

Ventajas competitivas ilegales, el desarrollo de la industria de drogas ilegales y el fracaso de las políticas contra las drogas en Afganistán y Colombia*

Francisco E. Thoumi**

RESUMEN

En 1970 Colombia no era conocida por su producción de coca o drogas ilegales, y Afganistán era y había sido por mucho tiempo un productor menor de opio. De hecho, en Afganistán el opio no había sido una cosecha "tradicional" y antes de los años noventa solamente se había cultivado en pocos lugares de ese país.

A diferencia de la mayoría de los países de la región, Afganistán tenía una "cultura de opio" débil. En esa época, ninguno de estos dos países era un productor importante de coca u opio, o un actor importante en los mercados internacionales de drogas ilícitas. Este artículo examina cómo hoy, sin embargo, son los países dominantes en las dos ramas de origen vegetal más importantes de la industria ilegal: coca, cocaína y amapola-opio-heroína.

Palabras clave: Narcotráfico, Estados Unidos, Colombia, Afganistán.

Illegal competitive advantages, the development of the industry of illegal drugs and the failure of policies against drugs in Afghanistan and Colombia

SUMMARY

In 1970 Colombia was not known for its cocaine or illegal drugs production and Afghanistan was and had been for a long time a minor producer of opium. In fact, opium had not been a "traditional" crop in Afghanistan and before the nineties it had been grown only in a few places around the country.

Unlike the majority of the countries in this region, Afghanistan showed a weak "opium culture". In this time neither of these two countries was an important producer of cocaine or opium, or an important actor in the illicit drugs international markets. This article, examines how they are actually the dominant countries in the illegal industry of the two most important branches of vegetal origin: coca, cocaine and poppy-opium-heroin.

Key words: Drug traffic, United States, Colombia, Afghanistan.

FECHA DE RECEPCIÓN: 8 / 03 / 2005

FECHA DE APROBACIÓN: 15 / 03 / 2005

análisis político n° 54, Bogotá,
mayo-agosto, 2005: págs. 30-48

**Investigador del Centro de Estudios
y Observatorio de Drogas y Delito (CEODD)
Universidad del Rosario, Bogotá

* El autor agradece los valiosos comentarios de Alain Labrousse a una versión anterior de este ensayo y lo exonera de toda responsabilidad por las opiniones aquí expresadas. Este estudio fue financiado por el Senlis Council. Una versión anterior fue presentada en el Simposio del Senlis Council llevado a cabo en París, el 25 y 26 de noviembre del 2004.

I. INTRODUCCIÓN:**LA VENTAJA COMPETITIVA Y LA CONCENTRACIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE DROGAS ILÍCITAS**

En 1970 Colombia no era conocida por su producción de coca o drogas ilegales y Afganistán era y había sido por mucho tiempo un productor menor de opio. De hecho, "en Afganistán el opio no había sido una cosecha 'tradicional' y antes de los años noventa solamente se había cultivado en pocos lugares de ese país. A diferencia de la mayoría de los países de la región, Afganistán tenía una 'cultura de opio' débil. Por consiguiente, el consumo de opio ha sido relativamente bajo hasta hace poco"¹. En esa época ninguno de estos dos países era un productor importante de coca u opio o un actor importante en los mercados internacionales de las drogas ilícitas. Hoy, sin embargo, son los países dominantes en las dos ramas de origen vegetal más importantes de la industria ilegal: coca-cocaína y amapola-opio-heroína. Así, Afganistán produce más del 70% de la heroína y Colombia más del 70% de la cocaína ilícita en el mundo².

La gran concentración de la industria de drogas ilegales contradice creencias y lugares comunes respecto a las razones por las que un país produce dichas sustancias. Por lo general se afirma que las drogas ilegales se producen simplemente porque son muy rentables. Esta afirmación es simple y trivial puesto que nadie, a excepción de algunas organizaciones sin ánimo de lucro, produce bienes y servicios que no sean rentables. La rentabilidad es sin duda una condición necesaria para la producción de drogas ilegales, pero no es condición suficiente. En efecto, si la rentabilidad fuera condición suficiente, las drogas ilícitas se producirían en todos los países y regiones que tuvieran las condiciones físicas para producirlas, y tanto Afganistán como Colombia tendrían muchos competidores y serían solamente actores menores en el negocio internacional de las drogas³. Es importante anotar que mientras la cocaína y el opio fueron legales y rentables, Afganistán y Colombia no fueron grandes productores. En efecto, antes de

la prohibición de la cocaína Colombia no exportó una hoja de coca o un kilo de cocaína.

La producción de opio-heroína y coca-cocaína, a diferencia de los productos legales, requiere llevar a cabo una serie de actividades ilegales: obtener productos químicos en mercados negros, desarrollar cultivos ilícitos, establecer producciones manufactureras clandestinas, desarrollar redes criminales de mercadeo para contrabandear y distribuir las drogas, y redes para lavar los ingresos y los activos acumulados de manera ilegal. La necesidad de desarrollar estas acciones condiciona y determina la localización de la industria de las drogas ilegales. Simplificando, se puede afirmar que cuando un bien o servicio se declara ilegal en todas partes, la prohibición crea ventajas competitivas en los países y áreas en los que sea más débil el imperio de la ley y que tengan los recursos físicos o los factores de producción necesarios (capital, mano de obra, tecnología y recursos naturales).

La actividad económica ilegal requiere, además de rentabilidad, la existencia de controles débiles tanto estatales como sociales al comportamiento individual. Esto es, una sociedad en la que las leyes del Estado se pueden evadir con facilidad y en la que las normas sociales toleren tal evasión. La existencia de controles sociales y estatales al comportamiento individual hace que las actividades económicas ilegales rentables no tengan lugar en todos los sitios en los que existan recursos naturales, destrezas de la mano de obra, tecnología y capital necesarios para poder desarrollarlas. Dichos controles también contribuyen a fortalecer los controles internos de cada persona ("conciencia"), controles que refuerzan las normas sociales y las leyes del Estado.

Una rápida mirada al mapa mundial de la producción de drogas ilegales confirma la importancia del imperio de la ley como determinante de su producción. La producción de coca está concentrada en tres países –Bolivia, Colombia y Perú– y el cultivo de amapola para producir opio en otros tres –Afganistán, Birmania y Laos–. En el pasado, la amapola se cultivaba en los Territorios de la Frontera Noroccidental de

¹ Unodc, *World Drug Report 2002*, New York, United Nations, 2002, pp. 87-88.

² Byrd y Ward estiman que en 2004 Afganistán produjo 87% del opio mundial. Byrd William and Christopher Ward, "Drugs and Development in Afghanistan", en *Social Development Papers, Conflict Prevention & Reconstruction*, paper N° 18, Banco Mundial, Washington, 2004.

³ Thoumi Francisco, *El imperio de la droga: narco tráfico, economía y sociedad en los Andes*, Bogotá, Planeta Editorial e IEPRI, capítulo dos, 2002, desarrolla un modelo de la ventaja competitiva en drogas ilegales para explicar este fenómeno.

Pakistán y en Tailandia en zonas ajenas a la influencia de Bangkok⁴.

Bolivia y Perú son sociedades binacionales en las que la sociedad dominante "blanca" (mestiza) ha excluido y explotado durante varios siglos a la gran población indígena que ha usado la coca desde tiempo inmemorial. Hasta finales de los sesenta el cultivo de la coca en Bolivia y Perú estaba dirigido al mercado local y era efectuado por campesinos que no se sienten verdaderos ciudadanos, parte integral del Estado ni miembros de la corriente principal de la sociedad.

La coca y la amapola crecen en Colombia en zonas de reciente colonización en las que el Estado ha tenido muy poca presencia. Muchos de los colonizadores de estas zonas han llegado desplazados por la violencia política y, aunque no pocos llevan allí una o dos generaciones, todos se sienten abandonados por parte del Estado. En muchos de estos sitios las guerrillas de izquierda y derecha han reemplazado al Estado en algunas de sus funciones clave, estableciendo así su propio orden.

Con frecuencia el tráfico de drogas ha sido una fuente de fondos para los movimientos insurgentes o de independencia nacional como las FARC y el ELN en Colombia, Sendero Luminoso y el Movimiento Túpac Amaru en el Perú, los talibanes en Afganistán y grupos semejantes en Chechenia, Albania o Kosovo. Las drogas también han financiado movimientos contrainsurgentes como las AUC en Colombia y los contras en Nicaragua⁵.

Colombia ha concentrado la manufactura de cocaína y la producción de heroína en los países andinos. Los dos grandes carteles colombianos fueron formados en Cali y Medellín por individuos con fuertes sentimientos de exclusión social, para quienes el narcotráfico era una forma legítima de competir con la élite tradicional⁶.

Minorías étnicas sin lealtades fuertes con la corriente principal de la sociedad han formado el núcleo de las redes traficantes en Estados Unidos. Durante la prohibición del alcohol (1919-1933) las organizaciones criminales en ese país estaban formadas principalmente por italianos, irlandeses y judíos de reciente inmigración. A finales del siglo XX éstos habían sido reemplazados por jamaquinos, colombianos, nigerianos, haitianos, mexicanos y grupos nativos marginados de la corriente principal de la sociedad como los Crips, los Bloods y los Hell Angels.

El panorama que surge de este corto vistazo es bastante claro. Las comunidades que han usado tradicionalmente coca y amapola las cultivan. Muchos de estos grupos han estado al margen de las corrientes principales de sus países. Los productores y traficantes de cocaína y heroína también han pertenecido a grupos con lealtades muy débiles hacia la sociedad representada por el Estado central. Algunos de éstos han sido criminales a secas, pero muchos pertenecen a organizaciones que pretenden derrocar gobiernos, lograr autonomía o independencia, es decir, tener una agenda política.

La distribución espacial de la industria de drogas ilegales valida la "nueva" teoría del comercio internacional que enfatiza aspectos institucionales y culturales como fuente de las ventajas competitivas de un país⁷. Esta teoría, basada en extensos estudios empíricos, demuestra que la globalización y la gran disminución en los costos de transporte han reducido notablemente la importancia de los factores de producción tradicionales (capital, mano de obra, tecnología y recursos naturales) como factores decisivos en la riqueza de las naciones y en la composición de las exportaciones de un país. En el mundo actual el desarrollo sostenible está determinado por la capacidad de una sociedad para aumentar la productividad de los factores, la cual depende,

⁴ En Pakistán, la producción disminuyó enormemente a partir de 1993 después de una negociación entre el gobierno central y las tribus de esa provincia. En Tailandia, la producción desapareció a finales de los años ochenta, como resultado de una campana de treinta años liderada por el rey, que incluyó un gran desarrollo en infraestructura en zonas productoras de opio. Renard Ronald D., *Opium Reduction in Thailand: a Thirty Year Journey*, Bangkok, Undcp, 2001.

⁵ Por ejemplo, Gugliotta y Leen (1990) y Scott y Marshall (1991) documentan respectivamente la conexión con las drogas de los sandinistas y de los contras.

⁶ Arango Mario, *Impacto del narcotráfico en Antioquia*, Medellín, Editorial J. M. Arango, tercera edición, 1988, cap. 5.

⁷ Landes David, *The Wealth and Poverty of Nations*, New York, Norton, 1998. De Ferranti David, Guillermo E. Perry, Daniel Lederman y William F. Maloney, *De los recursos naturales a la economía del conocimiento. Comercio y calidad del empleo*, Washington, D.C., World Bank, 2002. Porter Michael E., "Attitudes, Values, Beliefs and Microeconomics of Prosperity", en Lawrence E. Harrison and Samuel P. Huntington (comps.), *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*, New York, Basic Books, 2000.

entre otros ítems, del conocimiento de los mercados y la distancia entre ellos, del conocimiento técnico, de la infraestructura pública, de la calidad de las instituciones, de la disciplina de los trabajadores y empleados, y de la habilidad para entregar productos de calidad y características específicas exactamente a tiempo. Esta teoría es consistente con el argumento de que las debilidades institucionales y estructurales y algunas características culturales determinan las ventajas competitivas en actividades económicas ilegales.

Estudiar la cultura como causa de problemas y características sociales negativas es difícil porque la cultura atañe a lo profundo de los sentimientos humanos. Sin duda, las discusiones sobre cultura pueden herir sentimientos profundos y generar reacciones contra quienes arguyen que la cultura es un obstáculo al desarrollo, la gobernabilidad o, en general, que tiene efectos negativos. Además, no es fácil definir la cultura. En este ensayo se considera la cultura económica como "las creencias, actitudes y valores que influyen las actividades económicas de los individuos, organizaciones y otras instituciones"⁸. En la "nueva" teoría del comercio exterior, estos elementos de la cultura tienen gran influencia para determinar las ventajas competitivas de un país.

2. CÓMO AFGANISTÁN Y COLOMBIA SE CONVIRTIERON EN ACTORES IMPORTANTES EN EL COMERCIO DE DROGAS ILEGALES

2.1. Afganistán

Como se anotó anteriormente, en 1970 Afganistán no era un actor importante en el mercado internacional ilícito de opio y, de hecho, nunca lo había sido. El opio se había producido en Afganistán durante siglos, pero nunca se le consideró un problema doméstico o internacional importante. Hay evidencia de que a finales del siglo XIII el opio se cultivaba en Badakshan, la provincia nororiental que es la base de la Alianza del Norte. En un país de grandes diferencias étnicas, los ismaelitas eran los principales consumidores⁹. Las ONU afirma que Badakshan es la única provincia en la que ha existido "algo parecido a una tradición de opio" que se puede

encontrar en el siglo XVIII, una fecha muy reciente de acuerdo con lo encontrado en otros países de la región¹⁰. Durante una gran parte del siglo XX la producción de opio en Afganistán fue modesta y orientada a los mercados locales. Algunos gobiernos se preocuparon por los efectos del consumo interno y en 1945 prohibieron el cultivo de la amapola. Esta medida no se pudo hacer cumplir en su totalidad, aunque sí acabó en una disminución en la producción de opio, la cual llegó en 1956 a solamente 12 toneladas¹¹.

A partir de 1972 Irán, Pakistán y Turquía aplicaron prohibiciones a los cultivos de opio, lo que promovió su desplazamiento hacia Afganistán, que se convirtió en un actor importante en el mercado internacional de las drogas. Los cultivos de opio crecieron en ese país durante los años setenta, y llegaron a producir en 1980 el 19% del opio ilegal del mundo. Sin embargo, el crecimiento de esta cosecha durante la década de los setenta fue muy pequeño comparado con lo que ocurriría en las dos siguientes.

La dinastía de los Duraní gobernó Afganistán hasta 1973, cuando el rey Zahir Sha fue depuesto por su primo Sardar Mohammed Daud, quien estableció una república con él como presidente. En abril de 1978 un grupo comunista dirigido por Nur Mohammed Taraki dio un golpe de Estado y asesinó a Daud. Sin embargo, las luchas internas continuaron y Taraki fue asesinado, lo que motivó la invasión soviética en diciembre de 1979¹². Este evento fue el detonante de una guerra de liberación nacional de once años, la cual fue seguida por una guerra civil de cinco.

Durante la guerra de liberación los cultivos de opio se expandieron con rapidez, aunque sólo fueron una fuente financiera menor para los muyaidines que combatían al ejército soviético. Los muyaidines recibieron fuerte apoyo de Estados Unidos, China, Arabia Saudita y otros países en colaboración con el servicio secreto paquistaní¹³, por lo que el opio constituyó una proporción pequeña de su financiamiento. Una combinación de factores generó la rápida expansión de los cultivos de amapola: la falta de control de grandes partes del territorio por parte del Estado central permitió el desarrollo del contrabando (incluido en particular el de armas

⁸ Porter Michel, *ob. cit.*, p. 14.

⁹ Este es el grupo de seguidores del Aga Khan actual.

¹⁰ Undcp, 2002, p. 88.

¹¹ *Ídem.*

¹² Rashid Ahmed, *Taliban*, New Haven, Yale, Nota Bene, 2001, pp. 12-13.

¹³ Labrousse Alain, *L'argent, la drogue et les armes*, París, Fayard, 1991, p. 106.

para los muyaidines); el indiscriminado bombardeo de cultivos legales por parte de la aviación comunista forzó a los campesinos a migrar a zonas montañosas con tierra de menor calidad en las que había pocas probabilidades de sobrevivir con pequeños cultivos lícitos; y finalmente, las fuertes compras de opio hechas por el servicio secreto del ejército paquistaní, que usaba las utilidades obtenidas en el mercado ilegal para apoyar a los rebeldes musulmanes en la provincia india de Cachemira¹⁴. Todos estos factores propiciaron el desarrollo de las plantaciones de opio. Así, en 1990, tras el colapso de la Unión Soviética y el fin de la guerra de liberación nacional, Afganistán producía 41,68% del opio ilegal mundial. El crecimiento de los cultivos de opio continuó durante la guerra civil, cuando su importancia en la financiación del conflicto aumentó, de manera que en 1995, año en que los talibanes vencieron a los muyaidines, Afganistán ya producía 52,4% del opio mundial. Durante los primeros años del gobierno talibán este porcentaje se mantuvo relativamente estable, pero en 1999 explotó llegando a 79%¹⁵.

[34] La guerra contra la Unión Soviética tuvo efectos negativos muy fuertes en el sector rural, en particular sobre la producción y el empleo de la población afgana, puesto que al empezar la guerra el 85% de la población era rural. La guerra no sólo llevó al colapso de la producción rural, sino que además destruyó el sistema monetario y financiero y creó un caos en el sistema educativo. El financiamiento gubernamental a la educación virtualmente desapareció y la generación que creció durante los años ochenta, incluidos muchos jóvenes pashtunes, fue educada en escuelas religiosas (*madrassas*) controladas por clérigos musulmanes (*ulemas*) que seguían la tradición de los deobandí, un grupo opuesto a la modernización dentro de la religión musulmana que había surgido en la India en el siglo XIX¹⁶. Estas escuelas fueron la cuna de los talibanes, palabra que simplemente significa estudiantes religiosos.

La guerra promovió la expansión de los plantíos de amapola no solamente como fuente de fondos para los grupos armados, sino princi-

palmente porque el colapso del sistema monetario y financiero requería instrumentos nuevos que mantuvieran su valor, que generaran liquidez y que sirvieran como garantía para préstamos. Así el opio se convirtió en una forma de moneda. Muchos préstamos requerían y aún requieren ser pagados en opio. Los campesinos que necesitan préstamos para sobrevivir durante los meses en los que sus plantíos no generan ingresos, toman dinero prestado y lo pagan en especie con sus cosechas de opio. El opio seco es valioso, se almacena con facilidad sin perder valor y puede convertirse en dinero en cualquier momento. En otras palabras, es un activo líquido con alto valor por unidad de volumen y peso. Por eso tiene las características de una buena moneda. Independientemente de su estatus legal, no sorprende que llegara a ser legal de hecho y una parte integral de la economía afgana¹⁷.

A la salida de las fuerzas soviéticas siguió un conflicto armado interno entre los muyaidines y los talibanes. Estos últimos resultaron victoriosos en 1995, en parte porque lo que aglutinaba a los primeros era el enfrentamiento contra el enemigo externo y, al desaparecer éste, las luchas y desacuerdos internos no permitieron organizar un gobierno que controlara el país. Los talibanes inicialmente consideraron prohibir los cultivos de amapola, puesto que las drogas que alteran la mente son consideradas perniciosas ("haram") en el Corán. Esta intención no pudo realizarse debido a la débil economía rural y a la importancia del opio en ella. En su lugar, optaron por prohibir la marihuana.

El opio afgano se ha exportado durante los últimos 25 años, principalmente a través de Irán, Pakistán y Tayikistán. Las redes de distribución están formadas casi en su totalidad por traficantes de esos países que, además del opio y la heroína, contrabandean otros artículos, incluyendo las armas que durante mucho tiempo se utilizaron para pagar la droga exportada. Afganistán es también un corredor de comercio entre Pakistán, Irán, Turkmenistán, Uzbekistán y Tayikistán. Este comercio terrestre a menudo incluye contrabando, y los señores de la guerra

¹⁴ Labrousse Alain, *La drogue: principal obstacle a la reconstruction de l'Afghanistan?*, Amsterdam, Transnational Institute, 2004.

¹⁵ Unodc, 2002. Es necesario mencionar que la primera estimación sería efectuada por las Naciones Unidas fue en 1994. Las cifras anteriores son muy débiles y deben interpretarse solamente como estimaciones basadas en opiniones de expertos.

¹⁶ Unodc, 2003, p. 91.

¹⁷ *Ídem.*, p. 12.

lo han gravado con "impuestos" para financiar sus actividades bélicas. Estas rutas también se utilizan para el comercio de drogas. Los afganos participan en este comercio, pero la mayor parte del tráfico de drogas ha estado controlada por individuos de otras nacionalidades, principalmente paquistaníes y tayikistaníes. El surgimiento de los talibanes fue apoyado por estos poderosos grupos de transportadores que requerían rutas estables y seguras¹⁸.

Afganistán está conformado por una colección de tribus que históricamente ha tenido un grado muy alto de autonomía del Estado central. A todo lo largo y ancho del país los señores de la guerra han controlado sus propias zonas y han impuesto sus propias normas o leyes. No sorprende que durante los años ochenta y noventa se generaran vínculos fuertes entre las organizaciones criminales, la guerra y el opio.

A pesar de las motivaciones religiosas para prohibir el opio, los plantíos de amapola continuaron creciendo después del establecimiento del gobierno talibán. De hecho, algunos señores de la guerra apoyaron a los talibanes solamente a condición de que éstos les permitieran continuar con su comercio. Además, los talibanes controlaron la mayoría del país, pero no la provincia de Badakshan, la cual, como se anotó, tiene la tradición cultural del opio más fuerte y es la base de la Alianza del Norte.

El 27 de julio de 2000 el mulá Omar declaró una prohibición total al cultivo del opio en todas las áreas bajo control talibán. Farrell y Thorne¹⁹, sin alabar o defender a los talibanes, argumentan que "ésta puede haber sido la medida de control de drogas más efectiva en los tiempos modernos". En ella se combinaban "tres acciones principales: la amenaza de castigo, el monitoreo local y la erradicación de los plantíos, más el castigo público a los transgresores". Los talibanes además intimidaron al campesinado alegando que la sequía que devastó al país durante tres años había sido un castigo de Dios por haber cultivado una planta diabólica. El éxito de la prohibición talibán fue extraordinario. Unodc estima que en 2000 Afganistán tenía 82.171 hectáreas cultivadas con amapola, que produjeron 3.276 tonela-

das de opio. En 2001 estas cifras cayeron a 7.606 hectáreas que representaron 185 toneladas, producidas casi en su totalidad en Badakshan, la zona fuera del control talibán.

La Unodc (2003) afirma que en septiembre de 1999 el gobierno talibán, en un esfuerzo fallido de evitar las sanciones internacionales, ordenó una reducción de un tercio en las plantaciones de amapola. De hecho, un mes más tarde, en octubre de 1999, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas le impuso sanciones al país. Farrell y Thorne²⁰ explican que además de la necesidad de obtener un grado de legitimidad internacional, los talibanes tenían otras razones para prohibir los cultivos de amapola. Según ellos, los talibanes habían establecido contactos con oficiales de la Unodc y Pino Arlacchi, el subsecretario general director de esa agencia, les había ofrecido \$25 millones anuales de ayuda por un período de diez años. Farrell y Thorne hacen esta afirmación basándose en una entrevista personal con oficiales de la Unodc.

Después de que el gobierno talibán colapsó como resultado de la invasión de Estados Unidos, los cultivos de amapola se recuperaron a niveles semejantes a los que antecedieron a la prohibición. Así, en el 2002 llegaron a 71.100 hectáreas y a una producción de 3.400 toneladas de opio, y continuaron subiendo en el 2003 con 80.000 hectáreas y 3.600 toneladas. Actualmente la importancia de las drogas ilegales dentro de la economía afgana es extraordinaria. Byrd y Ward²¹ estiman que genera un poco más de la tercera parte del ingreso nacional, lo cual hace de Afganistán una verdadera narcoeconomía en el sentido de que la industria ilegal es de lejos la que genera mejores ingresos.

No hay duda de que la prohibición a los plantíos de amapola hecha por los talibanes fue extraordinariamente exitosa en el 2001, lo que confirma que un gobierno muy autoritario y con control del territorio puede eliminar los cultivos ilícitos. A pesar de este gran éxito, existen razones poderosas para creer que si los talibanes hubieran seguido en el poder la prohibición no hubiera sido sostenible en los años siguientes.

¹⁸ *Ídem.*, p. 90.

¹⁹ Farrell Graham y John Thorne, "Where Have All The Flowers Gone?: Evaluation of the Taleban Crackdown Against Opium Poppy Cultivation in Afghanistan", en *International Journal of Drug Policy*, N° 16, 2005, p. 2.

²⁰ Farrell Graham, "La tradición civilista", en F. Cepeda Ulloa (ed.), *Fortalezas de Colombia*, Bogotá, Editorial Planeta y Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.

²¹ Byrd William and Christopher Ward, *ob. cit.*

Primero, es cierto que la Unodc tuvo contactos con el gobierno talibán y que a finales de los años noventa Pino Arlacchi trató de negociar la erradicación de los cultivos de amapola en Afganistán. Sin embargo, Arlacchi no tenía los fondos necesarios para cumplir su promesa de ayuda a los talibanes. A finales de los noventa el presupuesto anual de la Unodc no excedía \$80 millones, y 90% de esta suma provenía de contribuciones voluntarias de países donantes, como Italia, Estados Unidos, Suecia, Reino Unido, Alemania y Japón²².

La mayoría de estos fondos tienen destino específico "duro" o "blando". Los "duros" financian proyectos específicos en países determinados por los donantes y los "blandos" proyectos sobre algún tema o región específicos. El presupuesto de la Unodc es muy inflexible y el subsecretario general no tiene espacio de maniobra para transferir recursos a proyectos nuevos, por lo que el compromiso de Arlacchi de proveerle a los talibanes \$25 millones anualmente por diez años requería un financiamiento especial de los donantes. En el ambiente político de la época, era un programa que con dificultad hubiera obtenido financiación, y en efecto nunca la obtuvo. Se puede argumentar que los talibanes fueron engañados por Arlacchi y que ese grupo sí estaba interesado en abrir un canal de comunicación con la comunidad internacional, pero su relación con la Unodc no hubiera durado más de un par de años debido a la incapacidad de ese organismo para cumplir con la ayuda prometida.

Segundo, el mercado internacional de heroína ilegal experimentó cambios importantes en 1999 como resultado de la gran cosecha afgana. La Unodc muestra que ese año el área cultivada aumentó 42,2% y que al año siguiente tuvo un nivel un poco más bajo. Este aumento se tradujo en un crecimiento de la oferta mundial de opio de 32,6% en 1999, lo que saturó el mercado. En efecto, cifras de la Unodc muestran que los precios de la heroína en Europa, que es el mercado principal de Afganistán, cayeron sustancialmente a partir de 1996, cuando el promedio fue de us \$118 por gramo de heroína. Este precio cayó a us \$87 en 1998, us \$64 en 2000, us \$59 en

2001, el año de la prohibición exitosa, y reaccionaron ligeramente a us \$62 en 2002 y us \$69 en 2003²³. En el año en que Afganistán no produjo heroína los precios de ese producto en su mercado principal llegaron a mínimos históricos. Este hecho muestra que en años anteriores se habían acumulado reservas que se utilizaron para compensar la caída en la producción.

Tercero, como lo muestran Farrell y Thorne²⁴, el precio del opio en Afganistán se decuplicó en 2001. Este aumento benefició a los campesinos de zonas no controladas por los talibanes y bajo la influencia de la Alianza del Norte. Estos autores no muestran, sin embargo, que los precios del opio en los mercados afganos más grandes localizados fuera de Badakshan llegaron a mínimos históricos en 2001 y 2002, lo que confirma la acumulación en años anteriores de reservas de opio por parte de los traficantes, principalmente paquistaníes y tayikistaníes²⁵. Estos eventos indican que los talibanes hubieran tenido que responder en años siguientes a los efectos económicos de su prohibición si hubieran permanecido en el poder. El que la prohibición se hubiera aplicado solamente a los cultivos de amapola, pero excluyera el comercio y tráfico de opio que seguía siendo una fuente de impuestos para el gobierno talibán, es otra señal de que la prohibición a los cultivos no era sostenible en años posteriores²⁶. En otras palabras, durante la prohibición al cultivo el tráfico de opio y heroína continuó generando recursos fiscales mientras se utilizaban los acervos acumulados en años anteriores.

Cuarto, la Unodc misma despierta serias dudas sobre la sostenibilidad de la prohibición al cultivo de amapola: "Hay indicios de que algunos comandantes talibanes y mulás estaban involucrados en el tráfico del opio. Aún más importante, un número importante de señores de la guerra acató el gobierno talibán a cambio de la promesa de que éstos les permitieran continuar participando en el lucrativo negocio del opio"²⁷.

Además, "aunque los talibanes implementaron la prohibición de manera exitosa, no proveyeron ninguna alternativa a los campesinos. Esto causó un gravísimo problema

²² Thoumi Francisco E. y Ernestien H. Jensema, "Drug Policies and the Funding of the United Nations Office on Drugs and Crime", en *Global Drug Policy: Building a New Framework*, París, The Senlis Council, 2004.

²³ Unodc, 2004, vol. II, p. 363.

²⁴ Farrell y Thorne, 2005, *ob. cit.*

²⁵ Labrousse, 2004, *ob. cit.*

²⁶ *Ídem.*

²⁷ Unodc, 2003, p. 92.

económico a un número significativo de ellos en un año en que se padecía una fuerte sequía que había disminuido el rendimiento de otras cosechas. La combinación de prohibición y sequía agravó la desnutrición y hubo algunos reportes de muertes por esa causa²⁸. Más aún, una de las razones por las que los campesinos cultivan opio es porque constituye su única oportunidad de tener acceso al crédito, toda vez que los comerciantes de opio les hacen préstamos pagaderos en opio en sus cosechas posteriores²⁹. Por consiguiente, la prohibición a los cultivos de opio dejó a los campesinos endeudados, a merced de los traficantes. De hecho, el repunte de la producción de opio responde en parte sustancial a estrategias campesinas para sobrevivir en un entorno notablemente difícil³⁰.

Quinto, si los talibanes hubieran continuado en el poder y mantenido la prohibición, la Alianza del Norte hubiera continuado utilizando el opio para financiar su guerra contra los talibanes, mientras que éstos no hubieran tenido acceso a dichas fuentes.

En resumen, la prohibición del cultivo de la amapola benefició a la Alianza del Norte, a los señores de la guerra y a otros traficantes que tenían reservas de opio y heroína porque sin dicha prohibición los precios de la heroína, en Europa hubieran caído drásticamente. También es claro que la prohibición generó problemas económicos graves para la mayoría de los campesinos en las zonas controladas por los talibanes, mientras que aumentó el ingreso de aquellos en las áreas dominadas por la Alianza del Norte, donde no había prohibición. Estos campesinos obtuvieron precios extraordinariamente altos por sus productos. Además, la existencia de grandes reservas de opio y heroína después de la gran cosecha de 1999 y la cosecha también bastante grande en 2000, acompañada por la libertad al tráfico de opio y heroína mientras el campesinado padecía graves problemas económicos, indican que la prohibición no era sostenible si los talibanes se hubieran mantenido en el poder y que la cose-

cha de opio se hubiera recuperado en años siguientes, como sucedió a partir de 2002.

2.2. Colombia

Cuando los conquistadores españoles llegaron a Colombia los indígenas tenían organizaciones sociales mucho más débiles que las de las tribus bolivianas y peruanas. En Colombia nunca hubo un Estado central fuerte o un imperio como en esos países, o en México, Guatemala y Paraguay. En el momento de la conquista, las tribus colombianas eran una colección de cacicazgos relativamente autónomos, lo que facilitó la rápida asimilación de la mayoría indígena a una sociedad mestiza. Las tribus que sobrevivieron como tales representan una proporción muy baja de la población y están localizadas en lugares inhóspitos, de difícil acceso, como las selvas, o en sitios donde hay muy poca actividad económica como los desiertos de la Guajira. Debido a ello, el uso tradicional de la coca ha estado limitado a un pequeño y aislado segmento de la población, en contraste con Bolivia y Perú, donde está ampliamente difundido entre el campesinado y los inmigrantes ciudadanos de origen rural. El uso de la coca fue tan poco importante que entre 1860 y 1961, cuando la cocaína era legal, Colombia no exportó una sola hoja de coca o una libra de cocaína.

Hasta aproximadamente 1970 el tráfico de drogas en Colombia no fue un asunto de política. La primera referencia a traficantes colombianos data posiblemente de 1956, cuando un par de hermanos gemelos de la élite antioqueña, un piloto y un químico, fueron capturados en un hotel de La Habana con algunos kilos de heroína³¹. Pese a este incidente, la participación de Colombia en el tráfico de drogas de esa época parece haber sido ocasional. La coca crecía en pocas cantidades en algunos lugares en los que los indios mambeaban. Otros usuarios incluían grupos pequeños de músicos, escritores, artistas e intelectuales que se atrevían a buscar nuevas experiencias.

²⁸ *Ídem*, p. 93.

²⁹ *Ídem*.

³⁰ Mansfield David, "Coping Strategies, Accumulated Wealth and Shifting Markets: The Story of Opium Poppy Cultivation in Badakhshan 2000-2003", en proceso de publicación. Mansfield David, "What is Driving Opium Poppy Cultivation? Decision Making Amongst Opium Poppy Cultivators in Afghanistan in the 2003/4 Growing Season", en *A Report on the Drugs and International Crime Development of the Foreign Office & Commonwealth Office*, Londres, 2004.

³¹ Parece que el opio usado para refinar la heroína se originó en Ecuador. En febrero de 1957 un pequeño laboratorio para refinar cocaína fue descubierto en la casa de los gemelos en el elegante barrio El Poblado en Medellín. Este incidente puede considerarse como precursor de los desarrollos posteriores en esa ciudad. Saenz Rovner Eduardo, *La conexión cubana*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2005.

[38]

La participación colombiana en el mercado internacional de drogas ilegales empezó en serio a finales de los años sesenta, después de que Estados Unidos promovió programas de fumigación aérea para erradicar la marihuana en México y Jamaica utilizando el herbicida Paraquat. Esta acción generó pánico entre los consumidores de marihuana en Estados Unidos debido a los efectos del herbicida, lo que llevó a los traficantes a buscar nuevos territorios. Los cultivos de marihuana empezaron en la Sierra Nevada de Santa Marta, desarrollo que ha tenido interpretaciones opuestas. Arango y Child³² argumentan que empezó cuando los voluntarios de los Cuerpos de Paz de Estados Unidos, que fumaban marihuana y tenían contactos con los mercados internacionales de drogas, les enseñaron a los campesinos a cultivar la marihuana y empezaron a exportarla³³. Ruiz Hernández³⁴ presenta un cuadro más complejo. Traficantes estadounidenses buscaron nuevos proveedores y en Colombia encontraron un entorno favorable al desarrollo de la industria de marihuana. Distribuyeron folletos con instrucciones para cultivar la planta y regresaron a comprar la marihuana. Los colombianos aprendieron el negocio con rapidez y reemplazaron a los traficantes extranjeros. Este negocio creció a grandes pasos, pero no duró mucho tiempo porque las variedades colombianas de marihuana no pudieron competir exitosamente una vez que se desarrolló la variedad "sin semilla", producida hidropónicamente con un contenido de droga cinco o seis veces mayor y fácilmente cultivable en sótanos y otros espacios interiores en Estados Unidos.

La experiencia con marihuana hizo que algunos colombianos buscaran otras oportunidades en el mercado ilegal y empezaron a traficar con cocaína refinada de la pasta de coca o importada por ellos desde Bolivia y Perú. La cocaína es un producto mucho más atractivo para traficar que la marihuana porque tiene un valor mucho mayor por unidad de peso y volumen. Los colombianos empezaron a traficar con pequeñas cantida-

des llevadas a Estados Unidos. En ese país usaron métodos violentos para sacar del mercado a grupos competidores de cubanos que habían controlado el tráfico de cocaína desde antes de la revolución en su país. La gran ola migratoria de colombianos, especialmente antioqueños, que se había generado durante los años sesenta, fue indispensable para establecer redes de distribución. El negocio ilegal tuvo tasas de retorno muy altas y creció con rapidez. A finales de los años setenta dos grandes carteles estaban establecidos en Medellín y Cali, controlaban la mayoría del tráfico internacional de cocaína y estaban bien enraizados en la sociedad colombiana. Los carteles financiaron campañas políticas, empezaron a hacer grandes compras de tierra rural y finca raíz urbana y para los años ochenta ya eran un factor importante que debía ser tenido en cuenta en la sociedad colombiana³⁵.

En 1979 Colombia firmó un tratado de extradición con Estados Unidos, ratificado en 1982, que se convirtió en una causa grave de conflicto entre la industria ilegal y el gobierno. El gran capital acumulado por las organizaciones narcotraficantes requería una extensa red de apoyo en la sociedad, y la necesidad de luchar contra la extradición exigía que los "carteles" buscaran poder político. Carlos Lehder, quien actualmente está pagando una condena de por vida en Estados Unidos, estableció un partido político de tendencias nacionalsocialistas y el famoso Pablo Escobar "compró" un puesto en el Senado cuando se hizo elegir como suplente de un senador con bastante apoyo político.

La necesidad de proteger sus activos acumulados de manera ilícita y de evadir la extradición llevó a la industria ilegal a organizar grupos armados. Éstos se usaron para enfrentar a las guerrillas de izquierda que habían controlado grandes zonas del país por décadas, expulsar a campesinos de tierras cuyo control era codiciado por los traficantes y como arma en las guerras contra grupos competidores. La amenaza de la extradición hizo que los traficantes desafiaran al Estado

³² Arango Mario y Jorge Child, *Narcotráfico: imperio de la cocaína*, México, Editorial Diana, 1987.

³³ Para muchos colombianos esta es una atractiva explicación exculpatoria, la cual es bastante ingenua pues su validez requiere que los únicos Cuerpos de Paz fumadores de marihuana con conexiones con mercados estadounidenses hubieran sido enviados a Colombia. De otra forma, desarrollos semejantes hubieran tenido lugar en otros sitios como los países del Caribe y Centroamérica que también recibieron esos voluntarios.

³⁴ 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, Biblioteca ANIF de Economía, 1979.

³⁵ Thoumi Francisco, *El imperio de la droga...*, ob. cit., capítulo 4.

por medio de una ola de atentados terroristas que segaron las vidas de muchos miembros del gobierno, políticos y agentes del orden. El narcoterrorismo llegó a su clímax durante la campaña política de 1989-1990, cuando tres candidatos presidenciales fueron asesinados.

El Estado colombiano ha reconocido implícitamente su debilidad frente al narcotráfico y en varias ocasiones ha negociado con organizaciones traficantes³⁶. En 1991 el gobierno concertó un sistema para que los traficantes se entregaran, confesaran un crimen relativamente menor y recibieran una sentencia reducida de, en promedio, unos cinco años de cárcel. Un grupo importante de traficantes, incluyendo a Pablo Escobar, aprovechó la oferta negociada y se entregó al gobierno. En el caso de Escobar, éste construyó su propia prisión en la cima de una colina en Medellín y negoció el control de su cárcel. Nombró a sus propios guardias y supervisó el funcionamiento de la cárcel desde donde continuó manejando sus negocios. Cuando el gobierno intentó mudarlo a una prisión real, en julio de 1992, escapó y declaró una guerra total contra el establecimiento. Ésta se expresó en una ola de narcoterrorismo, con frecuentes bombas contra blancos civiles y políticos que terminó cuando a principios de diciembre de 1993 Escobar murió en una balacera mientras escapaba de la policía.

En algunas regiones, los grandes carteles desarrollaron fuertes vínculos con las agencias encargadas de hacer cumplir la ley. Los traficantes de Medellín invirtieron grandes sumas en tierras rurales en zonas de fuerte presencia guerrillera, y en ellas organizaron grupos de autodefensa para proteger y valorizar sus inversiones. Éstos fueron los orígenes de los paramilitares actuales. En ese proceso establecieron alianzas con terratenientes tradicionales y algunos miembros y ex miembros de las fuerzas armadas que apoyaron las autodefensas.

El cartel de Cali estableció una extensa red de apoyo social en esa ciudad, en la cual desarrolló una campaña de "limpieza social" para acabar con los indigentes, ladrones de poca monta, prostitutas, homosexuales y otras personas consideradas indeseables. Esta red, que involucró a miembros de la policía, se utilizó para proporcionar inteligencia y apoyo a los miembros del cartel.

Las alianzas non sanctas de los carteles con las fuerzas del orden dificultaron la coordinación

de la policía y el ejército en relación con las políticas contra las drogas. De hecho, es muy probable que el cartel de Cali, a través de la policía, hubiera proveído inteligencia al gobierno para luchar contra el cartel de Medellín, mientras que Pablo Escobar estableció una recompensa por cada policía asesinado en Medellín. De cualquier manera, una vez el cartel de Medellín fue neutralizado, el de Cali surgió como la organización predominante en el tráfico de drogas.

La elección de Ernesto Samper a la presidencia de la república causó un escándalo y crisis internacional cuando se hizo evidente que su campaña había recibido grandes contribuciones del narcotráfico, especialmente del cartel de Cali. Generó así un conflicto público entre el gobierno colombiano y el estadounidense, que en 1996 y 1997 "decertificó" a Colombia. El presidente Samper, bajo presión de Estados Unidos, persiguió al cartel de Cali hasta que casi todos sus líderes terminaron en la cárcel o en el cementerio. Al finalizar su administración, los grandes carteles habían perdido importancia y la industria ilegal se había fragmentado en un gran número de cartelitos, unos pocos de tamaño mediano.

Como se anotó arriba, Colombia fue tradicionalmente un productor marginal de coca destinada al poco consumo interno. Los plantíos de coca para producir cocaína surgieron en Colombia como un "encadenamiento hacia atrás" de la industria de cocaína que creció a finales de los años setenta. En 1990 Colombia era el tercer productor mundial de coca con volúmenes inferiores a los de Bolivia y muy distantes de los peruanos. Sin embargo, durante los años noventa una serie de factores contribuyeron a la expansión de los cultivos de coca, lo que llevó al país a ser el primer productor mundial. La fragmentación de las organizaciones traficantes promovió los cultivos locales porque los pequeños cartelitos tienen grandes incentivos para comprar su materia prima localmente. El colapso de los países socialistas llevó a que las guerrillas tradicionales perdieran el apoyo financiero dado por la Unión Soviética y Cuba, apoyo que fue suplantado con creces por los "impuestos" a los plantíos de coca y amapola y al tráfico de drogas. El crecimiento de los grupos paramilitares también promovió los plantíos ilegales como fuente de financiamiento. El enfrentamiento entre gue-

[39]

³⁶ Lee III Rensselaer W. y Francisco E. Thoumi, "El nexo entre las organizaciones criminales y la política en Colombia", en *Ensayo y Error*, N° 4, 1998.

rrillas y paramilitares generó grandes desplazamientos de campesinos, muchos de los cuales se asentaron en zonas aptas para los cultivos ilícitos. Los desplazamientos de campesinos han sido enormes y hoy Colombia es el segundo país del mundo en cuanto al número de desplazados se refiere, superado solamente por Sudán, donde está teniendo lugar un genocidio de mayores proporciones. La apertura de la economía a partir de 1990 aumentó enormemente la competencia en los mercados de productos agrícolas, lo que generó una crisis rural y migraciones de campesinos dispuestos a cultivar de manera ilícita. De hecho, muchos campesinos migraron de zonas cafeteras y arroceras a regiones productoras de coca y amapola, donde establecieron cultivos ilegales.

Durante los años setenta la industria de drogas ilegales generó un fuerte influjo de divisas y aumentos en el ingreso nacional, pero ya en los años noventa las drogas ilegales se habían convertido en la principal fuente de financiamiento para las guerrillas de izquierda y los grupos paramilitares de derecha. La industria ilegal ha contribuido de modo sustantivo al fortalecimiento de los actores armados ilegales y a profundizar el conflicto armado. También ha contribuido a despolitizar a las guerrillas, a corromper al sistema político y a las estructuras estatales, y de manera indirecta pero real ha sido un elemento promotor de violencia. En efecto, la presencia de actores armados, fortalecidos por la industria ilegal, es la principal variable explicativa de las altas tasas de homicidios que prevalecen en algunas regiones del país³⁷.

La industria de drogas ilegales ha sido una fuente muy importante de financiamiento en las campañas políticas y de corrupción en el sector estatal. Muchos políticos han recibido fondos de la industria ilegal. En el Congreso actual, por ejemplo, hay un número importante de representantes y senadores vinculados con grupos paramilitares y traficantes. Los paramilitares y las guerrillas luchan por controlar las zonas de cultivos ilícitos, los laboratorios y los corredores por donde se exporta la droga y se importan insumos para la industria ilegal y armas para el conflicto armado. Muchas de las masacres rurales de los últimos años han sido resultado de estas luchas.

Otro efecto del desarrollo de la industria ilegal ha sido la internacionalización del conflicto

colombiano, en el cual hoy participan gobiernos extranjeros, agencias multilaterales y organizaciones internacionales. El conflicto ha debilitado la autonomía del gobierno colombiano y la soberanía nacional. Hoy las organizaciones guerrilleras y paramilitares hacen parte de las listas de terroristas internacionales. La interferencia extranjera y los grandes ingresos ilegales de los actores armados han hecho más complejo el conflicto armado y más difícil su solución. Las drogas ilegales y el conflicto armado están hoy entrelazados de manera tal que las soluciones al conflicto armado y al "problema de las drogas" están cada vez más interrelacionadas y dependientes la una de la otra.

Para resumir, la principal repercusión del desarrollo de la industria de drogas ilegales ha sido su acción catalizadora en un proceso de debilitamiento institucional. La industria ilegal floreció en Colombia porque sus instituciones y el imperio de la ley se habían debilitado sustancialmente y, una vez establecida en el país, aceleró y agravó ese debilitamiento.

3. DIFERENCIAS, SIMILITUDES Y LAS DEBILIDADES DEL ESTADO Y OTRAS INSTITUCIONES EN AMBOS PAÍSES

Afganistán y Colombia son países extraordinariamente diferentes. Afganistán es uno de los países más pobres del planeta; una sociedad tradicional conformada por un conjunto de tribus islámicas en la que la religión cumple un papel clave. Las instituciones afganas y su gobierno tienen profundas raíces tradicionales muy resistentes a la modernización. Afganistán y algunas de las áreas en su entorno forman hoy la región con mayor concentración de grupos tribales en el mundo. El contraste con Colombia es enorme.

Afganistán es una sociedad rural (hace veinte años el 80% de la población era rural). A principios del siglo XX Colombia era tan rural como Afganistán es hoy, pero al finalizar el siglo XX su población era 75% urbana. Las diferencias en ingreso per cápita, grado de industrialización, niveles de educación, el papel de las mujeres, la estructura y papel de las familias, la importancia de la religión, el poder del estamento militar y el sistema de gobierno son enormes. Afganistán es simplemente una sociedad premoderna en el siglo XXI, mientras que Colombia, si bien es un país en desarrollo, ha experimentado un traumático proceso de modernización que ha

³⁷ Rubio Mauricio, *Crimen e impunidad. Precisiones sobre la violencia*, Bogotá, TM Editores-CEDE, 1999.

alterado las instituciones y la cultura, pero que no ha conducido a una estabilidad social³⁸.

A pesar de estas enormes diferencias, ambos países han concentrado ramas de la industria de drogas ilegales. Como se mostró anteriormente, la industria ilegal tiende a concentrarse en sitios con un débil imperio de la ley y de los controles y normas sociales. En otras palabras, el "problema" de la producción de drogas ilegales no es sólo de rentabilidad sino principalmente de instituciones, gobernabilidad y valores sociales. Las experiencias de Afganistán y Colombia apoyan esta hipótesis.

3.1. Afganistán

Afganistán es un país tribal con culturas y lealtades diversas. La religión es el islam, pero hay tribus chiítas (minoritarias) y sunitas (mayoritarias). A través de la historia, la zona de lo que es hoy Afganistán ha sido lugar de enfrentamiento entre al menos tres culturas importantes³⁹. Los hazaras, que ocupan una zona occidental pero están primordialmente en el centro del país, tienden a mirar hacia la planicie iraní; su idioma es el persa y, como en Irán, son chiítas. Los pashtuns y beluchis en el este y sureste tienen solidaridad con el subcontinente indio y son sunitas. Las tribus del noreste tienen raíces en Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán en el Asia Central y también son sunitas. Estos diversos grupos étnicos se diferencian cultural y políticamente. Además, las grandes tribus no son entidades unificadas y cada una está conformada, a su vez, por diversas tribus o clanes con fuertes identidades étnicas y políticas. Estas diferencias generan lealtades muy fuertes, aun dentro de sus miembros modernos. El partido comunista que tomó el poder en 1978, por ejemplo, estaba dividido en dos grupos, los parcham y los khalk, que representaban las dos grandes tribus pashtunas, los Ghizlay y los Duraní⁴⁰. No sorprende entonces que "la creación del Estado afgano no hubiera sido suficiente, en sí misma, para crear una identidad nacional panafgana"⁴¹.

Como país, Afganistán se constituyó a mediados del siglo XVIII, pero nunca se consolidó como Estado-nación. La dinastía Duraní gobernó más de dos siglos, entre 1747 y 1973. En ese lapso los señores de la guerra campearon a sus anchas y los Duraní se mantuvieron en el poder negociando continuamente con grupos tribales y mercenarios que, pese a ello, mantuvieron una gran autonomía.

Las tribus afganas han sido muy resistentes al cambio y se han opuesto a diversos intentos de modernización promovidos por algunos gobiernos. Los líderes tribales han apelado en diversas ocasiones a las guerras santas o *jihad* para movilizar al pueblo en defensa del estatus quo y de las tradiciones ancestrales⁴². Por eso, los alzamientos no han buscado hacer revoluciones sino mantener las instituciones tradicionales frente a las amenazas de la modernización. Así, la primera Constitución nacional data de 1923, unos 180 años después del establecimiento del país. Ésta fue una medida modernizante que generó fuerte oposición tribal. Es notable e ilustrativo que la primera universidad fuera establecida apenas en 1964. Desde los años cincuenta hasta finales de los setenta, cuando la Unión Soviética invadió el país, el gobierno de Kabul y la ciudad misma se mantuvieron muy aislados del resto del país. "La troika de kahn (señor feudal), malik (jefe tribal) y mulá (sacerdote musulmán) controló al país de manera muy efectiva, no tenía necesidad de un gobierno central y se oponía fuerte y violentamente cada vez que el gobierno central intentaba cualquier reforma o cambio"⁴³.

Algunos grupos étnicos y zonas tribales fueron divididos como resultado de un acuerdo con el Reino Unido en 1893, que estableció la "línea Durand" y demarcó la frontera entre Afganistán y Pakistán. Este acuerdo dividió a los pashtunes, el grupo étnico más grande, entre esos dos países. El área pashtuna de Pakistán forma la provincia de la Frontera Noroccidental, que siempre ha mantenido un alto grado de autonomía del gobierno paquistaní y que fue una zona sobre la cual el imperio inglés nunca logró

³⁸ Por eso, algunos analistas se han referido a la situación colombiana como una "modernidad postergada". Véase Jaramillo Vélez, Rubén, *Colombia: la modernidad postergada*, Bogotá, Argumentos, 1998.

³⁹ Unodc, 2003.

⁴⁰ Los Duraní provienen de la tribu Abdali, pero el primer rey cambió el nombre Abdali por Durrani.

⁴¹ Unodc, 2003.

⁴² Roy Olivier, "Afghanistan: An Islamic War of Resistance", en Martin E. Marty y Scott Appleby (eds.), *Fundamentalisms and the State: Remaking Politics, Economics, and Militance*, Chicago, The University of Chicago Press, 1993, p. 496.

⁴³ Unodc, 2003, p. 86.

ejercer control. Pashtunistán está hoy dividido entre estos dos países, hecho que genera algunas fricciones en el ámbito internacional y complica los problemas de lealtad tribal enfrentados por el gobierno afgano y paquistaní.

El presidente que lideró el golpe de estado en 1978, Nor Muhammed Taraki, tenía fuertes lazos con la Unión Soviética e intentó llevar a cabo un programa de modernización drástica con una inclinación socialista. Una de las primeras medidas fue una reforma agraria que "amenazó la estructura tradicional basada en relaciones terrateniente/aparcero que política y socialmente funcionaba como una relación patrón/cliente. Otras reformas –la abolición de la dote, los cursos de alfabetización obligatorios, el nombramiento de jóvenes ciudadanos, dogmáticos e inexpertos como administradores locales, seguido por arrestos masivos de líderes populares locales tachados de "feudalistas"– antagonizaron las comunidades rurales e instigaron el desafío contra la penetración del Estado y el gobierno"⁴⁴.

La resistencia a los invasores soviéticos fue fuerte y general y fortaleció la autonomía de los señores de la guerra respecto al gobierno central. Después de que los soviéticos salieron de Afganistán, los muyaidines no pudieron establecer un gobierno estable que controlara el territorio. Luchas entre los diversos grupos muyaidines y el desafío de los talibanes hizo continuar la guerra⁴⁵. El colapso de la economía y la necesidad de financiar la guerra promovieron la expansión de los cultivos de amapola durante este período.

El gobierno talibán que controló la mayor parte del territorio afgano a partir de 1995, siguiendo la cultura tribal y las posiciones del pasado, se opuso a cualquier intento de modernización e impuso una versión extrema del islam como guía política. En efecto, ellos intentaron establecer un Estado religioso basado en una interpretación fundamentalista literal y premoderna del Corán. El surgimiento de los talibanes se debió en gran parte al debilitamiento de las instituciones del Estado, muchas de las

cuales dejaron de funcionar, lo que creó un vacío de poder llenado por los religiosos fundamentalistas⁴⁶.

Cuando los talibanes controlaron la mayoría de Afganistán, la cultura de los cultivos de amapola estaba establecida en muchas zonas, lo que bloqueó los primeros intentos de prohibir esos cultivos. Como se anotó anteriormente, los talibanes tuvieron un gran éxito cuando prácticamente eliminaron los cultivos de amapola en 2001. Sin embargo, como también se anotó, la prohibición afectó sobre todo a los campesinos, el eslabón más débil en la cadena del narcotráfico, pero no se aplicó al comercio de opio, y de acuerdo con las cifras mostradas arriba, benefició a la Alianza del Norte.

3.2. Colombia

La historia de Colombia también ilustra la importancia de la cultura, las instituciones y la gobernabilidad en el desarrollo de la industria de drogas ilegales. El siglo XIX se caracterizó por la frecuencia de guerras civiles y conflictos armados. Deas⁴⁷, haciendo referencia a Arboleda⁴⁸(1907), afirma que "la cuenta clásica suma nueve guerras generales y 54 revoluciones locales en el primer siglo de vida independiente". Éstas culminaron en la sangrienta Guerra de los Mil Días, que finalizó en 1902 y en la cual perecieron unas 200.000 personas en un país con casi cinco millones de habitantes.

Colombia se ha caracterizado por tener niveles altos de violencia y un débil imperio de la ley. Los niveles de solidaridad y confianza también son muy bajos. El capital social ha sido por lo general aglutinante, es decir, dentro de pequeños círculos. El capital social que tiende puentes entre diferentes grupos sociales ha sido muy escaso. Esto ha llevado a algunos estudiosos a argüir que el comportamiento de los colombianos refleja una notable lógica individual y una lógica social desastrosa⁴⁹. Ellos caracterizan a muchos colombianos como individualistas a quienes no les importan los efectos de sus acciones sobre el resto de la comunidad. El Estado, adicionalmen-

⁴⁴ Roy, 1993, *op. cit.*, pp. 492-493.

⁴⁵ Rashid, *ob. cit.*

⁴⁶ Goodson Larry P., *Afghanistan's Endless War: State Failure, Regional Politics and the Rise of the Taliban*, Seattle, University of Washington Press, 2001.

⁴⁷ Deas Malcom, "La tradición civilista", en F. Cepeda Ulloa (ed.), *Fortalezas de Colombia*, Bogotá, Editorial Planeta y Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.

⁴⁸ Arboleda Gustavo, *Revoluciones locales en Colombia*, Popayán, 1907.

⁴⁹ Gómez Buendía Hernando, "La hipótesis del almendrón", en Gómez Buendía H. (comp.), *¿Para dónde va Colombia?*, Bogotá, TM Editores-Colciencias, 1999.

te, como se verá más adelante, tiene debilidades particulares que lo diferencian del de otros países. Todo lo anterior ha sido terreno fértil para el desarrollo de la industria ilegal, el alto grado de corrupción y otros problemas sociales que el país ha enfrentado por largo tiempo⁵⁰.

La evolución de Colombia durante el siglo XX a partir de una sociedad rural premoderna fue extraordinaria. La población creció de forma inusitada, la frontera rural se expandió espontáneamente sin una planificación estatal y sin regulaciones fuertes, el nivel educativo aumentó notablemente, el papel de la mujer cambió sustancialmente, las familias se disgregaron, los niveles de ingreso aumentaron, etc. Todos estos cambios debilitaron los controles al comportamiento individual e incrementaron la vulnerabilidad de la sociedad colombiana frente al desarrollo de actividades económicas ilegales, haciendo del país el mejor lugar en los Andes para que la industria de drogas ilegales floreciera⁵¹.

Las siguientes páginas explican por qué Colombia no ha desarrollado una identidad nacional fuerte y por qué el Estado central no ha podido controlar el territorio o generar capital social incluyente⁵².

1) Colombia emergió de la Colonia como una colección de regiones diferenciadas con muy poca comunicación y comercio entre ellas. Las barreras geográficas eran (y aún hoy continúan siendo) muy fuertes, de manera que las

regiones tendieron a desarrollarse como unidas autosuficientes. En muchas de ellas surgieron centros urbanos que eran centros regionales bastante aislados del resto del país y hoy Colombia es un país de ciudades⁵³. Debido a la geografía, Colombia fue hasta entrado el siglo XX el país latinoamericano con el menor comercio internacional per cápita⁵⁴. Solamente el desarrollo de los cultivos de café en los años veinte modificó esta condición. Además, la producción para la exportación unió algunas regiones con la costa atlántica y mercados externos, pero contribuyó muy poco a integrar el mercado nacional. La geografía fue también un obstáculo al cobro de impuestos, pues los costos de recolección eran muy altos debido a la dispersión de la población. La recolección de impuestos fue privatizada con frecuencia, fenómeno que generó algunas fortunas personales importantes⁵⁵. Hasta mediados del siglo XX la mayoría de los ingresos del gobierno se generaban por medio de los impuestos al comercio exterior⁵⁶. Debido a su geografía, Colombia tuvo la impostergable urgencia de hacer gastos de infraestructura para integrar al país y formar una nación, pero el Estado central enfrentó las mayores restricciones financieras para lograr ese objetivo. En efecto, la presencia del Estado central en muchas zonas del país ha sido muy precaria y el Estado en realidad nunca ha controlado el territorio del país⁵⁷.

[43]

⁵⁰ Es importante reconocer que hay otra corriente de pensamiento para la cual la mayoría de los problemas colombianos son calamidades y flagelos de naturaleza aparentemente exógena a la institucionalidad colombiana. Dentro de esta corriente se considera que las instituciones colombianas han sido notablemente fuertes, lo cual ha permitido que el régimen sobreviviera la arremetida de las guerrillas, el narcotráfico, los altos niveles de violencia y otras calamidades. Cepeda Ulloa Fernando (ed.), *Fortalezas de Colombia*, Bogotá, Editorial Planeta y Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.

⁵¹ Thoumi Francisco, *Economía política y narcotráfico*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1994.

⁵² Estos puntos se han desarrollado en Thoumi Francisco, "Why a Country Produces Drugs and How This Determines Policy Effectiveness: A General Model and Some Applications to Colombia", en Rojas C. y J. Meltzer (comps.), *Elusive Peace: International, National and Local Dimensions of Conflict in Colombia*, Palgrave Macmillan, 2005.

⁵³ El último censo de 1993 estimó la población de Bogotá en unos cinco millones. Otras dos áreas metropolitanas tenían más de dos millones cada una, y otra un millón trescientos mil. Otras dos ciudades tenían más de 600.000 habitantes, una aproximadamente medio millón, tres entre 300.000 y 400.000, nueve entre 200.000 y 300.000 y seis entre 100.000 y 200.000.

⁵⁴ Palmer David Scott, *Peru: the Authoritarian Tradition*, Praeger Publishers, 1980, p. 46.

⁵⁵ Deas estudia varios casos. Los que ganaron las subastas de los impuestos al alcohol y el tabaco frecuentemente prosperaron pero también hubo casos en que perdieron dinero. Deas Malcolm, "Colombian Fiscal Problems During the XIX Century", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 14, parte 2, 1982.

⁵⁶ La baja proporción de los impuestos en el ingreso nacional fue una constante durante todo el siglo XIX. Deas Malcom (*Ídem.*) hace un estudio fascinante de este fenómeno y de la forma en que los diversos gobiernos trataron de manejarlo.

⁵⁷ Se puede argumentar que este fenómeno ha sido común en otros países latinoamericanos, pero el caso colombiano es más grave por la gran dispersión de la población y la proliferación de centros urbanos. En Perú, Bolivia y Brasil, por ejemplo, el Estado no controló una gran parte del territorio pero la gran mayoría de la población vivía en zonas en las que el Estado central ejercía control, lo cual no fue el caso en Colombia.

2) La geografía fue un obstáculo para la integración nacional no sólo por los altos costos del transporte, sino también porque la variedad de climas en zonas cercanas a la mayoría de centros urbanos permitió una gran diversidad en la producción agrícola, promovió la autosuficiencia y desincentivó la formación de mercados nacionales, toda vez que la mayoría de las regiones producían bienes semejantes.

3) Durante toda su historia Colombia se ha caracterizado por ser un país de tierras fértiles y abundantes con relación a su población. Hasta mediados del siglo XX Colombia tenía una relativa escasez de mano de obra con relación al acervo de tierra. Durante la Colonia los españoles enfrentaron un dilema: para que los hidalgos disfrutaran de una vida "decente", acorde con sus "merecimientos", fue necesario establecer instituciones que ataran el campesinado a la tierra para evitar su desplazamiento y acceso a terrenos baldíos. El hecho es que había muchas oportunidades para que los esclavos cimarrones y campesinos y personas pobres se refugiaran en zonas aisladas en las que podían subsistir con facilidad e independientemente del Estado. Las enfermedades tropicales eran los mayores obstáculos reales a estos movimientos. Durante los siglos XVIII y XIX se establecieron palenques o colonias de esclavos cimarrones fuera del control del Estado, de la iglesia y de otras instituciones sociales dominantes. A finales del siglo XIX la población de las zonas minifundistas del altiplano central creció más allá de lo que las pequeñas parcelas podían mantener y muchos campesinos migraron a las zonas cafeteras que se estaban colonizando. Estas migraciones llevaron a "la formación espontánea de sociedades marginalizadas de los controles sociales, familiares, religiosos y políticos que caracterizaban sus lugares de origen"⁵⁸. En otras palabras, a lo largo de la historia colombiana el Estado y otras instituciones han tenido dificultad para establecer controles al comportamiento individual de muchos colombianos.

4) La heterogeneidad regional ha llevado a una diversidad cultural. Comportamientos y

acentos regionales tienden a ser distintivos de las diversas regiones. Las lealtades locales han sido muy fuertes y la formación de una identidad nacional ha sido lenta e incompleta⁵⁹.

5) Durante los primeros 110 años de vida independiente (hasta la década de 1920), Colombia sufrió una crisis de deuda externa crónica causada por los grandes préstamos en que incurrió Simón Bolívar para financiar las campañas libertadoras de Bolivia y Perú⁶⁰. Cuando la Gran Colombia se desintegró en 1830, la deuda externa se distribuyó de acuerdo con la población de cada país sin tener en cuenta la capacidad de pago de cada uno de ellos, que estaba determinada por el nivel de sus exportaciones. Colombia, con las menores exportaciones per cápita, vivió una crisis de balanza de pagos crónica a lo largo del siglo XIX. En todo ese tiempo el gobierno no tuvo acceso a los mercados internacionales de capital, condición necesaria para financiar la integración del país⁶¹.

6) Durante el siglo XIX y parte del XX Colombia experimentó una serie de bonanzas y crisis de exportación de productos básicos: añil, quinina, cacao, caucho y bananos. Estas bonanzas generaron cortos episodios de prosperidad en diferentes sitios, lo que no permitió el desarrollo de comunidades estables asociadas al comercio exterior. Solamente el café, a partir de 1920, permitió tal desarrollo. Este patrón contrasta con el del resto de la América Latina, donde los ciclos de bonanza y crisis se repetían en los mismos lugares.

7) La estructura de los partidos políticos colombianos ha sido atípica. Muchos partidos principales en el resto de la región han tenido organizaciones centrales fuertes y agendas de política definidas. Otros han seguido a caudillos con personalidades fuertes. En ambos casos, la estructura ha sido vertical, de arriba abajo. En contraste con esos patrones, los líderes regionales de los partidos colombianos tradicionales han tenido mucha autonomía, han influido sobre las decisiones del gobierno central y en alto grado remplazaron al Estado en sus regiones, actuando de mediadores entre la ciudadanía local y ese mismo

⁵⁸ González Fernán, S. J., "La Guerra de los Mil Días", en *Las guerras civiles desde 1830 y su proyección en el siglo XX*, Bogotá, Museo Nacional, Memorias de la II Cátedra Anual de Historia "Ernesto Restrepo Tirado", 1998, p. 151.

⁵⁹ Esto es lo que Yunis llama "endogamia cultural". Yunis Emilio, *¿Por qué somos así? 1. ¿Qué pasó en Colombia?, Análisis del mestizaje*, Bogotá, Editorial Temis, 2005.

⁶⁰ Junguito Roberto, *La deuda externa en el siglo XIX. Cien años de incumplimiento*, Bogotá, TM Editores, Banco de la República, 1995.

⁶¹ *Ídem*.

Estado. En muchos casos los partidos generaron la clase de lealtad que la gente suele sentir por la nación. Hasta hace poco muchos colombianos nacían liberales o conservadores y "al mismo tiempo ese sentimiento de pertenencia significaba un acto trascendental en la vida ciudadana y definía la identidad de las personas"⁶². Por esta razón, los dos partidos colombianos tradicionales han sido multclasistas y ha sido muy difícil establecer otros partidos. Además, la fuerte identificación partidista ha sido un obstáculo al desarrollo de otros partidos, que han podido lograr algunos éxitos en el corto plazo pero no han sido sostenibles en el largo plazo. No es sorprendente que el disenso político en Colombia haya tendido a expresarse como disidencias dentro de los partidos en vez de dar lugar a la formación de otros nuevos.

8) Durante las décadas de 1940 y 1950 Colombia experimentó la Violencia, una guerra ambigua en la que perecieron entre 200.000 y 300.000 personas, o sea, entre 2% y 3% de la población. La Violencia terminó con el Frente Nacional, un acuerdo entre los dos partidos que tuvo gran éxito en acabar con la guerra fratricida, pero que institucionalizó la distribución del botín estatal entre los dos partidos y creó fuertes incentivos para que éstos se convirtieran en maquinarias electorales interesadas principalmente en repartirse los puestos y prebendas del Estado. Es notable cómo desde finales de los años cincuenta hasta principios de los noventa la política se mantuvo muy distante de la formulación de políticas económicas, siendo ésta relegada a un grupo de economistas muy calificados, quienes enfrentaban más presiones de la élite económica que del cuerpo político del país. Este sistema se tradujo en una notable estabilidad en las políticas económicas que produjo buenos resultados. Así, el aserto "la economía va bien pero el país va mal" reflejó durante mucho tiempo la percepción del público sobre la realidad nacional. Hasta hace muy poco, el sistema político colombiano no respondió al clamor por reformas sociales importantes. Antes de los cambios implantados

por la Constitución de 1991, Colombia había sido el único país de América Latina en el que la izquierda nunca había logrado un éxito electoral que permitiera experimentar con políticas diferentes a las promovidas por la élite económica. Esto tuvo un lado positivo en cuanto Colombia no padeció las crisis e hiperinflaciones de otros países latinoamericanos causadas por gobiernos populistas⁶³. Sin embargo, los agravios de las clases bajas no tuvieron canales para expresarse y las reformas intentadas, especialmente la agraria, fueron frustradas. Por eso, muchos que buscaban reformar el sistema tuvieron que apelar a métodos violentos como la única opción viable⁶⁴.

9) Las comunidades nativas colombianas eran más débiles que las de los demás países andinos y no generaron restricciones al comportamiento en la mayoría de la población campesina. En Bolivia, Ecuador y Perú las comunidades nativas tienen una fuerte identidad, sus miembros tienen un desarrollado sentido de pertenencia y la comunidad establece patrones y normas de comportamiento. En Colombia no existió un imperio comparable al inca, maya o azteca, y, por el contrario, al llegar los españoles encontraron un gran número de cacicazgos bastante autónomos⁶⁵. Así, los grupos indígenas más importantes tenían una organización suficiente para ser fácilmente explotados por los colonizadores españoles, pero no pudieron sobrevivir como comunidades. Además, estos grupos experimentaron un rápido proceso de mestizaje que los incorporó a la sociedad colonizadora y les hizo perder su identidad⁶⁶. Colombia aún tiene algunas comunidades nativas en las que predominan fuertes controles sociales y se castigan los comportamientos desviados. Éstas son, sin embargo, una minoría y el grueso del campesinado colombiano es resultado del mestizaje y tiene vínculos comunitarios muy débiles.

10) Colombia es el país latinoamericano que ha tenido menos influencias no españolas. Es el país con menos inmigrantes no españoles y no católicos per cápita. Colombia fue colonizada por españoles que acababan de terminar una

[45]

⁶² Acevedo Carmona, *La mentalidad de las élites sobre la violencia en Colombia (1936-1949)*, Bogotá, IEPRI/El Áncora Editores, 1995, p. 41.

⁶³ Urrutia Miguel, "On the Absence of Economic Populism in Colombia", en Rudiger Dornbush y Sebastian Edwards (comps.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

⁶⁴ Colombia ha tenido algunos movimientos reformistas; por ejemplo, la Teología de la Liberación se originó en el país, pero los efectos de estos movimientos sobre las políticas gubernamentales han sido marginales.

⁶⁵ Tovar Hermes, *La formación social chibcha*, Bogotá, Ediciones CIEC, segunda edición, 1980.

⁶⁶ Jaramillo Uribe Jaime, *Ensayos de historia social*, vol. I, TM Editores-Ediciones Uniandes, 1991, capítulo 3.

guerra de siete siglos contra los árabes y venían de la región más feudal de Europa, en la que no existía un concepto de Estado central fuerte. El aislamiento regional mencionado antes les permitió mantener un alto grado de autonomía del Estado y conservar sus costumbres y valores, los que han influenciado la sociedad colombiana a lo largo de su historia. Así, la Constitución de 1886 buscó fortalecer la hispanidad e intentó replicar el Siglo de Oro español. Esta Constitución fue muy hostil a las personas de origen no español y a los no católicos. Tal tradición ha persistido y hoy Colombia sigue siendo uno de los países en los que es más difícil obtener una visa de trabajo o nacionalizarse. No sorprende entonces que Colombia por mucho tiempo se mantuviera alejada de ideas modernizadoras y que el ex presidente López Michelsen se refiriera al país como el Tibet de América. Los valores tradicionales premodernos no promovieron el respeto al gobierno central, sus leyes y autoridades, y el aislamiento de los descendientes de los conquistadores les permitió mantenerse bastante autónomos del gobierno central. A principios del siglo XX Colombia era una sociedad muy estratificada, en la que las élites locales tenían mucha autonomía. Su poder local era enorme y podían abusar de él, es decir que la sociedad imponía pocas restricciones al comportamiento individual.

11) Durante el siglo XX Colombia experimentó una dramática expansión de la frontera agropecuaria. Este proceso fue muy influenciado por la violencia rural y la explosión demográfica⁶⁷. La colonización fue principalmente espontánea, con muy poca participación del Estado y en muchos casos los grupos guerrilleros llenaron el vacío de poder en esas zonas e impusieron el orden⁶⁸.

12) La violencia y el crecimiento demográfico también generaron fuertes migraciones rural-urbanas y el crecimiento de zonas de pobreza en las ciudades. Un efecto muy nocivo de la migración inducida por la violencia es la pérdida de vínculos entre los migrantes y sus comunidades de origen, muchas de las cuales fueron destruidas. Esta pérdida de vínculos se tradujo en la eliminación de restricciones sociales al comportamiento, lo cual hizo que algunos migrantes expresaran con facilidad su profundo resentimiento. Además, la migración rural-rural a zonas baldías generó muchos asentamientos fuera del control estatal.

13) Las Fuerzas Armadas colombianas son diferentes de las del resto de América Latina. Colombia no experimentó las amenazas y realidades de golpes militares comunes en el resto de la región. En efecto, las Fuerzas Armadas colombianas tienen una fuerte tradición civilista, la cual ha sido reforzada por la carencia de un enemigo externo⁶⁹. De hecho, Colombia es uno de los pocos países de la región en los que no existe el imaginario de un enemigo externo. Las guerras han sido conflictos internos pero no externos⁷⁰. Sin embargo, una cosa es tener una tradición civilista y otra una organización militar débil, que es lo que ha ocurrido en Colombia. Así, las Fuerzas Armadas nunca han controlado el territorio y han tenido poca presencia en muchas zonas fronterizas. Además, la representación de la élite en las Fuerzas Armadas ha sido muy pequeña y la participación militar en política después de su retiro ha sido ínfima⁷¹.

14) Todos los colombianos han padecido violencia e inseguridad por mucho tiempo. Se puede afirmar que todo colombiano ha sido víctima y que muchos son victimarios. El síntoma de

⁶⁷ Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de los años setenta Colombia tuvo una de las tasas de crecimiento de la población más altas de la América Latina, pero desde esa época esta tasa cayó de manera extraordinaria. Esto se logró por medio de una campaña callada del gobierno a la que la Iglesia católica no se opuso mientras que el gobierno no la promoviera abiertamente. Los efectos de este cambio se empezaron a sentir sobre la fuerza laboral a mediados de los años noventa y fueron compensados parcialmente por aumentos en la participación femenina en la fuerza laboral.

⁶⁸ Este proceso contrasta dramáticamente con la colonización del Chapare en Bolivia, donde muchos campesinos migraron comunitariamente, donde el Estado promovió la migración en muchas ocasiones y mantuvo una presencia en la zona. En efecto, el Chapare es hoy la región rural boliviana con los mejores servicios públicos e infraestructura. Thoumi, 2002, *ob. cit.*

⁶⁹ Deas Malcolm, "Colombian Fiscal Problems During the XIX Century", en *Journal of Latin American Studies*, vol.14, parte 2, 2002.

⁷⁰ La pérdida de Panamá fue traumática que no repercutió en el fortalecimiento de las fuerzas armadas pues no se percibió otro evento similar. La guerra con el Perú en 1930 fue resuelta diplomáticamente después de algunas escaramuzas pequeñas debido a la imposibilidad física de enviar grandes fuerzas a las zonas inaccesibles en conflicto. La memoria de esa guerra es hoy virtualmente inexistente en el país.

⁷¹ Por ejemplo, es notable que en el Congreso colombiano haya muchos más ex guerrilleros que ex militares.

estrés post-trauma es general en la población y no se ha tratado adecuadamente. Sólo es posible especular sobre los efectos de esta situación, aunque sí se puede afirmar que constituye un obstáculo a la generación de confianza y solidaridad y a la capacidad de negociar la paz⁷².

4. DROGAS, INSTITUCIONES, GOBERNABILIDAD, CULTURA Y EL FRACASO DE LAS POLÍTICAS CONTRA LAS DROGAS

Las actuales políticas contra las drogas son básicamente represivas. Su meta principal es eliminar la rentabilidad de la producción y tráfico de drogas. Reafirmando un punto fundamental de este ensayo, si la rentabilidad determinara la localización de la producción, Afganistán y Colombia serían actores marginales en los mercados mundiales de drogas ilegales puesto que estarían compitiendo con un gran número de países. La industria de drogas ilegales en estos dos países floreció como resultado de procesos históricos y de evolución institucional que los hicieron muy vulnerables al desarrollo económico ilegal debido a la debilidad de sus Estados centrales y a la falta de imperio de la ley.

La comparación de los dos países muestra que a pesar de las grandes diferencias en cultura, religión, tradiciones y nivel de desarrollo económico, cada uno concentró una rama de la industria de drogas ilegales. Estos desarrollos fueron resultado de procesos en los que el Estado central no logró imponer su ley en el territorio y en los que los controles sociales al comportamiento individual se debilitaron o desaparecieron. En algunas ocasiones las instituciones de la sociedad civil promovieron el desarrollo ilegal que en ese momento era funcional para lograr sus metas. Hoy ambos países están involucrados en conflictos armados complejos, financiados en parte sustancial por la industria ilegal y que involucran fuerzas militares extranjeras y otros actores internacionales.

La historia del desarrollo de la industria de drogas ilegales en Afganistán y Colombia demuestra la importancia de las instituciones y de la cultura (valores, creencias y actitudes) en los

procesos de toma de decisiones de los individuos involucrados. Las actuales políticas contra las drogas buscan aumentar los costos de la industria ilegal e imponen fuertes sanciones a los actores ilegales capturados. Aun el desarrollo alternativo, la única zanahoria en el arsenal de políticas, está diseñado para disminuir la rentabilidad relativa de los cultivos ilegales. Los programas de desarrollo alternativo promovidos por USAID están directamente condicionados a la erradicación de cultivos. Las políticas represivas contra las drogas están formuladas desde la perspectiva tradicional de la lucha contra la criminalidad local o doméstica, la cual supone que en cada sociedad hay algunos individuos malos que es necesario extirpar o controlar: "Rechazamos el argumento de que las leyes contra las drogas actuales han agravado el problema de las drogas. Lo que ha agravado el problema son los individuos que toman decisiones erradas"⁷³. Siguiendo esta lógica en Afganistán y Colombia, todos aquellos que participan en la industria ilegal, incluyendo muchos campesinos, son simples criminales que han tomado decisiones erradas y que deben ser castigados.

Este enfoque represivo niega la importancia de los procesos sociales, políticos y económicos que han llevado al desarrollo de la industria ilegal. Afganistán y Colombia son países que en muchos estudios estadísticos aparecen como atípicos, es decir, fuera de las normas comunes. Por eso, para resolver el "problema de las drogas" es necesario entender por qué son diferentes. Sólo así será posible tomar medidas exitosas. En ambos países la industria ilegal está profundamente involucrada con grupos activos en sus conflictos armados. La relación es tal que es imposible establecer la paz sin controlar la industria ilegal. Por eso, los problemas de drogas y violencia deben ser resueltos de manera conjunta.

En ambos países es imperativo fortalecer el Estado central y la gobernabilidad y generar ciudadanos verdaderos que sientan que son parte integral del Estado (que sean *stakeholders*) y que actúen como tales. Éste es un gran desafío que probablemente muchos políticos decidan evitar

[47]

⁷² Cabe preguntarse cuáles serían los efectos de tener un gobierno, guerrilla y grupos paramilitares en los que la gran mayoría de los líderes han tenido padres y parientes asesinados o secuestrados y algunos de ellos han sido secuestrados, extorsionados y amenazados.

⁷³ Tully Edward J. y Marguerite A. Bennett, "Pro-Legalization Arguments Reviewed and Rejected", en Evans Rod L. e Irwin M. Berent (comps.), *Drug Legalization: for and against*, La Salle, Illinois, Open Court, 1992. El artículo de donde se extrae esta cita fue aprobado de manera unánime en la reunión de los Jefes de Policía de Ciudades Grandes de Estados Unidos el 6 de octubre de 1988 en Portland, Oregón.

porque lo consideran demasiado grande. Sin desconocer las grandes dificultades para enfrentarlo, es necesario que al menos las políticas contra las drogas no socaven la posibilidad de efectuar los cambios necesarios para el éxito en el largo plazo. Desafortunadamente, algunas de las políticas más populares contra las drogas dentro de algunos gobiernos actuales socavan las posibilidades de cambios institucionales exitosos. La erradicación forzosa, por ejemplo, no fortalece la lealtad de los campesinos al Estado. La fumigación aérea de cultivos ilícitos coloca al Estado en posición de enemigo del campesinado. Esta política puede lograr algunos éxitos en el corto plazo, pero tendrá efectos devastadores a mediano y largo plazo. Cabe preguntarse, por ejemplo, qué proporción de mujeres y hombres de las zonas fumigadas se afilian a movimientos guerrilleros o paramilitares que ofrecen las únicas opciones de empleo que ellos pueden percibir en Colombia aparte de los cultivos ilícitos.

Otras políticas como la extradición, la interdicción de drogas e insumos químicos, la confiscación de activos y otras medidas contra el lavado de dinero pueden atacar la rentabilidad de la industria ilegal, pero no la pueden eliminar o disminuir de manera sustancial. Por eso es imperativo concentrarse en modificar las razones sociales por las que la industria ilegal ha crecido en ambos países. El punto es que la industria de las drogas es sintomática de problemas sociales graves y no es la única actividad ilegal importante en estos países. Colombia, por ejemplo, es el primer productor de dólares americanos falsos en el mundo, el primer productor de secuestros extorsivos, y posiblemente el primer productor de sicarios, el productor de los mejores pasaportes falsos, el primer o segundo exportador de prostitutas latinoamericanas a Europa y el tercer país del mundo en cuanto al número de niños guerreros después de Sudán y Birmania. Colombia es el único país en el que se ven frecuentes anuncios en los que se indica que la propiedad raíz "no está en venta o arriendo" para evitar transacciones fraudulentas. Colombia es el país en que se acuñaron eufemismos como "paseo millonario" y personas "desechables". En otras palabras, en este país se ha generado una cultura de la ilegalidad de la que las drogas son sólo una parte. Cambiar esta cultura es un prerrequisito para eliminar la industria ilegal, cambio que re-

quiere mucha paciencia puesto que los procesos de fortalecimiento institucional, generación de solidaridad, confianza y ciudadanía responsable son lentos e inciertos.

En Afganistán las políticas contra las drogas son hoy, más que en Colombia, parte de la guerra contra el terrorismo. La guerra actual se ha enfocado en los actos terroristas pero no en sus causas, las cuales no se discuten o debaten. Como en el caso de las drogas, éstas son desdeñadas por la mayoría de los artífices de política y el terrorismo es considerado simplemente como las acciones de "aquellos que nos envidian y odian debido a nuestro éxito". Para eliminar los cultivos ilegales en Afganistán es necesario cambiar la estructura de la propiedad de la tierra, establecer sistemas financieros y de mercadeo modernos que proporcionen recursos y mercados al campesinado. Esto se debe lograr en medio de un entorno de guerra. El desarrollo alternativo podrá obtener algunos logros puntuales, pero mientras se mantenga la falta de control territorial de parte del Estado y el comercio de drogas continúe involucrando a grupos importantes de políticos, es muy dudoso que las políticas actuales logren tener éxito. La estructura social afgana, a diferencia de la colombiana, podría permitir una erradicación negociada de los cultivos de amapola. La importancia de las tribus tradicionales ofrece la oportunidad de negociar la erradicación de manera semejante a como se ha hecho en Pakistán con los pashtunes. Claro que esta negociación requerirá una inyección de recursos bastante grande.

Tanto en Afganistán como en Colombia el "problema de las drogas" no es solucionable con las políticas tradicionales contra las drogas sin que se efectúen cambios sustanciales en dichas sociedades. De hecho, sería maravilloso que la causa por la cual no se ha eliminado el "problema de las drogas" haya sido la mala aplicación de las políticas. En ambos países el problema es de instituciones, estructura y cultura (valores, creencias y actitudes), y éstos son difíciles de cambiar, pero el primer paso en el proceso de llegar a una solución radica en reconocer la complejidad y la naturaleza del problema. De otra manera se continuará aplicando políticas inefectivas y esperando una solución que no se ha obtenido en más de treinta años de seguir una "guerra contra las drogas".