la ley y otras iniciativas sociales.⁴⁵⁹

Por su parte, el PNCD de México explica que debido a que el lavado de dinero está considerado, en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, como delito grave y es perseguible de oficio, se le debe hacer frente sin tregua, por lo que el documento promueve la incorporación de éste al marco jurídico nacional como un delito autónomo.⁴⁶⁰

Agrega que el lavado de activos causa graves daños a la moral pública, a la seguridad nacional, a la economía y a la democracia. Por esto plantea fomentar la cooperación internacional para limitar o eliminar las líneas de acción de los

⁴⁵⁷ *Ibid.*, p. 36.

⁴⁵⁸ *Plan Colombia...*, *óp. cit.*

⁴⁵⁹ *Ibid.*

⁴⁶⁰ *Programa Nacional...*, *óp. cit.*, p. 64.

lavadores de dinero, participando en organismos internacionales que permitan a las autoridades mexicanas conocer las nuevas metodologías de lavado de dinero y aducir los conocimientos para prevenirlas y reprimirlas.⁴⁶¹

Por último, una octava similitud que también resulta importante se basa en el tema de la fumigación y erradicación de cultivos, en el que ambos planes comparten dentro de sus estrategias contra la producción de sustancias ilícitas acciones para frenar el crecimiento de las plantaciones de drogas.

Por ejemplo, el PC especifica en su estrategia antinarcoóticos que se debe fortalecer y aumentar el uso de operaciones de seguridad en tareas de fumigación, así como apoyar las estrategias del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas con el fin de encontrar nuevas tecnologías de erradicación, acordes con la situación actual de los cultivos.⁴⁶²

En el caso de México, el PNCD plantea que se debe mantener actualizado el Plan Maestro de Erradicación (que fue creado en el sexenio de Ernesto Zedillo: 1994-2000) conforme a las modalidades que se presenten en cada región del país en donde se cultiven drogas. Agrega que se deben incrementar las actividades de erradicación de cultivos ilícitos, incorporando a los gobiernos locales en los programas globales de intercepción y erradicación de sembradíos de drogas.⁴⁶³

Por último, el PNCD plantea como política para la erradicación y prevención de drogas desarrollar e implantar un esquema de operación orientado a la actualización y aplicación del marco jurídico que permita sancionar el uso de la tierra para cultivos ilícitos.⁴⁶⁴

⁴⁶¹ *Ibid.*

⁴⁶² *Plan Colombia..., óp. cit.*

⁴⁶³ *Programa Nacional..., óp. cit.*, p. 103.

⁴⁶⁴ *Ibid.*, p. 80.

Así entonces, después de analizar ambos documentos y hacer el contraste de los mismos, se puede concluir que aunque ambas son políticas que contemplan contener el tráfico de drogas (y en el caso del PC, otros problemas que aquejan a la nación andina), son más las diferencias que existen entre ellas que las similitudes.

Cada una intenta resolver el problema de una forma que responde a sus necesidades locales, aunque se destaca que en ambas el tema de la cooperación internacional juega un papel importante, debido a que se apela al concepto de corresponsabilidad en el problema de las drogas ilícitas con otras naciones del orbe, en especial, con Estados Unidos.

4.4 Balance de los planes antidrogas de México y Colombia

Después de la revisión del PC y el PNCD, así como del contraste de ambos, es importante analizar los resultados obtenidos con la implantación de los mismos, en el período establecido en la investigación (2000-2006). Cabe señalar que el objetivo principal del presente trabajo, como especifiqué desde un principio, es el contraste de las políticas antidrogas en México y Colombia, el cual realicé anteriormente. Por ello, el presente apartado es sólo para dar un panorama general de la problemática de las drogas en ambos países, luego de la puesta en marcha de las políticas analizadas.

Ahora bien, aunque hay varios estudios en cada país realizados por diferentes dependencias locales que pretenden hacer una evaluación de los planes antidrogas, para el presente apartado me basaré sólo en los informes presentados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés): el Informe Mundial sobre las Drogas (que de ahora en adelante resumiré como IMSD); y los documentos sobre Tendencias Mundiales de las Drogas Ilícitas (los cuales resumiré como TMDI).

Estos informes constituyen una evaluación anual que es elaborada con datos extraídos principalmente de los cuestionarios para los informes finales enviados por los gobiernos a la UNODC, que se complementan con los de otras fuentes. Por ello, constituyen una de las evaluaciones más completas, fidedignas e imparciales en cuanto a los resultados de las políticas antidrogas.

Así entonces, después de realizar una lectura de estos documentos de la ONU comprendidos en el período estudiado, haré referencia a los datos más relevantes de ellos, los cuales clasificaré en dos grandes rubros que abarcan los núcleos de la presente investigación: producción y tráfico. Cabe señalar que de estos rubros sólo me concentraré en los datos aportados que tengan directa relación con los casos de Colombia y México, en el período bajo estudio.

4.4.1 Alcances y limitaciones del PNCD y el PC

Para realizar conclusiones sobre los alcances y las limitaciones del PNCD y el PC en cuanto al combate a la producción y el tráfico de drogas, especialmente de la marihuana y la cocaína, empezaré por destacar datos proporcionados en los IMSD y TMDI de Naciones Unidas en lo referente a la producción, y en segundo lugar me concentraré en las cifras relacionadas al tráfico.

En cada uno de los casos separaré lo relacionado con la marihuana (en la que abarcaré a México) y la cocaína (en la que haré referencia a Colombia). Cabe señalar que aunque Colombia también es productor de cannabis, para este apartado sólo analizaré los datos aportados de la producción y el tráfico de esta hierba para el caso de México.

Lo anterior debido a que las cifras proporcionados para el caso de la cocaína son suficientes para hacer un balance de los alcances y limitaciones de las políticas antidrogas colombianas. Además de que en los datos sobre la producción de cannabis, Colombia no aparece dimensionado de manera importante, debido a que en Sudamérica hay otros productores de esta hierba con mayor peso, como es el caso de Paraguay.⁴⁶⁵

4.4.1.1 Producción

Marihuana

Los datos de la producción de marihuana a principios del milenio revelan la ineficacia de las políticas aplicadas para contener la siembra de esta droga, pues por tres años consecutivos se presentó un aumento en los cultivos de la misma.

Contrario a lo ocurrido con la erradicación de plantíos de coca, como se analizará más adelante, en el caso de la marihuana no ocurrió una disminución, ni siquiera se mantuvo estable. Según cifras de la ONU, la producción general de esta droga para 2002 aumentó y pudo haber alcanzado las 32 mil toneladas a nivel mundial.⁴⁶⁶

Sobre este cultivo se determinan algunas concentraciones, en donde América del Norte es identificada como el mercado más importante del mundo, debido a que representó los dos tercios de los decomisos mundiales de la hierba durante el período 2001-2002.⁴⁶⁷

⁴⁶⁵ Según los informes más recientes de la UNODC, Paraguay produce el 15 por ciento de toda la marihuana de Sudamérica, y es el segundo productor de esta hierba en el mundo. Es por ello que no tendría relevancia analizar las cifras colombianas de producción de cannabis, por lo que me enfocaré en las cifras de producción de coca.

⁴⁶⁶ Informe Mundial sobre las Drogas 2004, versión en español, p. 138. Disponible en: http://www.unodc.org/pdf/WDR_2004/wdr2004_voll_spanish.pdf [Consulta: abril 2010]

⁴⁶⁷ *Ibid.*, p. 137

El IMSD agrega que Estados Unidos comunicó que dos terceras partes de la marihuana disponible en el país en 2002 fue de producción nacional, mientras que de las importaciones de ésta un 63 por ciento provino de México.⁴⁶⁸

Por su parte, México comunicó que el 95 por ciento de la hierba en cuestión que alimentaba su mercado procedía de fuentes nacionales, mientras que sólo un cinco por ciento era importada de Guatemala.⁴⁶⁹

Ahora bien, el IMSD de 2005, que revela datos de 2003, reportó que México seguía siendo para ese año un país productor de marihuana no sólo para satisfacer el mercado ilegal interno de ésta, sino también para exportarla. Del continente americano, sólo México, Canadá y Jamaica son identificados en este documento como grandes exportadores de esta droga.⁴⁷⁰

El documento revela que algunos indicadores sugieren que América del Norte, en especial el territorio mexicano, producía para ese año más cannabis que cualquier otra región, y que se trata además de un mercado autosuficiente, pues la mayor parte de la producción se consumió en el país.⁴⁷¹

Según las cifras, Estados Unidos comunicó que aproximadamente dos terceras partes del cannabis consumido es de producción nacional, mientras que más de la mitad (el 56 por ciento) del cannabis importado procede de México.⁴⁷² Lo anterior pese a las políticas en el país del norte para combatir la entrada de esta droga, y a las estrategias mexicanas en contra de la producción y el tráfico.

⁴⁶⁸ *Ibid.*

⁴⁶⁹ *Ibid.*

⁴⁷⁰ Informe Mundial sobre las Drogas 2005, versión en español, p. 82. Disponible en: http://www.unodc.org/pdf/research/wdr_Volume1_sp.pdf [Consulta: abril 2010]

⁴⁷¹ *Ibid.*

⁴⁷² *Ibid.*

Sólo hasta después de 2003 se dio un pequeño avance en cuanto a las políticas de erradicación de marihuana en México, lo cual se reflejó en las cifras oficiales. El IMCD enfatiza que: “en México, se afirma que la producción de hierba de cannabis disminuyó de 13.500 toneladas métricas en 2003 a 10.100 toneladas métricas en 2005 (-25%). Este éxito obedeció sobre todo a las actividades de erradicación en gran escala”.⁴⁷³

Por último, para 2006 el IMCD siguió reportando a México como uno de los productores principales de marihuana de Norteamérica. Pare ese año, las estimaciones puestas a disposición de la UNODC sugieren que México y EUA tal vez fueron los mayores productores mundiales de hierba de cannabis.⁴⁷⁴

La producción en México ese año se concentró en los estados de la costa del Pacífico (Sinaloa, Michoacán, Guerrero, Jalisco, Oaxaca y Nayarit) donde se realizó aproximadamente el 53 por ciento de la erradicación total de cannabis, y en la región del Centro y el Norte (Chihuahua y Baja California), donde tuvo lugar el 42 por ciento de la erradicación de este cultivo en 2005.⁴⁷⁵

Con base en estos informes, se puede concluir que las políticas para contener la producción de la marihuana en México, hasta 2006, no dieron resultados contundentes en este rubro. Cabe señalar que los documentos de la UNODC especifican que debido a que es un cultivo ilícito que se expande cada vez más, no es posible tener datos precisos sobre éste en cada uno de los países productores.

⁴⁷³ Informe Mundial sobre las Drogas 2006, versión en español, p. 106. Disponible en: http://www.unodc.org/pdf/WDR_2006/wdr06_spanish_vol1.www.pdf [Consulta: abril 2010]

⁴⁷⁴ Informe Mundial sobre las Drogas 2007, versión en español, p. 98. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2007/WDR%202007_Spanish_web.pdf [Consulta: abril 2010]

⁴⁷⁵ *Ibíd.*

Sin embargo, pese a las políticas de erradicación mexicanas, un factor resalta en cuanto a la poca productividad de las mismas: el hecho de que el cultivo de la cannabis es cada vez más adaptable a climas y suelos artificiales. Pues la planta de la marihuana crece fácilmente en todas las regiones y que se puede cultivar con poco trabajo de mantenimiento en parcelas pequeñas o incluso en el interior de una vivienda y se obtienen varias cosechas al año.

Cocaína

En cuanto a la producción de coca, los informes de la UNODC revelan que al inicio del milenio se alcanzó un nivel récord de éstos cultivos, especialmente en la zona andina (Bolivia, Colombia y Perú). Así, para el año 2000 las cifras oficiales revelan que existían 221 mil 300 hectáreas (ha) de arbusto de coca.

Ahora bien, los años siguientes significaron una disminución importante en este cultivo ilícito. Para el 2001 se estima que hubo una reducción neta de unas 10 mil ha (equivalentes al cinco por ciento) en el cultivo de arbusto de coca a nivel mundial, con lo que se calcularon aproximadamente 211 mil ha.⁴⁷⁶

El informe del TMDI revela que según los resultados del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos en Colombia, éstos mostraron un descenso significativo en los últimos años de la superficie total de cultivo ilícito de coca en ese país, que de 163 mil 289 ha en agosto de 2000, pasó a 144 mil 807 ha en noviembre de 2001, lo que significó una disminución de 18 mil 482 ha, equivalente a un 11 por ciento.⁴⁷⁷

En lo correspondiente al 2002, por segundo año consecutivo, la reducción en la producción de este cultivo ilícito se hizo más fuerte. El sistema de vigilancia de cultivos respaldado por la UNODC comunicó una disminución del 30 por ciento en

⁴⁷⁶ Tendencias Mundiales de las Drogas Ilícitas. Informe año 2002, versión en español, p. 58. Disponible en: http://www.unodc.org/pdf/report_2002-06-26_1_es.pdf [Consulta: abril 2010]

⁴⁷⁷ *Ibid.*

Colombia, con lo que las 145 mil ha cultivadas en noviembre de 2001 quedaron reducidas a 102 mil ha en diciembre de 2002. El documento hace referencia a las causas de esta importante reducción y enfatiza que,

Se atribuye principalmente a la campaña de erradicación en gran escala puesta en práctica por el Gobierno colombiano, así como al abandono o a la erradicación manual voluntaria de los campesinos que se enfrentaban con el descenso del precio de la base de coca o que participaban en programas alternativos de desarrollo.⁴⁷⁸

Ahora bien, el año 2003, por tercer año consecutivo, el IMSD reportó una importante reducción del cultivo de la coca en la región andina. Especifica que la mayor disminución ocurrió en Colombia, con una reducción del 16 por ciento, pasando de 102 mil hectáreas (ha) en 2002 a 86 mil ha en 2003.⁴⁷⁹

El IMSD es enfático en recalcar que “los esfuerzos sostenidos de erradicación desarrollados en los tres países figuran entre los factores esenciales que perpetuaron la tendencia descendente del cultivo”⁴⁸⁰, con referencia a Bolivia, Perú y Colombia.

En el caso de Colombia, el informe destaca que en los departamentos en donde más se cultivaba coca, como por ejemplo el Putumayo, hubo una reducción significativa. Sin embargo, en otros departamentos como Nariño, en donde los niveles de cultivos ilícitos eran relativamente bajos, hubo un aumento de esta actividad.

La erradicación por fumigación fue la causa principal de la disminución, según plantea el IMSD. En concreto, el documento enfatiza que en el caso de Colombia,

⁴⁷⁸ Tendencias Mundiales de las Drogas Ilícitas. Informe año 2003, versión en español, p. 22. Disponible en: http://www.unodc.org/pdf/trends2003_www_S.pdf [Consulta: abril 2010]

⁴⁷⁹ *Informe Mundial (2004)...*, *óp. cit.*, p. 106.

⁴⁸⁰ *Ibíd.*, p. 108.

La disminución del cultivo de la coca en Arauca, Guaviare, Putumayo y Norte de Santander se puede atribuir en gran parte a las campañas aéreas de erradicación que se han intensificado considerablemente desde 2002 en esos cuatro departamentos. Solamente en Putumayo se desarrollaron el 76% de las actividades nacionales de erradicación. En total, en Colombia se erradicaron en el año 2003 unas 136.828 ha, lo que representa el máximo nivel de erradicación alcanzado hasta entonces.⁴⁸¹

Otros factores que influyeron son el abandono de campos y la erradicación voluntaria. Además de ello, destaca que en 2003 hubo una recuperación en el sector agrícola del país que desembocó en un incremento de los precios de algunos productos agrícolas fundamentales, lo que contribuyó a la disminución del cultivo de coca, ya que redujo los incentivos destinados a éste.⁴⁸²

Sin embargo, para el 2004 se reportó un ligero aumento del cultivo global de la coca, aunque para el caso de la región andina sólo significó un incremento del tres por ciento. El IMSD resalta que la estrategia colombiana de lucha contra la droga incluía algunas medidas que iban desde la pulverización aérea hasta la erradicación manual forzada o voluntaria, así como programas de sustitución de cultivos y de desarrollo alternativo.⁴⁸³

Pese a los programas de erradicación, que se incrementaron en ese año, se reportó el aumento de cultivos. El IMSD agrega que,

La estrategia antinarcóticos colombiana incluye diversas medidas que abarcan desde la aspersion aérea a la erradicación manual, forzosa o voluntaria, e incluye programas de desarrollo alternativo y de sustitución de cultivos. Los informes de policía antinarcóticos muestran que, por cuarta vez consecutiva, las actividades de aspersion llegaron a un nivel récord en 2004. La DIRAN trató con aspersion aérea un total de 136.552 hectáreas (+3% con respecto a 2003) y el Ejército erradicó manualmente 2.588 ha de coca.⁴⁸⁴

⁴⁸¹ *Ibid.*

⁴⁸² *Ibid.*, p. 107.

⁴⁸³ *Informe Mundial (2005)...*, *óp. cit.*, p. 62.

⁴⁸⁴ *Ibid.*, p. 213.

Ahora bien, para el 2005, el IMSD reportó que el cultivo de la coca a nivel mundial permaneció estable. Explicó que tras un descenso durante cuatro años consecutivos, en los que el cultivo de coca disminuyó en Colombia, la superficie total dedicada a este sembradío en ese país aumentó en 6 mil ha (8 por ciento) hasta alcanzar las 86 mil ha, en comparación con la estimación de 80 mil ha correspondiente al 2004. El informe agrega que,

El aumento se produjo pese a las actividades sostenidas de erradicación llevadas a cabo por el Gobierno de Colombia, con campañas de fumigación que han permanecido siempre por encima de las 130.000 hectáreas y un volumen de erradicación manual de 32.000 hectáreas sin precedentes.⁴⁸⁵

Por último, para el 2006 el IMSD aseguró que por segundo año el cultivo de la coca permaneció estable. Sólo se registró un leve descenso del dos por ciento en la región andina, que no tuvo mayores variaciones en las cifras absolutas del cultivo a nivel mundial.

Las cifras revelan que el descenso en Colombia fue del nueve por ciento, pasando de 86 mil ha en 2005 a 78 mil ha en 2006. El informe concluye que en conjunto, y pese a las fluctuaciones registradas en el nuevo milenio, el cultivo de coca en ese país andino ha resultado relativamente estable desde 2003, aunque con cifras mucho más bajas que los niveles reportados antes del 2000.

Así entonces, se puede concluir que la estrategia antidrogas colombiana en lo referente al combate a la producción de drogas, implantada entre los años 2000 y 2006 y plasmada en el PC, ha dado resultados variables.

⁴⁸⁵ *Informe Mundial (2006)...*, *óp. cit.*, p. 84.

En el año 2000, cuando entró en vigencia el PC, se tenía reportado el nivel récord de cultivos ilícitos, especialmente de hoja de coca. A partir de 2001 inició una disminución de las áreas de sembradíos, que como explican los informes de la UNODC se debió a las estrategias de fumigación, erradicación manual, entre otras medidas aplicadas por el gobierno colombiano.

Por tres años consecutivos, los niveles de producción de esta droga tuvieron reducciones considerables en ese país. Aunque a partir de 2004, y después de registrar un ligero aumento, se mantuvo estable hasta terminar el 2006, por lo que se prevé que las políticas implantadas para combatir la producción de coca empezaron a ser insuficientes y a no generar los resultados obtenidos con los primeros años del PC.

4.4.1.2 Tráfico

Marihuana

En cuanto a México y el tráfico de marihuana, el informe de TMDI de Naciones Unidas revela que a principios de este siglo más de la mitad de las incautaciones mundiales de esta droga se llevaron a cabo en Norteamérica, principalmente en territorio mexicano. Sin embargo, en el año 2000, la cannabis siguió siendo la droga más importante a nivel mundial, en cuanto al tráfico.⁴⁸⁶

Los mayores decomisos de esta hierba fueron reportados por México en 2002. Así entonces, el 34 por ciento de las incautaciones mundiales de cannabis se dieron en este país, seguido por Estados Unidos con un 23 por ciento.⁴⁸⁷

El IMSD afirma que los esfuerzos realizados por las autoridades de América del Norte, en especial las de México y EUA, dieron como resultado la mayor parte de los decomisos de marihuana a nivel mundial.⁴⁸⁸ Esto responde a las políticas de interceptación adelantadas por el gobierno mexicano desde principios de siglo.

⁴⁸⁶ *Tendencias Mundiales (2002)...*, óp. cit., p. 130.

⁴⁸⁷ *Informe Mundial (2004)...*, óp. cit., p. 142.

⁴⁸⁸ *Ibid.*, p. 419.

Ahora bien, los decomisos de esta droga siguieron en aumento. En 2003, la ONU reportó que el mayor mercado para esta hierba era América del Norte, en donde en ese año tuvieron lugar el 60 por ciento de las incautaciones globales, la mayoría realizadas en México.⁴⁸⁹

Según los IMSD, en 2004 prosiguió la tendencia ascendente de las incautaciones de cannabis, que había comenzado a principios del decenio de 1990 y que se incrementó después del año 2000. Las incautaciones de esta droga rebasaron el tope de 6 mil toneladas métricas (+6 por ciento) este año, en el que México comunicó el mayor número de incautaciones, seguido por Estados Unidos, Sudáfrica, Nigeria y Marruecos.⁴⁹⁰ El documento enfatiza que,

Más de la mitad del total de hierba de cannabis a nivel mundial se incauta en América del Norte, sobre todo en México y los Estados Unidos. Con 2.164 toneladas métricas incautadas en 2004, México encabeza la clasificación mundial y le corresponde el 35% de las incautaciones a nivel mundial, seguido de los Estados Unidos, en cuyo territorio se incautaron 1.118 toneladas métricas de hierba de cannabis en 2004.⁴⁹¹

En tanto, para 2005, la ONU reportó que hubo una disminución a nivel mundial en el número de incautaciones de esta droga (aunque continuó siendo la más traficada), contrario a lo que se venía presentando años antes. Sin embargo, México siguió reportando el primer lugar en decomisos de marihuana, con un 38 por ciento del total mundial.⁴⁹² Agrega que,

Cerca de dos terceras partes de las incautaciones de hierba de cannabis a nivel mundial fueron practicadas en América del Norte (64%) en 2005, particularmente por las autoridades de México (1.781 tm) y los Estados Unidos (1.112 tm), lo que refleja la magnitud del mercado norteamericano de cannabis, tanto en cuanto a su volumen como a las actividades de represión.⁴⁹³

⁴⁸⁹ *Informe Mundial (2005)...*, *óp. cit.*, p. 81.

⁴⁹⁰ *Informe Mundial (2006)...*, *óp. cit.*, p. 111.

⁴⁹¹ *Ibid.*

⁴⁹² *Informe Mundial (2007)...*, *óp. cit.*, p. 105.

⁴⁹³ *Ibid.*

Por último, para 2006 el IMSD reportó un segundo año de reducción en decomisos de marihuana. Aunque México siguió siendo el país que más número de incautaciones reportó, bajó dos por ciento en el total reportado el año anterior: de 38 por ciento del total mundial de decomisos en 2005, pasó a un 36 por ciento en 2006.⁴⁹⁴

De lo anterior se puede concluir que a principios de siglo las incautaciones de Marihuana en México alcanzaron números altos debido a las políticas contra el tráfico de esta droga emprendidas por este país, en cooperación con Estados Unidos.

Cocaína

Empezando el milenio, las incautaciones de cocaína eran altas tanto en Colombia como en Estados Unidos, pero según datos del IMSD, en América del Norte disminuyeron los decomisos de esta droga para el año 2002. El documento explica que dos factores que ocurrieron de forma paralela fueron las causas de ello: un incremento de la erradicación de la coca y una mayor acción de imposición de la ley contra el tráfico de cocaína en los países que la producen.⁴⁹⁵

De igual forma, el informe destaca que un mayor rigor en la aplicación de la ley en América del Sur desembocó en un aumento de los decomisos de cocaína de más de una quinta parte en este mismo año, especialmente en Colombia, lo que repercutió en la disponibilidad mundial de ésta droga.⁴⁹⁶ El documento agrega que,

La importancia relativa de los decomisos en los tres países productores (Colombia, Perú y Bolivia) aumentó considerablemente en 2002. En 2001 los decomisos de cocaína (incluida la base de cocaína) en los tres países representaron el 28% de

⁴⁹⁴ Informe Mundial sobre las Drogas 2008, versión en español, p. 104. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR_2008_Spanish_web.pdf [Consulta: abril 2010]

⁴⁹⁵ *Informe Mundial (2004)...*, *óp. cit.*, p. 115.

⁴⁹⁶ *Ibíd.*

todos los decomisos de cocaína en las Américas; y en el año 2002 esa proporción aumentó al 44%. Los decomisos efectuados en Colombia fueron los mayores del mundo.⁴⁹⁷

Así entonces, el IMSD reportó que para el 2003 las incautaciones globales de la cocaína alcanzaron un nivel récord. En América del Norte aumentaron un 20 por ciento, mientras que América del Sur un 29 por ciento. En total, revela que el 55 por ciento de los decomisos totales globales de cocaína se efectuaron en América del Sur y el 28 por ciento en América del Norte.⁴⁹⁸

Para explicar las causas de ello, enfatiza que: “como los niveles de producción de la cocaína disminuyeron en 2003, los mencionados aumentos se debieron probablemente a la mejora de la cooperación internacional entre organismos encargados de hacer cumplir la ley”.⁴⁹⁹

Agrega que por segundo año consecutivo, Colombia comunicó las mayores incautaciones mundiales de cocaína, lo que asegura, reflejó la creciente determinación de las autoridades de luchar contra el tráfico de esta droga.⁵⁰⁰ Por último, el mismo informe revela que México sigue siendo el principal punto de tránsito para la cocaína con destino a EUA.⁵⁰¹

Ahora bien, en lo correspondiente al 2004, el IMCD revela que para ese año se alcanzó un nuevo récord histórico en decomisos de esta droga a nivel mundial, aumentando un 18 por ciento, la cifra más elevada hasta ese entonces. Dicha elevación en decomisos, enfatiza el informe, obedeció en gran medida a una cooperación más estrecha entre los servicios encargados de hacer cumplir la ley y una mejor distribución de información confidencial.⁵⁰²

⁴⁹⁷ *Ibid.*

⁴⁹⁸ *Informe Mundial (2005)...*, *óp. cit.*, p. 70.

⁴⁹⁹ *Ibid.*

⁵⁰⁰ *Ibid.*, p. 71.

⁵⁰¹ *Ibid.*, p. 72.

⁵⁰² *Informe Mundial (2006)...*, *óp. cit.*, p. 89.

El 2005 no fue la excepción en cuanto a récord en incautaciones de cocaína. Sin embargo en ese año surgieron nuevos datos acerca del tráfico de la misma. Según el IMCD, en el 2005 se presentó un aumento del 30 por ciento en decomisos de esta droga a nivel mundial, gracias a la cooperación más estrecha entre países que permitió incautaciones antes que las drogas llegaran a su destino final.⁵⁰³

El documento agrega que: “en el curso de los últimos años, el aumento de las incautaciones de cocaína a nivel mundial resultó especialmente pronunciado en América del Sur, donde se observó un aumento no sólo en términos absolutos sino también relativos”.⁵⁰⁴

Sin embargo, el informe revela que al mismo tiempo que se ha reportado un aumento en las incautaciones, se ha registrado una propagación geográfica del tráfico de cocaína. Para el 2005, 131 países comunicaron incautaciones de cocaína en comparación con 69 países reportados veinte años atrás.⁵⁰⁵

Agrega que ello ha ocasionado que “casi el 80% de los países que comunican incautaciones de drogas notifican algunas incautaciones de cocaína, lo que sugiere que el tráfico de cocaína se está convirtiendo en un fenómeno a nivel mundial que afecta a todas las regiones”.⁵⁰⁶

Por último, en 2006 se reportó una disminución ligera en las incautaciones de cocaína a nivel mundial. El IMSD afirma que cayeron un seis por ciento, lo cual invirtió la tendencia anterior al alza.⁵⁰⁷

⁵⁰³ *Informe Mundial (2007)...*, óp. cit., p. 70.

⁵⁰⁴ *Ibid.*

⁵⁰⁵ *Ibid.*

⁵⁰⁶ *Ibid.*

⁵⁰⁷ *Informe Mundial (2008)...*, óp. cit., p. 72.

Los decomisos para ese año siguieron concentrándose en su mayoría en América, con un porcentaje del 81 por ciento, donde la región del Sur representa el 45 por ciento de las incautaciones de esta droga. Los datos revelan que,

En América, las incautaciones de cocaína disminuyeron en un 11% con respecto a los niveles sin precedentes registrados en 2005. En 2006, sólo se produjo un incremento en América Central. Las incautaciones de cocaína descendieron en América del Sur (-17%), el Caribe (-27%) y América del Norte (-18%).⁵⁰⁸

Así entonces, teniendo en cuenta que las cifras de incautaciones de cocaína empezaron a reducirse gradualmente en EUA desde el 2001, y a aumentar en Colombia ese mismo año, se puede deducir que las políticas aplicadas en el país sudamericano para contener el tráfico de esta droga dieron unos primeros resultados positivos a principios del milenio.

Cabe señalar que, como se analizó anteriormente, las políticas en contra de la producción también dieron buenos resultados, por lo que ello pudo haber tenido una consecuencia proporcional en las cifras de decomisos y tráfico.

La cooperación internacional es señalada como una de las causas principales del aumento de los decomisos de cocaína en los países de origen y procesamiento de esta droga. Además de que se resalta el intercambio de información para dismantelar rutas de tráfico y decomisar cargamentos antes de que éstos llegaran a su destino final.

⁵⁰⁸ *Ibid.*, p. 74.

Conclusiones

Después de realizar la presente investigación de tipo documental, en donde se analizaron las políticas para el combate a la producción y el tráfico de drogas aplicadas en México y Colombia (2000-2006), en las que tuvo participación directa o indirectamente Estados Unidos, sin duda es evidente que la relación entre el país del norte con México es distinta a la que ha sobrellevado con Colombia, por lo menos en esta materia.

Los planes antidrogas evidencian que, aunque Estados Unidos siempre ha usado como arma dominante su discurso basado en *ayuda y cooperación*, en especial en el tema de las drogas, la forma como México y Colombia han pedido o hecho uso de dicho recurso tiene diferencias grandes, las cuales se observan a lo largo de los documentos analizados en el capítulo IV: el PC y el PNCD.

La retórica de ambos es distinta. El PC es directo y enfático en solicitar ayuda estadounidense para el combate al tráfico de drogas, mediante un argumento claro de corresponsabilidad en el problema. México, por su parte, defiende la corresponsabilidad pero nunca menciona a Estados Unidos, ni había pedido directamente su ayuda en esta materia, durante el período estudiado aquí.

La relación de vecindad entre mexicanos y estadounidenses, la historia que comparten, son aspectos que tienen un peso importante para que México no pida colaboración de Estados Unidos de la misma manera que la ha pedido Colombia a lo largo de su historia.

Sin embargo, cabe señalar que Estados Unidos también busca que dicha *cooperación* se dé con ambos países. Como expliqué en el marco teórico de la investigación, en el tema de las drogas se trata de una relación de interdependencia, en la que si bien México y Colombia son los países *vulnerables*, que tienen que ver más socavada su autonomía y a los que los costos de la relación interdependiente les resultan más altos; Estados Unidos también necesita de dicha relación, pero es el país *sensible*, el menos dependiente, por lo que los costos son menores para él que para sus socios.

Estados Unidos es *sensible* porque cuenta con un recurso político significativo. Es el que en cierto modo impone, pero México y Colombia son conscientes de dicha imposición, hacen parte de ella, la aceptan. Por ello la distinción entre ambas dimensiones, las cuales describen el *poder* en una relación de tipo asimétrica, como es el caso de las relaciones EUA-México y EUA-Colombia.

Retomando el aspecto de la retórica, que como decía anteriormente es diferente en los documentos analizados de Colombia y de México, cabe señalar la similitud de la concepción del problema de las drogas que comparten Colombia y Estados Unidos, como lo analicé en el capítulo III.

Lo anterior se evidencia desde las mismas etiquetas de “narcoterrorismo” y “narcoguerrilla”, creadas aún desde antes de los atentados terroristas del 11 de septiembre en Washington y Nueva York, cuando el tema del terrorismo se puso primero en la agenda de seguridad estadounidense. En los documentos oficiales de Estados Unidos y de Colombia analizados en esta investigación, se encuentra la constante referencia a este tema, relacionándolo siempre con la problemática de las drogas.

Diferente a lo que ocurre con México. Según se evidencia en los documentos analizados, que corresponden al período que abarca la investigación (2000-2006), México es muy cauteloso al hablar del tema del terrorismo. Pocas veces lo menciona, y cuando lo hace no toma partido ni enfatiza en una posición contundente al respecto. Además de que tampoco hace el constante ejercicio de relacionarlo con el tráfico de drogas, como las otras naciones estudiadas. Incluso esa misma posición es posible detectarla con la presidencia actual.

Ahora bien, en lo referente a las políticas antidrogas contrastadas en el capítulo IV, en donde se analizaron similitudes y diferencias de ambos casos (México y Colombia), vale la pena hacer énfasis en lo que para mí resulta importante destacar del combate a este fenómeno. No pretendo como tal hacer una propuesta en materia de políticas antidrogas, en tanto que no es la esencia de mi tesis. Pienso que crearla daría para otra investigación completa. Pero sí me parece fundamental dejar sentada mi posición sobre lo que está bien planteado pero no se le ha dado mayor importancia, y lo que se ha hecho bien y debería continuarse para hacerle frente a esta problemática.

Antes de entrar en ese tema, quiero hacer referencia a la legalización de las drogas, aspecto del que hablé en el capítulo II, en donde enumeré las críticas a las Convenciones de la ONU y a sus organismos antidrogas. Cabe señalar que analizar a profundidad las ventajas y desventajas de la legalización no fue uno de los objetivos de mi tesis. Pero sin duda es un tema que en la actualidad merece ser debatido, y a la luz de los propósitos de esta investigación retomé en dicho capítulo mi posición sobre este tema.

Numerosos estudios plantean a la legalización como la única solución al problema del tráfico de estas sustancias. Tiene una lógica contundente: que sin prohibición no hay tráfico, y se desdibujaría entonces el carácter ilícito del problema. Además de que al hacerlo legal, se convertiría en un simple comercio de productos, lo cual, de entrada, mermaría enormemente las ganancias que hoy les deja a los que se dedican a este negocio ilícito.

Sin embargo, este tema no tiene un camino fácil, por lo menos en lo referente a los países de América, debido a que las estrategias antidrogas de la actualidad tienen antecedentes concretos como los analizados en el capítulo I, que fueron tejiendo ese carácter prohibicionista que tanto ha sido promulgado por los gobiernos del continente.

Se puede decir que la lógica prohibicionista ha sido fervientemente defendida por Estados Unidos, y propuesta para las otras naciones del orbe como la opción más correcta en materia antidrogas. Tan exitosa ha sido su promulgación, que los organismos internacionales y sus directrices, como lo analicé en el capítulo II, promueven también la retórica de la prohibición para hacerle frente a la problemática.

Así que no defenderé la legalización como la única salida al problema de las drogas. Pero me interesa retomar y enfatizar un aspecto importante que analicé anteriormente, sobre que hay sustancias prohibidas, como el caso de la cannabis, que necesitan otro tipo de legislación. Ese sería el comienzo del camino para flexibilizar las leyes antidrogas actuales.

Pero entonces, ¿qué debe seguirse haciendo en materia de políticas antidrogas en México y Colombia, con base en los documentos analizados en esta investigación? Me parece importante resaltar lo anterior para sentar mi posición sobre algunas medidas antidrogas que han sido planteadas y a las que no se les ha sacado el mejor provecho, y otras más que deberían seguirse realizando.

Enumeraré entonces las medidas que me parecen acertadas, las cuales están plasmadas, o bien en el PC, o en el PNCD. Algunas de ellas no han sido implantadas de una manera adecuada, por lo que han perdido su rumbo y objetivo principal, pero que aún así merecen retomarse.

La primera de ellas es la propuesta de *desarrollo alternativo*, planteada en el caso de Colombia. Como se explicó en el capítulo IV, esta estrategia está dirigida a la población campesina, con el fin de contener la expansión de los cultivos ilícitos.

En 1994, como mencioné en el capítulo I donde se analizaron los antecedentes en materia antidrogas en Colombia, se creó el programa Plante durante el período de la presidencia de Ernesto Samper. En aquel entonces, el enfoque que se le dio al programa de desarrollo alternativo fue el de *emergencia convencional*, el cual fue continuado por Andrés Pastrana durante su administración.

Como explica Ricardo Vargas, tanto Ernesto Samper como Andrés Pastrana entendieron el desarrollo alternativo con una función de emergencia social por las fumigaciones aéreas, tratando de neutralizar los efectos de una tarea que buscaba satisfacer las presiones de Estado Unidos. Así, el desarrollo alternativo en estos dos periodos presidenciales promovió acuerdos individuales o pactos de erradicación manual, los cuales no tuvieron el efecto deseado.

Llegando Uribe a la presidencia, fundó la política de desarrollo alternativo en el reconocimiento de la incidencia del conflicto armado en zonas productoras de cultivos ilícitos. En respuesta a esta situación, Uribe propuso adelantar una estrategia de intervención integral en torno a la generación de alternativas económicas y ambientalmente sostenibles, para el desarrollo en zonas de conflicto, cambiando así radicalmente la propuesta de Samper y Pastrana de “emergencia convencional de desarrollo alternativo” por la de un “desarrollo regional permanente”.

En sí la propuesta de desarrollo alternativo me parece importante debido que enfatiza en la sustitución de cultivos ilícitos por lícitos, especialmente desarrollo rural integral en zonas de cultivos de amapola y hoja de coca, lo que conlleva a suministrar asistencia a los campesinos y pequeños agricultores, incluyendo servicios de educación, salud, infraestructura y seguridad. Además de que incentiva a que los productores de cultivos lícitos tengan acceso a los mercados urbanos para reforzar su economía.

Aunque parece ambiciosa, la propuesta de desarrollo alternativo en zonas donde se produzcan drogas ilícitas es favorable, por lo menos en el papel. Lo cierto es que en sí no ha tenido la importancia que se merece y no se ha cumplido a cabalidad, debido a que en el caso colombiano ha pesado más el aspecto de seguridad, acaparando así gran parte de los recursos disponibles en materia antidrogas.

Por otro lado, otras de las medidas que deben seguirse promoviendo son las encaminadas a combatir el tráfico de precursores químicos, indispensables para la elaboración de drogas ilícitas. Como expliqué en el capítulo IV, aunque las legislaciones de algunos países no contemplan ninguna estrategia en contra del tráfico de precursores, tanto el PC como el PNCD enlistan objetivos sobre este tema.

Combatir el tráfico de éstos es fundamental debido a que la producción ilícita de drogas se basa en la capacidad de obtener dichas sustancias. Así que de la misma forma como se realizan las labores de interdicción y combate al contrabando de sustancias ilícitas, se debe prestar atención al tráfico de precursores.

En el caso de Colombia, se plantea como un elemento crucial el bloqueo de las rutas no sólo del transporte de drogas, sino también de precursores químicos, a través de un esfuerzo conjunto en todos los puertos de entrada al país y de sus fronteras. Una medida a la que no se le ha dado la importancia necesaria, ya que pocas veces se habla de incautaciones de precursores, por lo que éstos son en buena medida pasados por alto por las autoridades.

Ahora bien, una tercera medida que debe seguirse promoviendo tiene relación con la atención de los drogodependientes, debido a que si en un futuro puede llegarse a la despenalización de algunas sustancias ilícitas, el camino para evitar el

consumo debe abonarse desde ahora. Tanto México como Colombia plantean, dentro de las políticas antidrogas analizadas en esta investigación, medidas tendientes a reducir el número de consumidores de sustancias ilícitas.

Sin embargo, el primer error para que éstas funcionen adecuadamente se debe a la falta de conocimiento sobre quiénes son verdaderamente drogodependientes, y quiénes sólo han probado alguna droga en una sola ocasión. Lo anterior se evidencia en el simple ejercicio de revisar las cifras respecto al consumo.

Reitero que en el presente proyecto no figuró a profundidad este tema, pero sí resulta fácilmente palpable la evidencia tomando en cuenta, por ejemplo en el caso mexicano, la Encuesta Nacional de Adicciones (ENA) y la forma como Estados Unidos interpreta las cifras de esta encuesta. Las estadísticas al final no coinciden, debido a que se toma como adicto a los que sólo han probado alguna vez una droga.

En ese sentido, lo primero que debería hacerse es diferenciar ambos casos, y concentrarse en las políticas dirigidas a la prevención y a disminuir el consumo en los farmacodependientes. Como se explicó en el capítulo IV, dentro de las estrategias del PNCD, México plantea una política encaminada al fortalecimiento de la prevención, con el objetivo de implantar modelos educativos para evitar que las nuevas generaciones sean consumidoras de sustancias ilícitas.

Así mismo, plantea en un segundo nivel ampliar la atención de rehabilitación a los drogadictos, así como promover la investigación científica para atender las adicciones, lo cual requiere sumar esfuerzos para desarrollar técnicas y equipos apropiados. Estas acciones, aunque bien planteadas en el papel, han quedado rezagadas debido a que se le dio más atención a los trabajos encaminados a combatir la producción y el tráfico de drogas.

Otra de las políticas que a mi parecer debe rescatarse, pero implantarse de una manera diferente a la hasta ahora realizada, es la de erradicación de cultivos ilícitos. Definitivamente la erradicación por fumigación aérea, en el caso de Colombia, ha tenido más desaciertos que logros, y los más afectados con esta medida son los habitantes de las zonas rurales.

Si se continúa promoviendo a la erradicación como una de las medidas tendientes a contrarrestar la producción de drogas ilícitas, a mi parecer ésta debe hacerse manualmente y no con químicos, debido a las repercusiones que ésta última trae para la salud. Además de que la erradicación manual podría contribuir a fomentar aún más las propuestas de desarrollo alternativo, analizadas anteriormente. En Colombia se ha realizado la erradicación manual pero no a la misma escala que la fumigación aérea, cuando esta última ya no debería de realizarse.

En el caso mexicano, hablar de erradicación de la cannabis resulta muy diferente al caso colombiano y la coca. La poca productividad de las políticas de erradicación mexicanas, relacionadas a la hierba en cuestión, radica en el hecho de que la marihuana es cada vez más adaptable a climas y suelos artificiales, cosa que no ocurre con la hoja de coca.

Debido a que la cannabis crece fácilmente en todas las regiones y se puede cultivar con poco trabajo de mantenimiento en pequeñas parcelas o en el interior de una vivienda, obteniendo varias cosechas al año, dificulta mucho más detectar sus cosechas y plantear así un programa de erradicación acorde con el caso.

Sobra decir que por esta razón fundamental, así como por la mala experiencia que ha dejado la erradicación de drogas con químicos tóxicos en otros países de la zona Andina, México no debe adoptar una política de erradicación por fumigación aérea con estas sustancias, a la misma escala que lo ha hecho Colombia.

Si bien la fumigación a través de la dispersión de agentes químicos por medio de helicópteros se ha realizado en algunos estados mexicanos, se debe velar porque las sustancias usadas no sean contaminantes ni causen efectos adversos. Además, en el caso de la erradicación las actividades de aspersión de cultivos no han resultado exitosas, por lo que los esfuerzos para combatir la producción de drogas deben encaminarse, como ya mencioné anteriormente, hacia medidas de desarrollo alternativo.

En quinto lugar me parece importante resaltar las políticas tendientes a generar una mayor participación social en asuntos de combate a las drogas. Aunque México y Colombia mencionan este aspecto en sus respectivos programas (PNCD y PC), como lo expliqué en el capítulo IV, es poca la relevancia que se le otorga a las acciones para llevarlo a cabo.

Apuntar a crear una conciencia colectiva respecto al tema del tráfico de drogas, como lo menciona el PC, es uno de los factores que ayudaría a que la sociedad rechace de raíz estos asuntos y los problemas derivados de ello, además de que generaría un mayor compromiso de la comunidad por afrontarlo.

Además, en el caso del PNCD, no basta con que se plasme en el papel que la participación social es un instrumento fundamental de identificación del problema de las drogas en sus distintas manifestaciones, si no se promueve como tal. México planteó con Fox la necesidad de integrar organismos de carácter social que, junto con la comunidad en general, ayudaran a lograr los objetivos de las políticas antidrogas. Pero se le dio más importancia a otros asuntos que al de concientizar a la sociedad de dicha problemática.

Por último, rescato las medidas tendientes a fracturar la economía derivada del tráfico de drogas. Así, las políticas contra el lavado de dinero y la extinción de dominio podrían dar mejores resultados que los hasta ahora obtenidos. Especialmente en México, debido a que, en mi opinión, con el presidente Fox fueron letra muerta.

En el caso de Colombia, desde la década pasada se impusieron fuertemente las restricciones para la compra-venta de dólares, debido a que muchos ciudadanos se prestaban para lavar dinero de los traficantes de drogas a cambio de una comisión. Las restricciones limitan la cantidad de dólares que un ciudadano de a pie puede cambiar en determinado tiempo, y los controles en este país se realizan con huella dactilar, fotocopia de cédula de ciudadanía, y en algunas casas de cambio toman foto de la persona que realiza la operación.

Además, en la nación andina las instituciones bancarias no están autorizadas para cambiar dólares, sino que estas operaciones sólo se realizan por las empresas de compra-venta de divisas autorizadas por la ley. Así, aunque el mercado negro de divisas sigue existiendo, estas medidas mermaron notablemente el lavado de dinero por esta vía en el país.

Ahora bien, en el caso de México hasta junio de 2010 no existían restricciones para la compra-venta de dólares. Recién el pasado 21 de junio del presente año entraron en vigor las nuevas reglas anunciadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para realizar transacciones con la moneda estadounidense, que aunque se limitan a fijar una cantidad máxima, aún son confusas por no determinar de qué manera se va a realizar el control de la cantidad de dólares que puede cambiar un ciudadano o un extranjero común.

En mi opinión, se trata de un primer intento por frenar el lavado de dinero por esta vía, que aún se encuentra incipiente y merece ser revisado por las autoridades para corregir las imprecisiones. Como extranjera puedo decir que he acudido a bancos en el Distrito Federal en los que no me han pedido ni siquiera identificación para cambiar dólares, por lo que me parece que las políticas al respecto están mal diseñadas y ejecutadas.

Ahora bien, las políticas para expropiar los bienes de los traficantes de drogas también han sido en buena medida exitosas en Colombia. Desde 1996, con la Ley 333 por la cual se establecieron las normas de extinción de dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita en el país andino, se inició con estas medidas. Esta ley fue derogada por la Ley 793 del 27 de diciembre de 2002, la cual establece las nuevas reglas que gobiernan la extinción de dominio.

A la fecha, la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) reporta 74 mil bienes incautados a los traficantes de drogas. Mientras, en México la aplicación de esta medida es reciente, pues apenas entró en vigor la Ley Federal de Extinción de Dominio el 28 de agosto de 2009.

Quizá las medidas para atacar la economía ilegal producto del tráfico de drogas, realizándolas de forma aislada, no sean el camino idóneo para contrarrestar el problema. Tampoco lo son completamente los actos de prevención del consumo, los de desarrollo alternativo, los de erradicación manual de cultivos ilícitos y los encaminados a combatir el tráfico de precursores químicos, analizadas anteriormente.

Pero a falta de una política contundente y encaminada a contener todos los frentes de la problemática del tráfico de drogas, estas acciones son a mi parecer, opciones rescatables para México y Colombia, de todas las analizadas en el capítulo IV.

Si el camino a la legalización o despenalización de las drogas es posible pero largo, por los antecedentes en la región en materia de prohibición y por la presión estadounidense para inhibir el uso de drogas*, promovido con decisión por los

* Sin embargo, cabe señalar que el pasado 11 de mayo, el presidente Barack Obama aprobó una nueva política antidrogas interna que deja en manos de cada estado de la Unión Americana decidir si legaliza o no la marihuana. Esta medida se votará en noviembre próximo por estado. Podría ser que lo adoptado a partir de

organismos internacionales para el combate a éstas, debemos entonces encaminarnos a obtener logros a partir de las políticas ya plasmadas en el papel, y rescatar lo que no ha sido explotado al máximo.

Sin embargo, tanto México como Colombia deberían buscar hacerle frente al problema de las drogas a través de una política de seguridad de Estado, tesis que propone Luis Astorga, quien es enfático en que la solución posible para hacer efectivos los esfuerzos antidrogas está en un pacto entre todas las fuerzas políticas y sociales de cada nación.

A propósito de ello, el pasado 28 de junio, el presidente mexicano Felipe Calderón pronunció un discurso en el que hizo un llamado a crear un “frente común contra el crimen organizado”, y convocó a todas fuerzas políticas del país a dialogar sobre este desafío de manera unida, directa y por encima de las diferencias, para crear una respuesta definida, firme y eficaz contra el crimen.

Así, el mandatario exhortó no sólo a las fuerzas políticas mexicanas, sino a académicos, empresarios, trabajadores, intelectuales, medios de comunicación y la sociedad en general, para crear una “respuesta de Estado” contra el crimen. Aunque el mensaje de Calderón fue enfático, la propuesta hasta el momento quedó en el aire, y el mandatario no dijo de qué manera se iba a construir dicho diálogo, más allá de unas reuniones por sectores, improvisadas y sin propósitos concretos.

Mientras dicha política de Estado no sea una realidad, México y Colombia siguen apostando por invertir más en asuntos militares para la lucha antidrogas, que en otro tipo de políticas como las mencionadas anteriormente. La militarización es producto de la presión de Estados Unidos en ambas naciones, aunque es una forma de responder a los intereses de México y Colombia para restablecer el orden y la seguridad.

esta fecha dé un giro en las políticas antidrogas estadounidenses actuales, y por ende, tenga repercusión en el resto del continente.

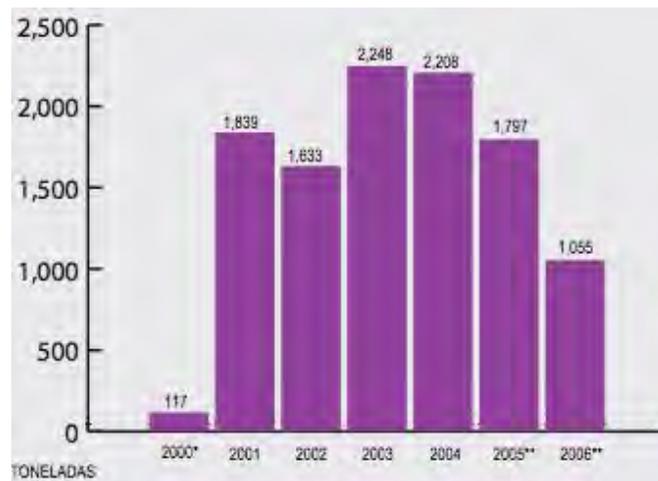
Anexos

Cuadro 1. Cultivos de drogas en México y Colombia analizados en esta investigación

Nombre de la planta	Derivados	País que lo cultiva
Cáñamo (<i>Cannabis Sativa</i>)	- Marihuana - Hachís	México Colombia
Hoja de Coca (<i>Erythroxylon coca</i>)	- Cocaína - Crack	Colombia
Amapola o Adormidera (<i>Papaver somniferun</i>)	Opio: - Heroína - Morfina	México Colombia

Fuente: Elaboración propia

Figura 1. Decomisos de marihuana en México (2000-2006)



* Refiere a datos sólo del 1 al 31 de diciembre ** Cifras preliminares

Fuente: Sistema Estadístico Uniforme para el Análisis de la Delincuencia, PGR. Memoria Sexenal PGR (2001-2006).

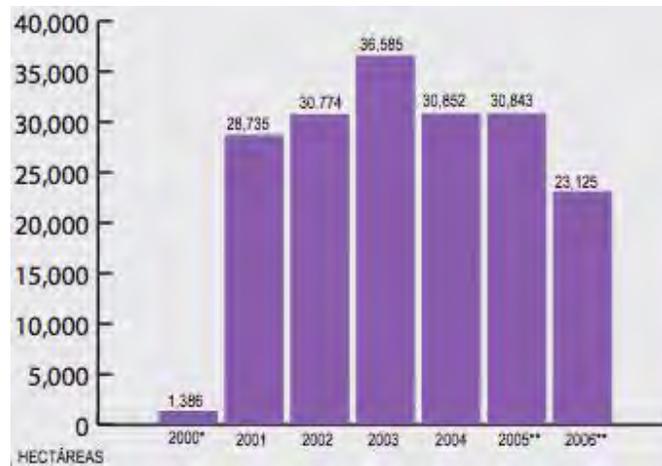
Figura 2. Decomisos de cocaína en México (2000-2006)



* Refiere a datos sólo del 1 al 31 de diciembre ** Cifras preliminares

Fuente: Sistema Estadístico Uniforme para el Análisis de la Delincuencia, PGR. Memoria Sexenal PGR (2001-2006).

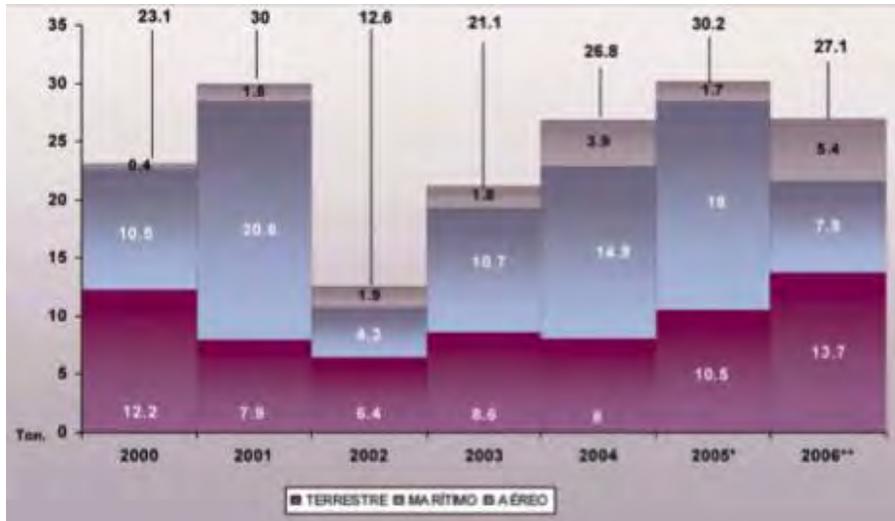
Figura 3. Comportamiento de la erradicación de marihuana en México (2000-2006)



* Refiere a datos sólo del 1 al 31 de diciembre ** Cifras preliminares

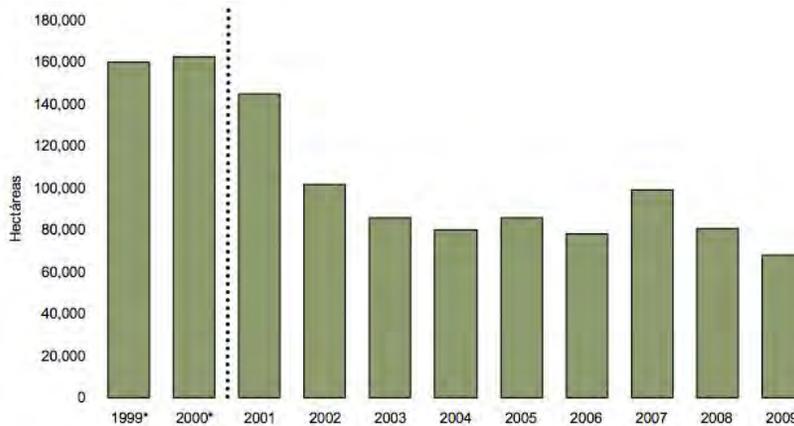
Fuente: Sistema Estadístico Uniforme para el Análisis de la Delincuencia, PGR. Memoria Sexenal PGR (2001-2006).

Figura 4. Comportamiento del tráfico de cocaína en México (2000-2006)



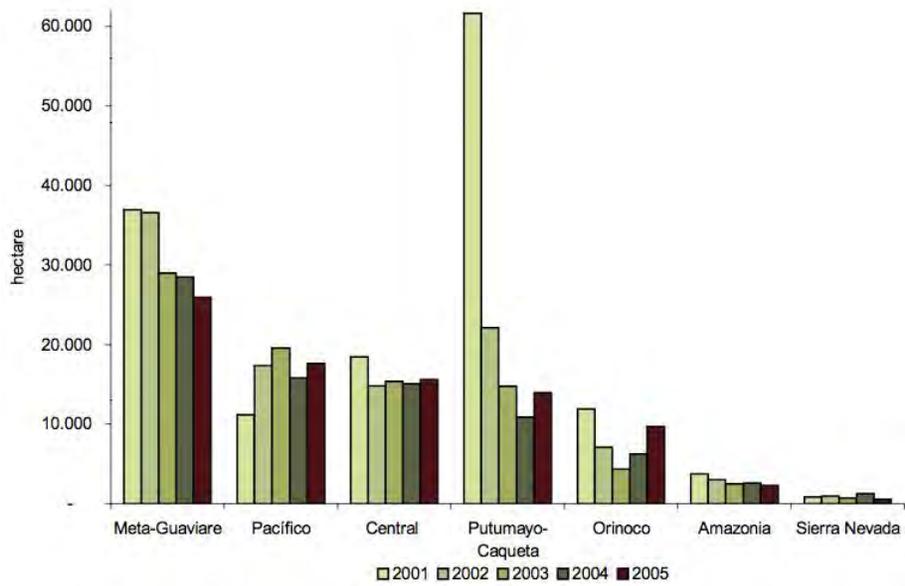
* Cifras preliminares ** Cifras preliminares enero-junio
 Fuente: Sistema Estadístico Uniforme para el Análisis de la Delincuencia, PGR. Memoria Sexenal PGR (2001-2006).

Figura 5. Cultivos de hoja de coca en Colombia (1999-2009)



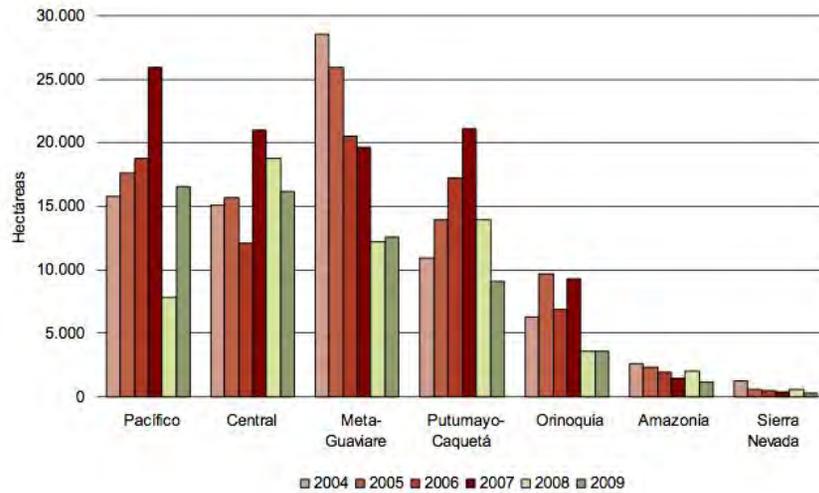
* En el período 1999-2000 sólo se hizo monitoreo en las áreas de influencia de coca reportadas a las autoridades. A partir de 2001 se hace adicionalmente un monitoreo preventivo que cubre todo el país; el análisis de esta información indica que en las áreas que no se monitoreaban en 1999-2000 se encontraba el 1,9% de los cultivos de coca identificados en 2001 y el 3,3% de los identificados en 2009. Fuente: Censo de cultivos de coca, junio 2010, UNODC.

Figura 6. Cultivos de hoja de coca en Colombia por regiones (2001-2005)



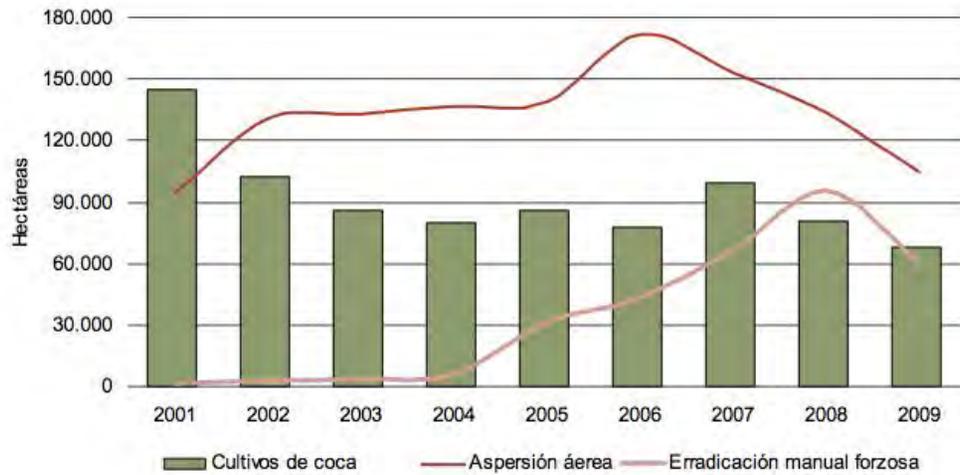
Fuente: Gobierno de Colombia. Sistema de monitoreo apoyado por UNODC.

Figura 7. Cultivos de hoja de coca en Colombia por regiones (2004-2009)



Fuente: Gobierno de Colombia. Sistema de monitoreo apoyado por UNODC.

Figura 8. Comparación del cultivo de hoja de coca y áreas fumigadas y erradicadas manualmente en Colombia (2001-2009)



Fuente: PCI para erradicación; DIRAN para fumigación aérea y SIMCI para cultivos de coca. Censo de cultivos de coca, junio 2010, UNODC.

Mapa 1. Distribución de la erradicación de enervantes en México



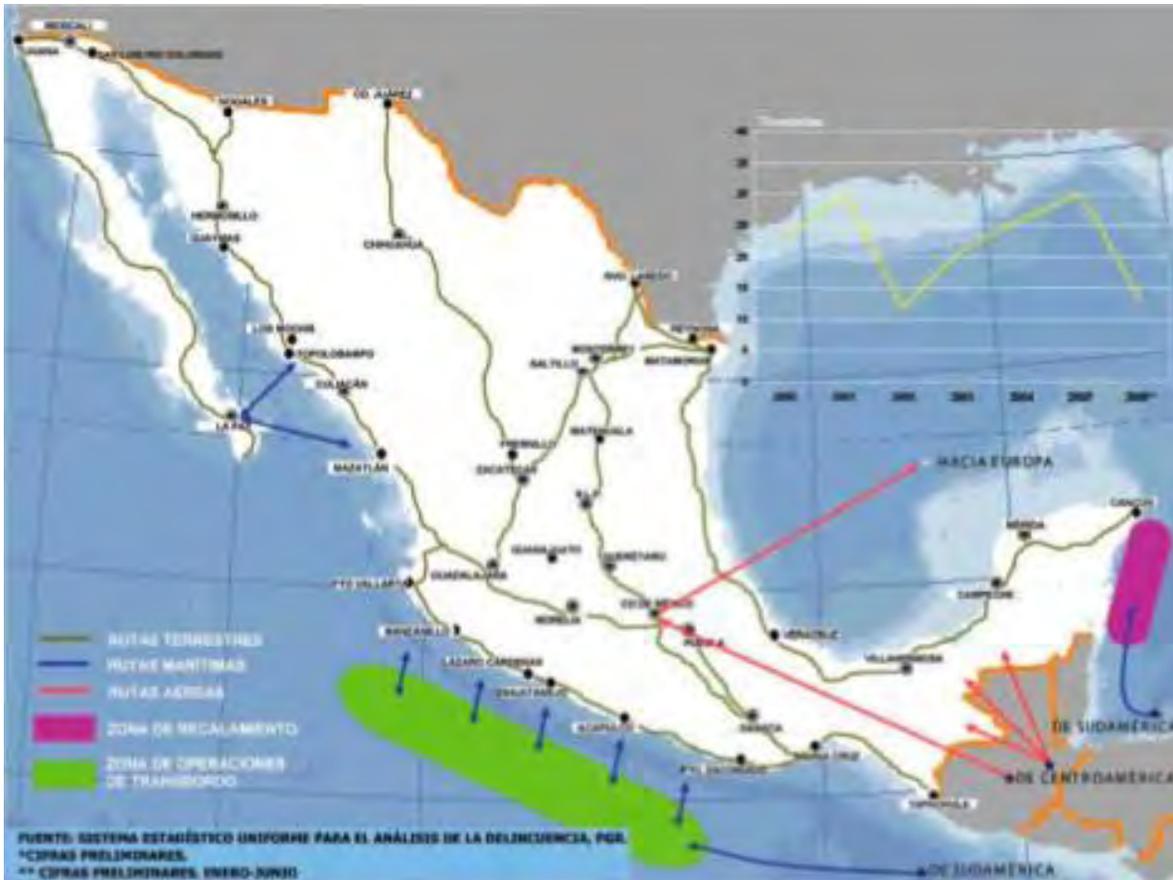
Fuente: Sistema Estadístico Uniforme para el Análisis de la Delincuencia, PGR. Memoria Sexenal PGR (2001-2006).

Mapa 2. Tendencia y rutas del tráfico de marihuana en México



Fuente: Memoria sexenal PGR (2001-2006).

Mapa 3. Tendencia y rutas del tráfico de cocaína en México



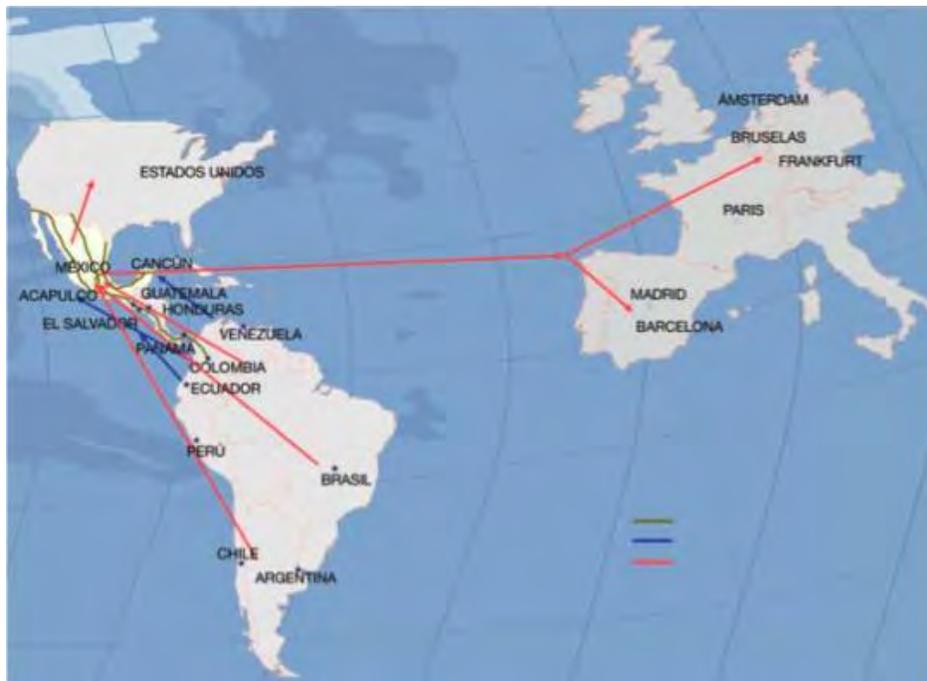
Fuente: Memoria sexenal PGR (2001-2006).

Mapa 4. Estados donde se concentran los decomisos de precursores químicos en México



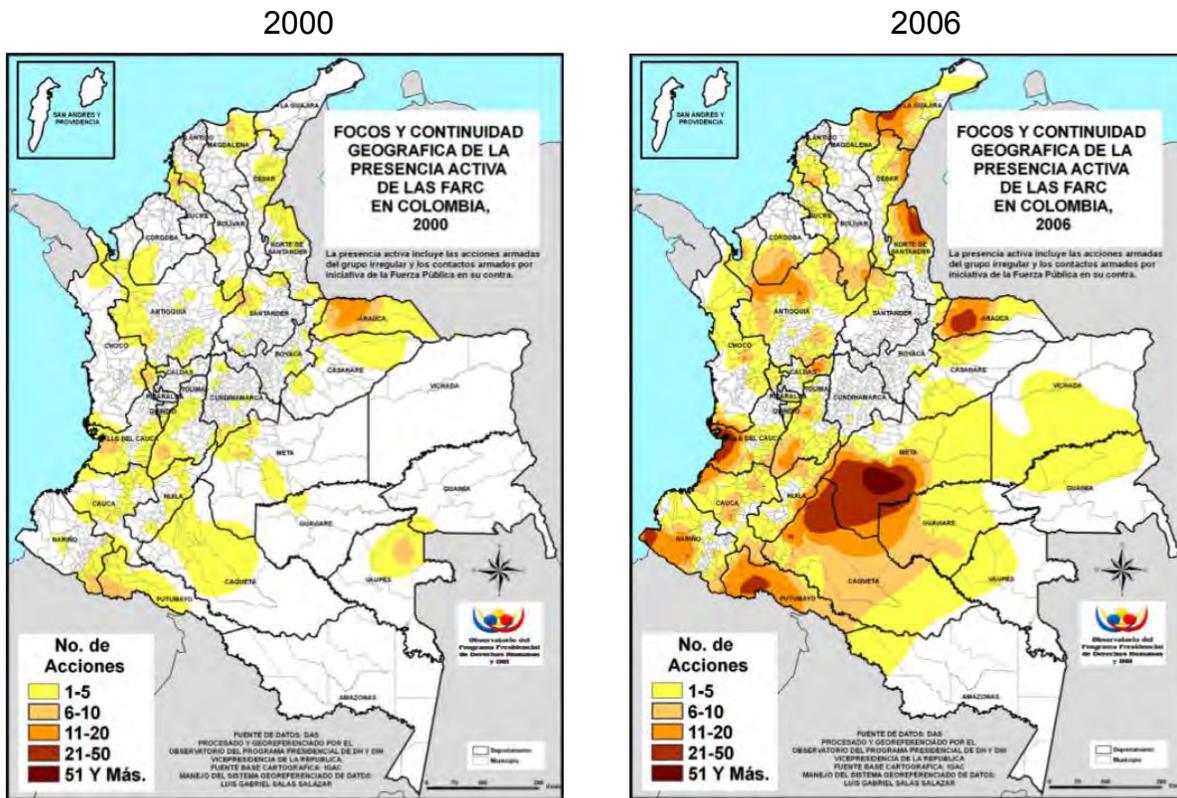
Fuente: Sistema Estadístico Uniforme para el Análisis de la Delincuencia, PGR. Memoria Sexenal PGR (2001-2006).

Mapa 5. Tráfico internacional de drogas a través de México



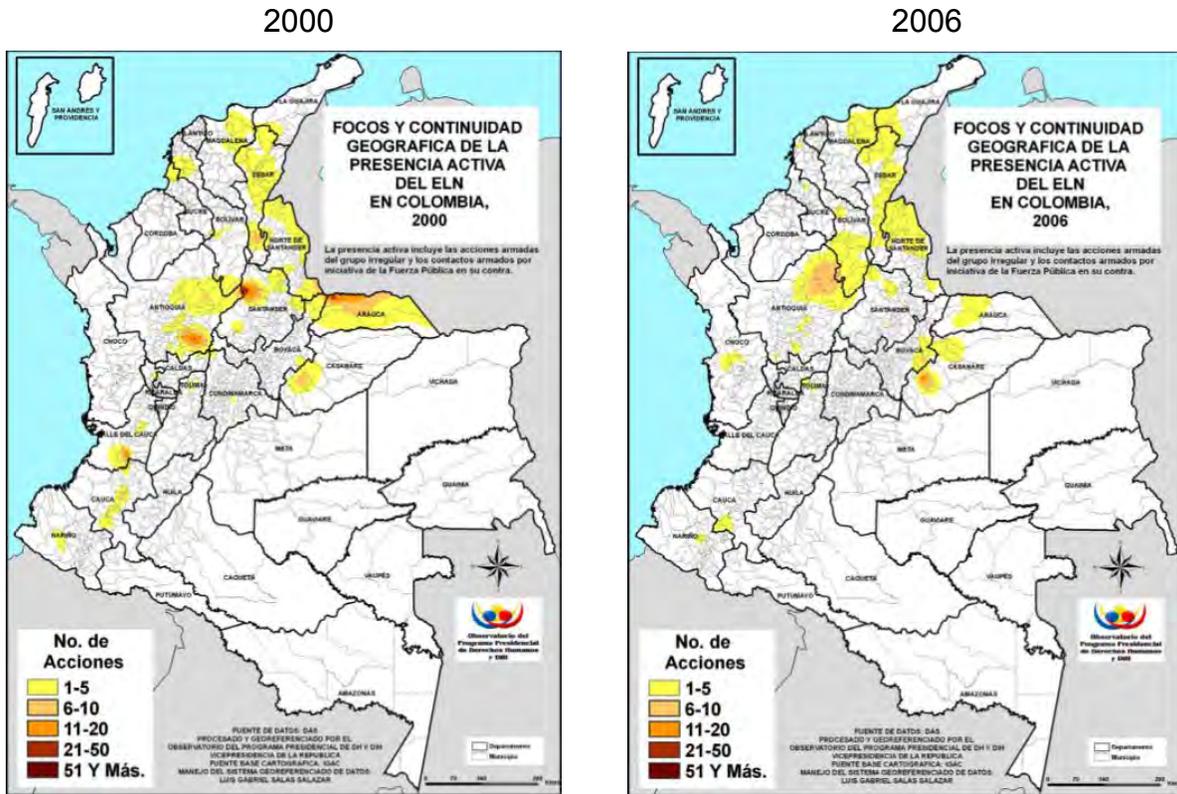
Fuente: Sistema Estadístico Uniforme para el Análisis de la Delincuencia, PGR. Memoria Sexenal PGR (2001-2006).

Mapa 6. Focos y continuidad geográfica de la presencia activa de las FARC en Colombia



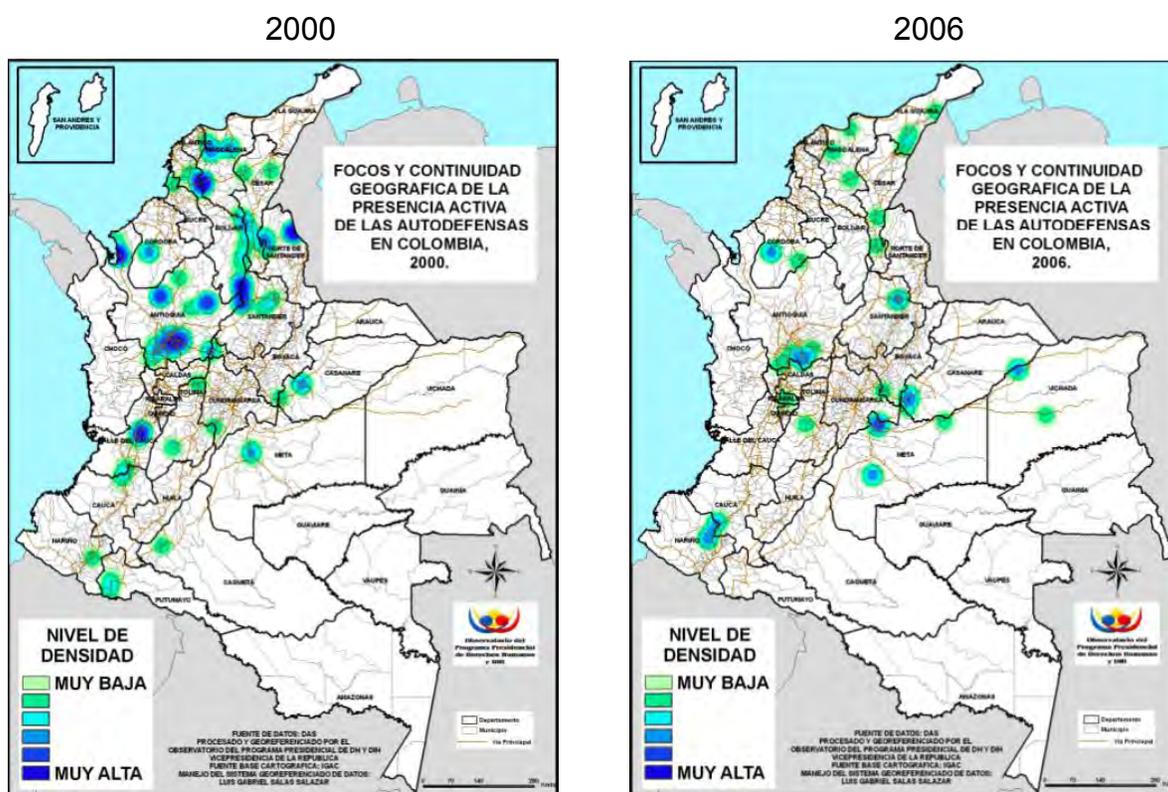
Fuente: Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) de Colombia.

Mapa 7. Focos y continuidad geográfica de la presencia activa del ELN en Colombia



Fuente: Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) de Colombia.

Mapa 8. Focos y continuidad geográfica de la presencia activa de las AUC en Colombia



Fuente: Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) de Colombia.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRÁFICAS

AGUAYO, Sergio (compilador). *En busca de la Seguridad Perdida*, Ed. Siglo XXI, México, 1990.

_____ y **BAILEY**, John. *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. 1996.

ALAPE, Arturo. *El Bogotazo. Memorias del Olvido*. Ed. Casa de las Américas, Bogotá, 1983.

AMENDT, Günter. *El gran negocio del narcotráfico*. Ed. Pensamiento Nacional. Buenos Aires, 1987.

ARANGUREN Molina, Mauricio. *Mi Confesión. Carlos Castaño revela sus secretos*. Ed. Oveja Negra, Bogotá, 2001.

ASTORGA, Luis. *Mitología del narcotraficante en México*. Ed. Plaza y Valdés. México, 1995.

_____ *El siglo de las drogas. El narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*. Ed. Plaza y Janés. México, 2005.

_____ *Drogas sin fronteras*. Ed. Grijalbo. México, 2003.

_____ *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*, Ed. Tusquets, México, 2007.

BAYLIS, John y **SMITH**, Steve. *The Globalization of World Politics*, Ed. Oxford. EUA, 2001.

BERDAL, Mats y **SERRANO**, Mónica. *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2005.

BOVILLE LUCA DE TENA, Belén. *La guerra de la cocaína. Drogas, geopolítica y medio ambiente*, Ed. Debate, Madrid, 2000.

CALVO Ospina, Hernando. *El terrorismo de Estado en Colombia*. Fundación Editorial El Perro y la Rana, Caracas, 2007.

CAMACHO Guizado, Álvaro (Editor). *El conflicto colombiano y su impacto en los países andinos*. Ed. Cesó- Uniandes, Bogotá 2003.

CASTILLO, Fabio. *Los jinetes de la cocaína*. Ed. Documentos Periodísticos. Bogotá, 1987.

_____ *Los nuevos jinetes de la cocaína*. Ed. Oveja Negra, Bogotá, 1996.

COURTWRIGHT, David. *Las drogas y la formación del mundo moderno*. Ed. Paidós, Barcelona, 2002.

DELGADO, Gloria; **SÁNCHEZ**, Humberto; **ROMO**, Lilia Estela y **PÉREZ**, Rosa Guadalupe. *Historia de México*, Ed. Pearson Educación, México, 2002

DEL OLMO, Rosa. *¿Prohibir o domesticar? Políticas de droga en América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1992.

ESCOHOTADO, Antonio. *Historia elemental de las drogas*. Ed. Anagrama, Barcelona, 1996.

FERNÁNDEZ Andrade, Elsa María. *El narcotráfico y la descomposición política y social: el caso de Colombia*. Ed. Plaza y Valdés, Bogotá 2002,

- FERNÁNDEZ**, Jorge. *El otro poder: las redes del narcotráfico, la política y la violencia en México*, Ed. Nuevo Siglo Aguilar, México, 2001.
- FRANCO**, Saúl (Editor). *Colombia Contemporánea*. Ecoe Ediciones, Bogotá, 1996.
- FRIMAN**, H. Richard. *Illicit global economy & state power*, Ed. Rowman & Littlefield, EUA, 1999.
- GIRALDO**, Juan Carlos. *Los Rodríguez Orejuela: el cártel de Cali y sus amigos*. Ed. Gato Azul, Bogotá, 2005.
- GÓMEZ**, María Idalia y **FRITZ**, Darío. *Con la muerte en el bolsillo. Seis desafortunadas historias del narcotráfico e México*, Ed. Planeta, México, 2005.
- GONZÁLEZ RUBIO**, Javier. *México 30 años en Movimiento*. Universidad Panamericana. México, 1998.
- GUTIÉRREZ CANET**, Agustín. *México en el mundo del siglo XXI*. Universidad Iberoamericana. México, 2001.
- GUTIÉRREZ**, Francisco; **WILLS**, María Emma y **SÁNCHEZ**, Gonzalo. *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Ed. Norma, Bogotá, 2006
- IANNI**, Octavio. *Teorías de la Globalización*, Editorial Siglo Veintiuno, México, 1996.
- JOYCE**, Elizabeth y **MALAMUD**, Carlos (Editores). *Latin America and the multinational drug trade*. Institute of Latin America studies, University of London, Gran Bretaña, 1998.
- KEOHANE**, Robert O. y **NYE**, Joseph S. *Power and Interdependence*, Tercera edición, Ed. Longman, EUA, 2001.

-
- . *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, EUA, 1984.
- KRASNER**, Stephen D. *Structural conflict: The third world against global liberalism*, U. de California, EUA, 1985.
- LABROUSSE**, Alain, *La Droga, el dinero y las armas*, Ed. Siglo XXI, México, 1993.
- LEAL** Buitrago, Francisco. *La inseguridad de la seguridad*. Ed. Planeta, Bogotá, 2006.
- LEGARDA**, Astrid. *El verdadero Pablo*, Ed. Gato Azul, Bogotá, 2005.
- NAÍM**, Moisés. *Ilícito. Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Ed. Debate, España, 2006.
- MISAS ARANGO**, Gabriel. *La Ruptura de los 90: del Gradualismo al Colapso*, Unibiblos, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2002.
- MUSTO**, David. *La Enfermedad Americana. Orígenes del control antinarcóticos en los EU*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1993
- PARDO**, Rafael. *La historia de las guerras*. Ed. Ediciones B. México, 2004
- PASTRANA**, Andrés. *La palabra bajo fuego*. Ed. Planeta, Bogotá, 2005
- PERL**, Raphael Francis (compilador), *Drugs and Foreign Policy: A Critical Review*. Boulder: Westview Press, Colorado, EUA.
- PIZARRO** Leongómez, Eduardo. *Insurgencia sin revolución. La guerrilla en Colombia en una perspectiva comparada*. Ed. Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1996.

- RAVELO**, Ricardo. *Los Capos: las narco-rutas de México*, Ed. Random House Mondadori, México, 2006.
- RODRÍGUEZ** Mondragón, Fernando. *El hijo del ajedrecista*, Ed. Oveja Negra, Bogotá, 2007.
- ROJAS**, Humberto y **CAMACHO**, Álvaro. *El Frente Nacional: ideología y realidad*. Ed. Punta de Lanza. Bogotá, 1973.
- SÁENZ**, Eduardo. *Colombia años 50. Industriales, política y diplomacia*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2002.
- _____. *La ofensiva empresarial. Industriales, políticos y violencia en los años 40 en Colombia*, Tercer Mundo Editores y Universidad de los Andes, Bogotá, 1992.
- SAMPIERI**, Roberto; **FERNÁNDEZ**, Carlos y **BAPTISTA**, Pilar. *Metodología de la Investigación*. Ed. Mc Graw Hill, México, 1997.
- SANTANA**, Adalberto. *El narcotráfico en América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 2004.
- SERRANO** Cadena, Rosso José. *Jaque Mate*, Ed. Norma, Bogotá, 1999.
- SMITH**, Peter H. (compilador) *El combate a las drogas en América Latina*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- THOUMI**, Francisco. *El imperio de la droga*, Ed. Planeta, Bogotá, 2002.
- _____. *Political economy and illegal drugs in Colombia*. Ed. Lynne Publishers, Estados Unidos 1995
- TOKATLIÁN**, Juan Gabriel. *Globalización, narcotráfico y violencia*, Editorial Norma, Bogotá, 2000.

TORO, María Celia. *Mexico's war on drugs: Causes and consequences*, Ed. Lynne Rienner Publishers, Boulder, CO, (EUA), 1995

TORRES, Blanca (coordinadora). *Interdependencia: ¿Un enfoque útil para el análisis de las Relaciones México- Estados Unidos?*, El Colegio de México, México, 1990.

TULCHIN, Joseph, **BENÍTEZ** Manaut, Raúl y **DIAMINT**, Rut. *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Ed. Prometeo, Buenos Aires, 2006.

VUSKOVIC, Pedro. *América Latina, Hoy*, Siglo XXI Editores, México, 1990.

YOUNGERS, Coleta A. y **ROSIN**, Eileen. *Drogas y democracia en América Latina*, Ed. Biblos, Buenos Aires, 2005.

CIBERGRÁFICAS

Archivo de la Procuraduría General de la República (PGR), disponible en:
<http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/Documentos/conmemoracion/peprezpl.htm>

AUREANO, Guillermo. “Drogas y democracia en los foros multilaterales”. Artículo preparado para el seminario “Démocratie et gouvernance mondiale : quelles régulations pour le 21^e siècle?”, organizado por el Programa MOST de la UNESCO, en ocasión del Foro Social Mundial (Porto Alegre, 29 y 30 de enero del 2001). Disponible en: <http://www.unesco.org/most/wsfaureano.doc>

CARDONA, Diego; **DUARTE**, Ivonne y **JIMÉNEZ**, Nathaly. “La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos en la administración Bush: una lectura desde America Latina”, Bogotá, 2004. Disponible en: http://www.urosario.edu.co/investigacion/tomo1/fasciculo6/documentos/DCardona_Estrategia_de_seguridad_nacional_de_Estados_Unidos.pdf

Comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores, enero 28 de 2005, Disponible en Presidencia de la República www.presidencia.gov.co

“Desarrollo Alternativo en Colombia”. Comisión Interamericana Contra el Abuso de Drogas (CICAD). Disponible en la web: http://www.cicad.oas.org/Desarrollo_Alternativo/esp/Colombia/Save%20default.htm

“Drogas y Democracia en América Latina: hacia un cambio de paradigma”, Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. Bogotá, 2008. Disponible en: http://www.risaralda.gov.co/newweb/repositorio/risaralda+segura/Drogas%20y%20democracia%20en%20Am%20E9rica%20Latina%20an%20E11isis%202009_2_.pdf

“*El consumo de drogas: preocupación en Estados Unidos desde hace más de un siglo*”. (Fragmentos de un informe de mayo de 1997 sobre el Control de la Oferta de Drogas, preparado por el Servicio de Investigaciones Congresionales (CRS) de la Biblioteca del Congreso de EUA). Publicación Electrónica del Servicio Informativo y Cultural de Estados Unidos (USIS), Vol. 2, No. 3, Julio de 1997). Disponible en: <http://usinfo.state.gov/journals/itgic/0697/ijgs/gj-8.htm>

“El narcotráfico no se combate solo: Uribe”, 17 de marzo de 2009. El País, Cali, Disponible en: <http://www.elpais.com.co/paionline/notas/Marzo172009/nal7.html>

JELSMA, Martin. “Las drogas en el sistema de la ONU: la historia no escrita de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre el problema mundial de las drogas”, 2003. Disponible en: <http://www.tni.org/archives/jelsma/unwritten-s.pdf>

_____. “Panorama internacional de reformas de políticas de drogas: aperturas y desafíos para el futuro”. Disponible en: http://fundacionprocrear.org/doc/BuenosAires-Agosto06_2009-Discurso_MJ_FINAL.pdf

MOLOEZNIK, Marcos Pablo. “Balance de la gestión a cargo de Vicente Fox Quesada: reflexiones sobre alternancia política y cultura de la legalidad, justicia penal y derechos humanos en México”. Disponible en: <http://letrasjuridicas.cuci.udg.mx/numeros/articulos5/Moloeznik2.pdf>

Periódico El Tiempo (Bogotá), edición del 3 de mayo de 1997. Disponible en: <http://www.ser2000.org.ar/protect/Archivo/d000cfd.htm>

PIÑEYRO, José Luis. “La política de defensa de México frente al TLCAN”. Revista Nueva Sociedad No. 138, México, jul-ago 1995. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/2438_1.pdf

RESTREPO, Luis Alberto. “La difícil recomposición de Colombia”, Revista Nueva Sociedad 192, julio- agosto de 2004. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3207_1.pdf

ROCHA García, Ricardo. “Antecedentes y perspectivas del narcotráfico en Colombia: una mirada a las políticas”. Disponible en: <http://www.ejournal.unam.mx/pde/pde126/PDE12604.pdf>

ROMÁN, Verónica. “Sobre el narcotráfico y el narcomenudeo. Su tratamiento político-criminal”. Disponible en: http://web2.tsjgroo.gob.mx/documentos/2008/articulos/Veronica_roman/VERONICA_ROMANnarcomenudeo.tuxtla.finalDelincuencia%20organizada%20transnacional.swf

SÁENZ Rovner, Eduardo. “La ‘prehistoria’ de la marihuana en Colombia: Consumo y Cultivos entre los años 30 y 60”. Cuadernos de Economía V. XXVI, n.47, Bogotá 2007. Disponible en: <http://fce.unal.edu.co/cuadernos/47/7-LA%20PREHISTORIA.pdf>

SERRANO, Mónica. “Narcotráfico y gobernabilidad en México”. En Revista: *“Pensamiento Iberoamericano: Cohesión social en Iberoamérica, algunas asignaturas pendientes”*. Número 1, 2007/2. Disponible en: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/1/49/0/narcotrafico-y-gobernabilidad-en-mexico.html>

SOUTO Zavaleta, Mariana. “La estrategia internacional contra las drogas: hasta donde es posible avanzar en los procesos de cooperación hegemónica”. Revista Espacios Políticos (versión electrónica), Argentina, 2005. Disponible en: http://www.espaciospoliticos.com.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=21&Itemid=2

SUÁREZ Salazar, Luis. “Geopolítica y drogas en el hemisferio occidental: apuntes para una actualización”. Disponible en: http://www.mamacoca.org/FSMT_sept_2003/es/doc/suarez_geopolitica_drogas_es.htm

THOUMI, Francisco, “Ventajas competitivas ilegales, el desarrollo de la industria de drogas ilegales y el fracaso de las políticas contra las drogas en Afganistán y Colombia”. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052005000200003&lng=en&nrm=iso&tlng=es

_____ . “La normatividad internacional sobre drogas y la evaluación de los resultados de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS) de 1998”. Revista Razón Pública (versión electrónica). Bogotá, 2008. Disponible en: <http://www.razonpublica.org.co/?p=31>

TICKNER, Arlene B. “Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense en Colombia”, Bogotá. Disponible en: http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/datos/pdf/descargar.php?f=../data/Col_Int_No.49-50/02_Rev_49-50.pdf

_____ y **PARDO**, Rodrigo. “Estados Unidos, Colombia y sus vecinos: los desafíos externos de la „seguridad democrática”, Disponible en: http://www.seguridadregional-fes.org/upload/0019-001_g.pdf

TOKATLIÁN, Juan Gabriel. “La polémica sobre la legalización de drogas en Colombia, el presidente Samper y Estados Unidos”. Revista *Mama Coca*, Bogotá, 2001. Disponible en la web: http://www.mamacoca.org/junio2001/tokatlian_legalizacion.htm

_____. “Estados Unidos y los cultivos ilícitos en Colombia: los trágicos equívocos de una fumigación fútil”. Center for Latin American Studies, University of California, USA, 2003. Disponible en: http://www.clas.berkeley.edu/Events/conferences/Colombia/workingpapers/working_paper_tokatlian.html

URRUTIA, Alonso y **ARANDA**, Jesús. “México: La seguridad nacional, sinónimo de guerra sucia y espionaje durante los gobiernos priístas” Disponible en: <http://www.cuestiones.ws/revista/n10/ago02-mex-auja.htm>

VARGAS, Ricardo. “Cultivos ilícitos y conflicto armado: el caso colombiano y el paradigma de seguridad global”. Disponible en la web: <http://catedras.ucol.mx/transformac/PDF/Ricardoconferencia.pdf>

_____. “Drogas, conflicto armado y desarrollo alternativo”. Disponible en: <http://www.tni.org/article/drogas-conflicto-armado-y-desarrollo-alternativo-0>

Versión estenográfica del discurso del presidente Andrés Pastrana, 7 de agosto de 2001. Archivado por The Center for International Policy's. Disponible en <http://www.ciponline.org/colombia/080701.htm>

Versión estenográfica de la conferencia de prensa ofrecida en Bogotá por Andrés Pastrana y Vicente Fox, 6 de abril de 2001. Disponible en: <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/conferencias/?contenido=862&imprimir=true>

Versión estenográfica del discurso del presidente Andrés Pastrana, 21 de febrero de 2002. Disponible en: <http://www.mail-archive.com/coext@talklist.com/msg06458.html>

Versión estenográfica del discurso del presidente Andrés Pastrana, en la clausura del VI Encuentro de Competitividad, en Santa Marta, 15 de marzo de 2002. Disponible en: <http://www.mincomercio.gov.co/econtent/documentos/competitividad/encuentros/VI/Paneles/Palabras%20presidente%20VI%20Encuentro.pdf>

DOCUMENTALES

Antecedentes generales de la Estrategia Nacional para el Control de las Drogas, Disponible en: http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/bfdossier_combDrogas_infgral.htm

Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988. Organización de las Naciones Unidas (ONU). Disponible en: http://www.incb.org/pdf/s/conv/convention_1988_es.pdf

Convención Única sobre Estupefacientes de 1961. Organización de las Naciones Unidas (ONU). Disponible en: http://www.incb.org/pdf/s/conv/convention_1961_es.pdf

Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971. Organización de las Naciones Unidas (ONU). Disponible en: http://www.incb.org/pdf/s/conv/convention_1971_es.pdf

Documento del grupo de investigación de la Universidad de Málaga, Santander. Disponible en: <http://www.eumed.net/libros/2008b/388/Andres%20Pastrana.htm>

Estrategia Nacional para el Control de Drogas. Informe anual 2001. Versión en español, disponible en: <http://www.docstoc.com/docs/415967/Estrategia-Nacional-Para-el-Control-de-Drogas-2001---May-2001>

Estrategia Nacional para el Control de Drogas. Informe anual 2002. Disponible en: <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/pdf/strategy2002.pdf>

Estrategia Nacional para el Control de Drogas. Informe anual 2003. Disponible en: <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/pdf/strategy2003.pdf>

Estrategia Nacional para el Control de Drogas. Informe anual 2004. Disponible en: <http://staging.whitehousedrugpolicy.gov/publications/policy/ndcs04/2004ndcs.pdf>

Estrategia Nacional para el Control de Drogas. Informe anual 2005. Disponible en: <http://staging.whitehousedrugpolicy.gov/publications/policy/ndcs05/ndcs05.pdf>

Estrategia Nacional para el Control de Drogas. Informe anual 2006. Disponible en: <http://staging.whitehousedrugpolicy.gov/publications/policy/ndcs06/ndcs06.pdf>

Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos. Versión en español, disponible en <http://merln.ndu.edu/whitepapers/USNSS-Spanish.pdf>

Foro sobre el Delito y la Sociedad. United Nations Publications. Organización de las Naciones Unidas (ONU). Nueva York, 2001.

Informe de Gobierno de Vicente Fox. (Primer informe). Disponible en:
<http://primer.informe.fox.presidencia.gob.mx/>

Informe de Gobierno de Vicente Fox. (Segundo informe). Disponible en:
<http://segundo.informe.fox.presidencia.gob.mx/>

Informe de Gobierno de Vicente Fox. (Tercer informe). Disponible en:
<http://tercer.informe.fox.presidencia.gob.mx/>

Informe de Gobierno de Vicente Fox. (Cuarto informe). Disponible en:
<http://cuarto.informe.fox.presidencia.gob.mx/>

Informe de Gobierno de Vicente Fox. (Quinto informe). Disponible en:
<http://quinto.informe.fox.presidencia.gob.mx/>

Informe de Gobierno de Vicente Fox. (Sexto informe). Disponible en:
<http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php>

Informe Mundial sobre las Drogas 2004, versión en español. Disponible en:
http://www.unodc.org/pdf/WDR_2004/wdr2004_vol1_spanish.pdf

Informe Mundial sobre las Drogas 2005, versión en español. Disponible en:
http://www.unodc.org/pdf/research/wdr_Volume1_sp.pdf

Informe Mundial sobre las Drogas 2006, versión en español. Disponible en:
http://www.unodc.org/pdf/WDR_2006/wdr06_spanish_vol1.www.pdf

Informe Mundial sobre las Drogas 2007, versión en español. Disponible en:
http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2007/WDR%202007_Spanish_w eb.pdf

Informe Mundial sobre las Drogas 2008, versión en español. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR_2008_Spanish_web.pdf

Memorias del Segundo Encuentro Nacional de Estudiantes de Sociología. Universidad Iberoamericana. México, 1995.

Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002: “Cambio para construir la paz”, Disponible en: <http://www.comfama.com/contenidos/bdd/816/planna~1.rtf>

Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: “Hacia un Estado comunitario”. Disponible en: http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/GCRP_PND/PND.pdf

Tendencias Mundiales de las Drogas Ilícitas. Informe año 2002, versión en español. Disponible en: http://www.unodc.org/pdf/report_2002-06-26_1_es.pdf

Tendencias Mundiales de las Drogas Ilícitas. Informe año 2003, versión en español. Disponible en: http://www.unodc.org/pdf/trends2003_www_S.pdf

HEMEROGRÁFICAS

TIRADO, Erubiel, “Ahí vienen los militares”; en Revista Proceso, No. 1472, México, 16 de enero de 2005.

TOKATLIÁN, Juan Gabriel. “Droga y dogma: la narcodiplomacia entre Estados Unidos y América Latina en la década de los ochenta y su proyección para los noventa”. En: “*Las drogas bajo tres nuevos enfoques analíticos*”, Serie Documentos ocasionales No. 23, Centro de Estudios Internacionales Universidad de los Andes, Bogotá, 1991.

SUÁREZ Salazar, Luis. “Conflictos sociales y políticos generados por la droga”. En: Nueva Sociedad, No. 102. Caracas, julio-agosto 1989.