
Segunda parte:
Temas y países de la agenda
global/regional: trayectorias paralelas
y percepciones convergentes

La guerra perpetua: las drogas ilícitas y el mundo andino

Resumen:

A partir de una perspectiva histórica y comparativa resulta posible distinguir la evolución desde los noventa del fenómeno de las drogas en la región andina. Ello significa que se pueden observar los cambios y continuidades, tanto del fenómeno mismo y su impacto doméstico respectivo, como de las estrategias instrumentadas para hacerle frente. Por lo general, las políticas anti-narcóticos de los gobiernos andinos han sido individuales lo que limitó la posibilidad de acciones conjuntas para enfrentar el fenómeno de las drogas en los Andes. Una mirada de largo plazo a la región andina muestra que el Estado no ha resultado fortalecido estratégicamente y el crimen organizado vinculado a las drogas ha ido logrando ventajas tácticas significativas. El fenómeno de las drogas ha conducido a la activación de más y nuevas voces; lo cual llevó, a su vez, a un “empoderamiento” de diferentes actores tradicionalmente ignorados o refrenados. La subregión debería procurar una estrategia comprensiva del Estado para resolver una dilatada agenda de dificultades socio-económicas y político-institucionales no resueltas y cuya gradual superación puede ser altamente benéfica por su impacto positivo sobre el fenómeno de las drogas. En este contexto, el aporte de la Unión Europea y de Estados Unidos, con vistas a una estrategia comprensiva como la indicada, ha sido nula.

Palabras clave:

arco andino, guerra contra las drogas, Estados Unidos, Unión Europea, actores no tradicionales, Colombia, Plan Colombia, crimen organizado

Abstract:

From a comparative and historical perspective it's possible to spot the evolution of the drug phenomenon in the Andean region since the 90's. This means that we can observe the changes and continuities from the phenomenon itself and its respective domestic impact, as well as the strategies used to confront it. Generally, government's anti-narcotic policies have been unilateral which limited the possibility of joint actions to face the phenomenon in the Andean region. A long term overview of the region shows that the State hasn't gained strategic strength, and that organized crime linked to drugs has gained significant tactic advantages. The drug phenomenon has activated new and more voices; which lead to an "empowerment" of diverse actors traditionally ignored. The sub region should aim for a comprehensive strategy so that the State can work with a postponed agenda of socio-economical and political-institutional unresolved difficulties; which gradual resolution can be highly positive because of its impact on alleviating the negative social consequences paired with the drug phenomenon. In this context, the European Union and United States' support towards a comprehensive strategy has been null.

Key words:

Andean, war against drugs, United States, European Union, non-traditional actors, Colombia, Colombia Plan, organized crime.

Juan Gabriel Tokatlian

Universidad Torcuato di Tella

La guerra perpetua: las drogas ilícitas y el mundo andino

I. Introducción

De acuerdo con la enciclopedia internacional sobre el tema, la “guerra contra las drogas” es un término *“used to describe the efforts of governments around the world to enforce the drug laws of their countries. Many government leaders believe that, in order to deal effectively with the negative consequences of drug trafficking and drug abuse, the problem of illicit drugs must be dealt with as if the countries were at war... As in a real war, large number of drug dealers, users, and abusers are treated as enemies of the state. The laws are changed to provide severe penalties and those convicted are often imprisoned for long stretches of time... As in war, civil liberties are given a lower priority in order to achieve the military objective... Some observers of the War on Drugs say the*

metaphor leads to an ‘us against them’ climate and feeds the illusion that illegal drug trafficking and drug use can be stopped and that ‘victory’ can be achieved” (Chepesiuk, 1999: 261-262). Un espacio escogido y desfavorecido en el que se ha librado la “guerra contra las drogas” ha sido el arco andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela). Esta moderna cruzada anti-narcóticos expresa la existencia de una campaña prohibicionista de corte militante que busca suprimir, preferentemente con fuertes medidas represivas, el fenómeno de las drogas en cada uno de sus componentes, eslabones y fases. En ese sentido, el objetivo de la prohibición es lograr la abstinencia frente a determinadas sustancias psicoactivas y así crear una sociedad libre de drogas. Ello implica, por lo tanto, eliminar el cultivo, la producción, el procesamiento, el tráfico, la distribución, la comercia-

lización, la financiación, la venta y el uso de un conjunto específico de sustancias psicoactivas declaradas ilegales.

Así entonces, se imponen algunas precisiones iniciales. Primero, es bueno remarcar la importancia de analizar en detalle los grandes beneficios y los principales ganadores derivados de la prohibición de drogas. Por una parte, no todos los perdedores están en el Sur –en este caso, el área andina, en particular–. En todos los países, sin distinción de tamaño, ubicación y desarrollo, los consumidores, los familiares cercanos a éstos y vastos sectores de las comunidades incurrir en gravosos costos. Por otra parte, no todas las ventajas y dividendos quedan en el Norte –en este caso, Estados Unidos y la Unión Europea–. En el Sur y en el Norte, por igual, existen diversos beneficiarios con el *statu quo* prohibicionista.

Segundo, cabe subrayar que la prohibición actual no es “pura”: prevalece un modelo inconsistente o imperfecto de coerción. Más allá de la retórica de cruzada y las acciones de vehemencia contra los narcóticos, el prohibicionismo vigente es “impuro” y plagado de ambigüedades, dobleces e inconsistencias. Por un lado, se castiga y se persigue selectivamente a determinados protagonistas, y con más énfasis a ciertas dimensiones del fenómeno de las drogas. Y por el otro, se consienten relativamente las prácticas de algunos agentes en determinadas coyunturas y de acuerdo a criterios bastante opacos. Por ejem-

plo, usualmente se es inclemente con los campesinos productores o con los consumidores pobres y, simultáneamente, se toleran otros comportamientos de actores poderosos. Durante la Guerra Fría, la CIA usó el negocio de la heroína en Asia para proteger y alentar a grupos anticomunistas; en la post Guerra Fría, Washington avaló y convivió con Montesinos en Perú mientras se conocía su rol directo en las lucrativas empresas de las drogas y las armas livianas; y en el post 11-S ha cohesionado (con sus aliados de la OTAN) un resurgimiento formidable del emporio de la heroína en Afganistán.

Las políticas presuntamente categóricas se aplican, en determinados ámbitos, con escasa severidad –tal es el caso del sistema financiero global–. De acuerdo a las declaraciones (25/01/09) al semanario austríaco *Profil* del entonces responsable de la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD), Antonio Costa, el dinero del narcotráfico constituía un importante “capital líquido de inversión disponible”. Así, y en medio de la crisis financiera iniciada en 2008, Costa reveló que a través de “préstamos interbancarios” habría “indicios de que algunos bancos se salvaron (de la crisis) de esa forma”. Sin mencionar países o entidades bancarias el jefe de la ONUDD señaló que los recursos del narcotráfico y de otras actividades ilícitas habían servido para inyectar liquidez a un sistema financiero maltrecho.

Tercero, la estrategia prohibicionista se cimienta en la noción de que mediante su ejecución sostenida se fortalece al Estado y se derrota la racionalidad mercantil de los actores que activan el negocio de las drogas. Lo cierto es que, en buena medida, la prohibición ha socavado el poder de muchos gobiernos, provocando o exacerbando lo que se denominan “Estados fallidos” (por ejemplo, Haití) en la periferia, y produciendo o impulsando lo que se podría llamar “ciudades colapsadas” (por ejemplo, partes de Los Ángeles) en países centrales. Finalmente, la reiteración de políticas fracasadas no conduce a su reemplazo, sino que parece llevar a una ciega repetición.

Cuarto, la tolerada ambigüedad de la “guerra contra las drogas” robustece la percepción de que, tácitamente, el lucrativo negocio de las drogas se preserva intacto. Siempre es bueno recordar que, tomando el valor de la hoja de coca en el Chapare, Bolivia, pasando por Colombia (para su procesamiento) y México (para su tráfico) y llegando a Nueva York, para su consumo como cocaína, la variación del precio es de 1.532%: ello confirma que “el dinero real se queda en pocas manos que controlan segmentos claves del comercio de las drogas y que la mayoría del dinero se hace a través de la venta final” (Grauber, 2007).

Ahora bien, corresponde explicitar que en su versión más “pura” o “impura” la con-

secuencia de la prohibición ha sido y tiende a ser invariable: genera más crimen, corrupción, desorden, violencia, lucro e inestabilidad; hechos que, no obstante, afectan de manera desigual a las sociedades. Bajo este marco general, es posible discernir el estado de la lucha anti-drogas en el arco andino. Mediante una perspectiva histórica y comparativa es posible distinguir la evolución, desde los años noventa¹, del fenómeno de las drogas en las políticas públicas de los cinco países andinos. Ello significa que se pueden observar los cambios y continuidades, tanto del fenómeno mismo y su impacto doméstico respectivo, como de las estrategias instrumentadas para hacerle frente. En ese sentido, se pueden identificar una serie de fenómenos críticos que atraviesan el arco andino.

II. Sobre las prácticas de los Estados

Los Estados disponen de tres tipos de medidas y acciones en el frente de los narcóticos. Por una parte, pueden aplicar políticas punitivas que procuran sancionar con severidad la mayoría y/o todos los eslabones internos y externos del fenómeno de las drogas. Por otra, pueden implementar políticas compensatorias en algunos ámbitos para mitigar los costos de un combate frontal contra los narcó-

ticos. Por último, pueden ensayar políticas alternativas que se orientan en un horizonte menos prohibicionista. La criminalización extendida de los diferentes componentes y las distintas fases del fenómeno de las drogas es un ejemplo de política punitiva; la sustitución de cultivos a través de proyectos de desarrollo rural es un ejemplo de política compensatoria ante los efectos sociales, económicos y ambientales derivados de la erradicación de plantíos ilícitos; y la despenalización del consumo de una dosis personal es un ejemplo de una política alternativa. Al analizar el curso de los comportamientos de los gobiernos andinos resulta que, en buena medida, las políticas anti-drogas diseñadas y ejecutadas han ido adquiriendo, en las últimas dos décadas, un perfil más coercitivo que persuasivo. Ello resulta más elocuente al evaluar la conducta de los ejecutivos a nivel nacional e independiente de las preferencias ideológicas de los mandatarios y partidos en el poder.

Ahora bien, la semejanza natural, la coincidencia compartida o la homogeneidad impuesta de políticas más inclinadas hacia la punición no ha significado que las partes colaboraran más y mejor entre ellas. Por lo general, las políticas anti-narcóticos de los gobiernos andinos han sido individuales. Las administraciones optaron, hasta finales de los noventa, por relaciones bilaterales frente a contrapartes más dotadas (en particular, Estados Unidos y la Unión Europea) a la espera de lograr recursos y

apoyo. La escasa colaboración intra-andina durante aquella década fue indirectamente inducida por Washington y Bruselas mediante el otorgamiento de preferencias comerciales colectivas². Tampoco sobresalió una concordancia europea-estadounidense para tener políticas concurrentes hacia el arco andino: de hecho, el prohibicionismo *hard* de Washington y el prohibicionismo *soft* de Bruselas sólo sirvieron para avalar un compromiso a favor de auspiciar y conjugar políticas mayoritariamente punitivas con políticas ligeramente compensatorias. En breve, no hay un triángulo (mundo andino-Europa-Estados Unidos) de afinidades plenas para abordar de modo medianamente conjunto el asunto de los narcóticos.

III. El reto de las drogas y su enfrentamiento

La complementación de alta punición, baja compensación y exiguas alternativas puede llevarse a cabo de dos maneras diferentes. Una vía es la cruzada; es decir, el enfrentamiento firme contra el narcotráfico con los elementos que dispone un Estado. Otra opción es el acomodamiento; es decir, la aceptación formal de una estrategia represiva pero la coexistencia tácita con los avances del narcotráfico en diversos ámbitos de la vida nacional. La cruzada, y su idea nuclear de erradicar completamente el fenómeno, ha sido invocada con recurrencia

por diversos gobiernos en los países andinos y promovida por Washington, pero sin resultados promisorios. La convivencia ha sido practicada, *de facto*, por algunas administraciones del área andina en algunas coyunturas, aunque la presión externa y los fracasos internos han dificultado su permanencia en el tiempo.

En realidad, ha prevalecido una particular oscilación entre *modus vivendi* y *modus pugnandi* entre el Estado y los narcotraficantes. La “tercera vía” no ha resultado especialmente exitosa³. El movimiento entre confrontación y convivencia que se ha dado, en los hechos durante muchos años, no implica que se asista a ciclos idénticos y estables. Una mirada de largo plazo a la región andina muestra algo que también ya ha ocurrido en México (y buena parte de la Cuenca del Caribe) y podría replicarse en el resto del Cono Sur: el Estado no ha resultado fortalecido estratégicamente y el crimen organizado vinculado a las drogas ha ido logrando ventajas tácticas significativas.

La secuencia es familiar: después de cada fase de acomodamiento parcial sigue una etapa de confrontación virulenta en la que anuncia un triunfo resonante en la lucha anti-drogas, pero dado que no se resuelve el meollo de la problemática y el narcotráfico re-emerge con más fuerza (usando, una vez más, la intimidación, la cooptación y la violencia) y creatividad (mejorando su capacidad adaptativa y empresarial) se retorna a un nuevo acomodamiento. Esto se repite en diferentes momentos. Sin

embargo, la fortaleza, legitimidad y credibilidad de los gobiernos que han seguido este camino no ha resultado consolidada; por el contrario, la práctica errática y ambigua de combatir y consentir ha incrementado el deterioro institucional en la zona andina. En breve, las administraciones en la subregión –cualquiera sea la orientación política doméstica prevaleciente– están destinadas a una encrucijada sombría: ni pueden emprender las cruzadas exigidas desde el exterior –en especial, desde Washington– ni pueden convivir con un fenómeno cada vez más letal para la seguridad ciudadana, el bienestar nacional y la autonomía externa. La esperanza de una mejor “guerra contra las drogas” es ilusoria. En realidad, cuatro décadas de esta cruenta confrontación irregular han generado más capos del narcotráfico, más señores de la guerra, más *gang lords*, más magnates del lavado (Naylor 1999), y más delincuentes transnacionales. A ello se agrega una inercia burocrática en la que más funcionarios, nacionales e internacionales quedan adictos a la “*war on drugs*”.

IV. Acerca de las continuidades y los cambios

Existen ciertas constantes y determinadas transformaciones en relación con el fenómeno de las drogas en el arco andino. La continuidad se detecta en varios frentes. Por

ejemplo, la persistencia en el tiempo de prácticas tales como el énfasis en las acciones de control y represión en los polos de oferta; el hincapié en la erradicación de cultivos ilícitos y el desmantelamiento de los conglomerados mafiosos; la activa participación de los militares en labores anti-narcóticos; el combate a toda la cadena interna (producción, procesamiento, lavado, tráfico, consumo, etc.) en los centros de cultivo y tránsito de las drogas; y la estigmatización implícita o el rechazo explícito a iniciativas poco convencionales⁴ como la legalización.

Otro elemento persistente es la capacidad de resiliencia y adaptabilidad de los narcotraficantes que se han ido adecuando a las acciones anti-drogas emprendidas y se muestran, simultáneamente, cada vez más versátiles, sofisticados y violentos en su comportamiento gangsteril. A su vez, continúan siendo notas sobresalientes la corrupción oficial, el incremento de la violación de los derechos humanos, el deterioro ambiental (tanto como producto de las actividades del narcotráfico como de las políticas de fumigación y erradicación forzada) y la fragilidad territorial del Estado.

Los cambios, a su turno, apuntan en dos direcciones: los de grado y los de tipo. Ejemplo de lo primero es el alcance de la amenaza. Cada vez resulta más evidente que en el mundo andino –aunque no sólo en él– el fenómeno de los narcóticos se configura como una

suerte de peligro existencial. En Europa, el asunto adquiere los contornos de una asechancia progresiva, muy ligada a la cuestión de la criminalidad organizada transnacional. En Estados Unidos, la centralidad alcanzada por la amenaza terrorista ha colocado el tema de las drogas en un lugar menos relevante en términos de reto letal.

Asimismo, es posible advertir una expansión y reconstrucción de las alianzas estratégicas entre los narcotraficantes y otros grupos criminales. En forma concomitante, el uso de drogas se ha ido elevando en la región: en efecto, Sudamérica, en su conjunto, constituye actualmente el tercer mercado mundial (detrás de Estados Unidos y la Unión Europea) en términos de consumo. A su vez, resulta interesante mencionar la ampliación de los actores vinculados al fenómeno de las drogas. De hecho, por definición este asunto nunca fue patrimonio exclusivo de las relaciones inter-estatales; en su esencia se trata de una cuestión que nace y se desarrolla desde el plano no gubernamental y como un lucrativo negocio ilegal. La participación de agentes armados no estatales –anti o para-estatales– en el desarrollo del emporio de los narcóticos produjo, en especial desde mediados de los ochenta en adelante, una mayor complejidad y contradicción en el manejo del fenómeno de las drogas. La activa movilización de las organizaciones cocaleras en los Andes centrales, en particular y con fuerza creciente duran-

te los noventa, le agregó más visibilidad y centralidad al tema. Las demandas de ONG ambientalistas, los reclamos campesinos, las manifestaciones de movimientos indígenas, las propuestas alternativas de líderes locales, las discusiones sugeridas por legisladores provenientes de áreas afectadas, el activismo judicial de algunos magistrados y los pronunciamientos de intelectuales en torno a la cuestión de los narcóticos le agregaron densidad y controversia al debate en la materia. De algún modo, el fenómeno de las drogas –su manejo institucional y las prácticas violentas de los narcotraficantes– condujeron a la activación de más y nuevas voces; todo lo cual llevó, a su vez, a un “empoderamiento” de diferentes actores tradicionalmente ignorados o refrenados.

Respecto al cambio de tipo es importante subrayar el papel de las fronteras en toda la dinámica del narcotráfico. En especial, cabe destacar dos hechos. Por un lado, el caso de Colombia por cuanto la dispersión de los cultivos hacia las áreas fronterizas, así como el papel de la guerrilla y el paramilitarismo en el negocio y su presencia en esas zonas ha significado una exacerbación de las dificultades y roces con los países colindantes. Por otro lado, la dimensión no sólo andina sino también amazónica de todo el encadenamiento productivo y delictivo en torno a las drogas le da una connotación más compleja y tensa a la narco-geopolítica regional. La intersección de

los Andes y la Amazonía implica que ya no es tan válido hablar de un “problema de las drogas” vinculado a un solo ámbito geográfico y a un arco específico de países.

Además, es pertinente señalar que, junto a aquellas dos modalidades (grado y tipo) de cambio del fenómeno de las drogas en la zona andina, ha persistido una constante de larga data: los factores estructurales –tanto institucionales, materiales como culturales– que preceden y exacerbaban la expansión del asunto de las drogas no se han modificado. Ni las administraciones ni las sociedades han podido transformar las prácticas, los parámetros y las dinámicas que han alentado, por años, el desarrollo del emporio de los narcóticos. Los actores externos y sus estrategias de condicionamiento (*conditionality*) tampoco han aportado una solución a la problemática de las drogas ni a los factores estructurales que están subyacentes⁵.

Las preferencias comerciales otorgadas, respectivamente, por Washington y Bruselas; la asistencia de diverso tipo (policial, militar, social, ambiental, técnica) brindada por Estados Unidos y la Unión Europea; y el proceso de certificación anual de Estados Unidos en materia de colaboración en el terreno de las drogas, entre otros, han operado como incentivos, disuasivos y castigos. Sin embargo, ese condicionamiento no ha logrado alterar el cuadro general de la situación crítica del mundo andino en el ámbito de las drogas.

V. Dos ejemplos ilustrativos: la erradicación y el caso de Colombia

La erradicación de cultivos ilícitos ha sido una práctica rutinaria en América Latina, en general, y en el mundo andino, en particular. Los cuadros I, II y III muestran la persistencia e intensidad de esta política: en 1990, cuando se producía el ocaso de la Guerra Fría, se erradicaron 23.080 hectáreas de coca, amapola y marihuana; en 2001 –el año de los trágicos ataques terroristas en Estados Unidos– el total erradicado de esos cultivos ilícitos fue de 148.401 hectáreas y en 2009 ese total alcanzó a 209.461 hectáreas. Hay que remarcar que, ya sea por vía manual o por aspersión aérea, el uso de defoliantes ha sido la característica predominante de la destrucción de cultivos ilícitos. El área de cultivos destruida (unos 28.811 kilómetros cuadrados) en 20 años de erradicación forzada es el equivalente a aproximadamente cinco y media veces el estado de Delaware en Estados Unidos o a once veces el territorio de Luxemburgo en Europa.

Cabe destacar, asimismo, que en términos de producción de cocaína si bien Colombia muestra un descenso en el último bienio, tanto Bolivia como Perú muestran un crecimiento en dicho período⁶. Mientras México pasó de producir 8 toneladas métricas de heroína en 2005 a tener una producción de 38

toneladas métricas en 2008⁷, Estados Unidos se convirtió en el principal productor de marihuana en 2006⁸ y la superficie de plantaciones de cannabis creció significativamente en Afganistán en los últimos dos años⁹.

Los resultados de la destrucción de cultivos han sido negativos, nocivos y paradójicos. Han sido negativos porque de ningún modo se ha afectado el poder de los traficantes ni se han mejorado las condiciones sociales, políticas y económicas en las áreas en que se aplica, ni tampoco ha tenido un impacto sobre la disponibilidad, calidad o precios de las drogas. Hoy se consiguen más sustancias psicoactivas, con mayor pureza y menor precio que hace veinte años.

Han sido nocivos porque han creado un ciclo vicioso en vez de uno virtuoso. Una conjunción particular de factores –apertura de bosques para establecer cultivos ilícitos, transformación de plantíos en sustancias psicoactivas, presión por erradicación forzada de plantaciones, uso de técnicas de aspersión área y manual con químicos, desarticulación de economía campesina de sustentación (Laserna, 1997: 66)¹⁰, persecución violenta de pobres rurales (campesinos e indígenas), ausencia de cultivos alternativos realizables en el mercado, presencia esporádica y generalmente represiva del Estado, traslado de plantíos ilícitos a otras zonas, y reinicio del ciclo (Grauber, 2007)¹¹– ha culminado en una situación perversa en la que, en cada paso y

Cuadro I

Erradicación de cultivos de coca en Latinoamérica, 1990-2009
en hectáreas

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Panamá	Perú	Venezuela	Total
1990	8.100	900	30	..	..	..	9.030
1995	5.493	8.750	..	110	..	..	14.353
2000	7.953	47.371	..	..	6.200	..	61.524
2005	6.073	170.060	17	..	12.232	40	188.422
2009	6.341	165.272	6	..	10.025	..	181.644

Fuente: US Department of State, International Narcotics Control Strategy Reports (1991-2010). Disponibles en www.state.gov.

Cuadro II

Erradicación de amapola en Latinoamérica, 1990-2009
en hectáreas

	Colombia	Guatemala	México	Total
1990	..	1.085	4.650	5.735
1995	3.760	86	15.389	19.235
2000	9.254	1	19.115	28.370
2005	2.121	..	21.609	23.730
2009	586	1.344	11.471	13.401

Fuente: US Department of State, International Narcotics Control Strategy Reports (1991-2010). Disponible en www.state.gov.

Cuadro III

Erradicación de marihuana en Latinoamérica, 1990-2009
en hectáreas

	Colombia	Guatemala	Jamaica	México	Total
1990	500	35	1.030	6.750	8.315
1995	20	250	695	21.573	22.538
2000	..	32	517	33.000	33.549
2005	..	..	423	30.842	31.265
2009	..	26	255	14.135	14.416

Fuente: US Department of State, International Narcotics Control Strategy Reports (1991-2010). Disponible en www.state.gov.

año tras año, se refuerzan los incentivos para continuar con las plantaciones ilícitas.

Y han sido paradójicos, porque en algunos casos han llevado a una mayor movilización y al fortalecimiento político y social de grupos internos tradicionalmente menos recursivos y poderosos, y en otros ha facilitado el crecimiento de grupos armados. Por ejemplo, el movimiento cocalero en Bolivia se fue organizando más activamente desde los ochenta y se expresó con más fuerza “cuando el ex dictador militar Hugo Banzer fue elegido presidente en 1997 y planteó una estrategia frontal y sin impedimentos a la erradicación a través del llamado Plan Dignidad de cinco años de duración” (Ledebur, 2005). En el caso de Colombia, las políticas antidrogas de Washington, por ejemplo la erradicación forzada y química de cultivos ilícitos, facilitaron el fortalecimiento del poder de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)¹². En alguna medida la insistencia de Washington en la erradicación, a pesar de sus magros resultados, ha contribuido a la llegada al poder de Evo Morales (2005-2010) en Bolivia y a la persistente influencia de las FARC en ciertas áreas geográficas de Colombia.

Es probable, a su vez, que el ejemplo de este país andino resulte el más emblemático respecto a la implementación concreta de la lógica de la “guerra contra las drogas”. En ese sentido, los resultados del Plan Colombia, desarrollado por Washington y aplicado por

Bogotá, son significativos. A pesar de haber recibido casi 1.400 millones de dólares de Washington entre 1989 y 1999 para el combate al narcotráfico, Colombia no había superado ni reducido el problema. Con los ataques del 11 de septiembre de 2001 y la respuesta de la administración del presidente George W. Bush, la “guerra contra el terrorismo” se aplicó también a Colombia. En los hechos, ello significó que el conflicto doméstico se internacionalizara con la intervención masiva e indirecta de Estados Unidos. Así, entre 2000 y 2008, Washington entregó, como parte del Plan Colombia, unos 6.000 millones de dólares al país andino y aumentó su presencia en el país con hasta 800 soldados y 600 contratistas de seguridad privada. Si se evalúa en tanto estrategia anti-narcóticos el Plan Colombia es un fracaso evidente. A pesar de que el gobierno colombiano erradicó químicamente de modo masivo, aprobó la extradición de centenares de colombianos, militarizó masivamente la lucha contra las drogas, desmembró a los grandes cárteles de las drogas y rechazó todo tipo de política alternativa, el narcotráfico sigue creciendo y desarrollándose¹³.

VI. El auge del crimen organizado

El avance del crimen organizado es el fenómeno medular que caracteriza no sólo al mundo andino, sino también a América Latina. En la

región, en su conjunto, es notable el avance de la delincuencia transnacional; una criminalidad que, como bien señalara Catanzaro, muestra su doble faz: “si por un lado, siembra muerte, por otro distribuye riqueza” (Catanzaro, 1992: 306). En Europa y Estados Unidos se entrelaza la percepción de amenaza del crimen organizado con la cuestión del terrorismo de alcance global y el potencial de que los “Estados fallidos” sirvan de santuario para ambos o para alimentar el nexo entre los dos; lo cual implica que aquella amenaza sea generalmente concebida como un problema de seguridad. En la región andina la mirada sobre el ascenso del crimen organizado se vincula más con la vulnerabilidad externa y la institucionalidad interna; esto es, se trataría de un problema de gobernabilidad. En efecto, el avance del crimen organizado socava la democracia, debilita el Estado de derecho, facilita la corrupción, aumenta la injusticia social, produce costos directos e indirectos sobre la economía, exacerba una subcultura que premia la ilegalidad, degrada el sistema político, afecta la soberanía nacional y reduce la autonomía estatal en el frente internacional.

Esta discordancia de perspectivas –que reproduce, una vez más, las diferencias entre el Norte y el Sur– puede tener, sin embargo, consecuencias negativas para el arco andino. Tal como lo muestra el tratamiento de otros temas –por ejemplo, el terrorismo y las dro-

gas– hay dos alternativas diferentes y dos enfoques disímiles. Respecto a las alternativas puede existir una postura defensiva que intenta lidiar, preferentemente, con las dimensiones o componentes del fenómeno en el propio territorio u otra postura ofensiva que busca transferir, en gran medida, al exterior el ámbito de lucha contra dicho fenómeno⁴⁴. Respecto a los enfoques puede existir uno que enfatice los instrumentos militares para superar la cuestión u otro que propicie medios no exclusivamente represivos. Si los antecedentes del terrorismo y las drogas sirven de muestra, y si no se gesta internamente en Estados Unidos y la Unión Europea una coalición socio-política que proponga una mirada y una estrategia distintas, habrá que esperar que el combate contra el crimen organizado transnacional se libre preponderantemente en nuestra región y por vía de la fuerza.

Mientras tanto, en América Latina en muchas regiones, provincias y municipalidades, en el ámbito rural y el urbano, en zonas ricas y marginales, resulta cada vez más evidente que prospera la fase simbiótica del crimen organizado. De allí la cercanía de que se consolide una *pax mafiosa* en diferentes ámbitos geográficos del área; es decir, el crecimiento y consolidación de una clase social criminal –por ahora a nivel local– con capacidad y voluntad de establecer un orden en ese espacio ante la desorientación de las eli-

tes dirigentes y el debilitamiento estatal. No se trata, al menos en Latinoamérica, en general, y en el mundo andino, en particular, de un fenómeno nacional –tal o cual país está completamente “tomado” por el crimen organizado– sino subnacional. No se trata de un asunto episódico, pues el crimen organizado, alimentado por el emporio de las drogas, lleva años de dispersión territorial y de ascenso social, político y económico. No se trata de un modelo de ocupación del Estado central sino de un tipo de *pax* en que una clase social maximiza su poder en los claros-curos de la intersección entre el Estado, la sociedad y el mercado: la nueva clase se despliega y refuerza entrelazando la economía legal y la ilegal; muestra las debilidades y fracturas del Estado al develar con sus actos el grado de penetración criminal y cooptación institucional que se presenta en un país; y se nutre del respaldo (tácito o explícito, según el caso) de una ciudadanía que es víctima de su violencia y fuente para su legitimación. El negocio de las drogas ilícitas en la región ha ido mutando hasta adquirir un poder y una influencia notables. En el camino se ha ido consolidando una criminalidad organizada que no puede seguir siendo analizada como la expresión de un modo de articulación delincuencia; en muchos sitios del área se han constituido, *de facto*, en una nueva clase social y ha forjado un determinado orden.

VII. La falta de cooperación

A pesar de lo anterior una de las notas más elocuentes en el arco andino es la falta de cooperación entre los cinco países en materia de narcotráfico y respecto al crimen organizado. La literatura especializada ha estudiado los diversos dilemas que conducen a esquemas no cooperativos; el peso de la distribución de poder y los factores ideológicos en la configuración de relaciones conflictivas; los modos en que los errores de percepción; entre otros, inciden sobre las preferencias, los intereses y las intenciones, y la relevancia de gestar regímenes e instituciones que permitan moderar y encauzar las divergencias y tensiones. Sin duda, las variables estructurales son gravitantes en cuanto a los niveles de conflicto/cooperación entre distintas contrapartes. Sin embargo, la falta de comportamientos cooperativos no está predeterminada. En realidad, las perspectivas sistémicas “reconocen la centralidad de la interacción y el contexto”; por lo tanto, “la cooperación es el producto de la elección y las circunstancias” (Stein, 1990: 180 y 207).

En los años ochenta y principios de los noventa, cuando las similitudes políticas en la región eran mayores –en medio de relaciones bilaterales medianamente semejantes frente a Washington y en condiciones de una visión bastante afín frente a los principios y prácticas de la “guerra contra las drogas”–, los grados

de cooperación intra-andina fueron mediores. Desde finales del siglo XX, y en particular después del 11 de septiembre de 2001, ante cambios domésticos considerables en los países de la subregión y en virtud de las modificaciones observadas en el impacto y alcance del fenómeno de las drogas en el área, la escala de cooperación intra-zonal fue aún más baja. Probablemente tres elementos resultaron claves para el empeoramiento del *ethos* cooperativo.

Por un lado, la expansión crítica del negocio de las drogas, en sus múltiples dimensiones y dinámicas, a lo largo y ancho de los Andes produjo, paradójicamente, menos incentivos para la colaboración y coordinación de políticas estatales. Por otro lado, la desarticulación del proyecto de integración subregional –en particular, de la Comunidad Andina de Naciones– y el deterioro de las relaciones diplomáticas como producto de una amplia gama de incidentes de diverso tipo, dificultó aún más ampliar la confianza mutua y desarrollar estrategias compartidas y consensuales frente al narcotráfico y la delincuencia organizada. Por último, el liderazgo político en cada una de las naciones no contribuyó a estimular espacios a favor de comportamientos cooperativos: una suerte de “Cesarismo andino” condujo a que cada mandatario enfatizara sus objetivos internos de cambio institucional y perpetuación personal en desmedro de una mirada común frente a las dro-

gas, tanto en el terreno andino como hacia otras regiones y contrapartes.

La falta de cooperación no sólo limitó la posibilidad de acciones conjuntas para enfrentar el fenómeno de las drogas en los Andes y en aras de su parcial superación interna y subregional, sino que también restringió la probabilidad de acciones concertadas dirigidas a un objetivo compartido como es la reducción de los costos transferidos desde el exterior a través de la “guerra contra las drogas”. Sin cooperación no hubo poder de innovación (para resolver la compleja situación doméstica) ni poder de resistencia (para enfrentar la imposición desde afuera).

Como bien indica Keohane, “la cooperación internacional no necesariamente depende del altruismo, el idealismo, el honor personal, los propósitos comunes, la internalización de normas o la creencia compartida alrededor de un conjunto de valores enraizados en una cultura”. De hecho, “la cooperación denota una relación dialéctica con la discordia y debe ser entendida conjuntamente con ella” (Keohane, 1989: 159-160). La existencia de la discordia propicia, de hecho, la necesidad de interacción; la interacción facilita la negociación y el resultado de ésta puede llevar a la cooperación. En breve, el auto-interés puede conducir a un comportamiento cooperativo. Sin pretender una condición de empatía entre los intereses de las partes es factible que una motivación instrumental o situacional conlle-

ve a la cooperación (Keohane, 1990: 229). Lo esencial es entender (y asimilar) la distinción entre un auto-interés miope y otro previsor; para el primero siempre se asiste a juegos de suma cero, para el segundo hay modos de entrar en juegos iterados que redunden en algunos beneficios y menores costos. Los gobiernos actuales de los países se vienen comportando, en general, con miopía frente al tema de las drogas; especialmente en las relaciones entre sí.

VIII. A modo de conclusión

Al evaluar la perpetua guerra contra los narcóticos en los Andes es importante extraer y subrayar algunas lecciones.

Primero, la lógica de la “guerra contra las drogas” –fuertemente influida por el talante prohibicionista– es errada, deficiente, gravosa y contraproducente. El ejemplo andino es el epítome de una estrategia funesta. Las principales políticas públicas anti-narcóticos aplicadas en el área para hacer frente al fenómeno de las drogas han resultado, individualmente y en conjunto, un fracaso. Las condiciones políticas, sociales, económicas, ambientales, militares, sanitarias y diplomáticas ligadas a este asunto en el mundo andino han empeorado en las últimas dos décadas. Los vínculos entre Estados Unidos y la Unión Europea con el mundo andino en torno a esta cuestión se

han deteriorado. Las manifestaciones que ha adquirido el narcotráfico en países como México, por ejemplo, demuestran –una vez más– que no se trata de una cuestión meramente local, zonal o subregional. Las frases denigratorias de usanza –tal país o región se “colombianizó”– son inútiles para explicar la expansión de un fenómeno que es, en esencia, global y que se expresa en cada ejemplo nacional o regional con las particularidades del caso. Por ello, el dilema no consiste en hacer lo mismo, hacer menos de lo mismo o en hacer más de lo mismo: se trata, básicamente, de hacer algo distinto.

Así por ejemplo, recientemente la secretaria de Estado, Hilary Clinton, aludió a que México se ha “colombianizado” debido a que su monumental problema del narcotráfico, en gran medida generado por el insaciable apetito por las drogas de los estadounidenses y alimentado por la venta descontrolada de armas ligeras que se expenden con facilidad en territorio de Estados Unidos hace que hoy México sea, en sus palabras, “it’s looking more and more like Colombia looked 20 years ago”¹⁵.

De forma habitual, y para producir un efecto simbólico interno, los gobernantes en Washington recurren a calificativos sintéticos y simplistas que confunden en vez de aclarar. Esa forma de manifestarse es parte de la diplomacia de la estigmatización que menoscaba a un país recurriendo a términos antojadizos. En este caso particular, Clinton

demuestra un alarmante desconocimiento. Los modos en que se ha gestado y expandido el narcotráfico en Colombia y México son distintos: en el caso colombiano los cárteles surgieron y prosperaron en una sociedad fracturada y en el marco de un Estado débil; en el caso mexicano, los barones de las drogas emergieron, en buena parte, con el aval de un Estado presuntamente fuerte pero erosionado por los niveles de corrupción e incompetencia. Además, Clinton no tiene en cuenta que el narcotráfico tiene una enorme capacidad adaptativa para forjar nuevas alianzas estratégicas y que mientras Estados Unidos se obsesionó con los capos colombianos, los narcos mexicanos tuvieron la oportunidad y la voluntad de incrementar su cuota de control del mercado de drogas. Tampoco extrae Clinton ninguna enseñanza de Colombia que pudiese servir para México: por ejemplo, el auge del crimen organizado en Colombia mostró que se trataba de un problema de gobernabilidad: si no se dedican más recursos a la institucionalidad democrática y al mejoramiento de las políticas públicas en el frente social la criminalidad perdura, se degrada el sistema político y se exacerba una subcultura de la ilegalidad. La secretaria de Estado se confunde también con la solución al drama mexicano. En términos de la lucha anti-drogas –no de su componente anti-insurgente– el Plan Colombia ha sido, como se indicó, un fracaso. Sugerir

que la Iniciativa Mérida para México, que es idéntico, en esencia, al Plan Colombia, es la alternativa viable y necesaria es un error mayúsculo.

Segundo, la evidencia disponible indica que la cruzada contra las sustancias psicoactivas ilícitas no ha resuelto los inconvenientes esenciales del mundo andino en materia de drogas. Es evidente también que las prácticas anti-drogas vigentes en la región y el hemisferio son inefectivas e insensibles; ni resuelven las dificultades vinculadas a ese asunto ni demuestran compasión con los actores más damnificados por su avance. Más aún, en el arco andino, en especial, los gobiernos de turno en los últimos lustros no han asumido la tarea de abordar y solucionar, al menos parcialmente, los problemas estructurales que han permitido que el negocio de las drogas florezca, prospere y se extienda.

En buena medida, la mejor política pública anti-drogas es una buena política pública en materia de justicia, equidad, salud, derechos humanos, educación, transparencia y empleo. No se trata de promover una estrategia anti-narcóticos presuntamente integral y reparadora: en general, las medidas contra las drogas son dispersas y cuando alcanzan algún nivel holista lo hacen con iniciativas restrictivas y objetivos inalcanzables. Se trata, en realidad, de procurar una estrategia comprensiva del Estado para resolver una dilatada agenda de dificultades socio-económicas y

político-institucionales no resueltas y cuya gradual superación puede ser altamente benéfica por su impacto positivo sobre el fenómeno de las drogas.

En este contexto, el aporte de la Unión Europea y de Estados Unidos, con vistas a una estrategia comprehensiva como la indicada, ha sido nula. Sus contribuciones conceptuales y materiales al mundo andino no se han apartado de la lógica punitiva vigente. Sus respectivas aportaciones se han limitado a sugerir que con su perspectiva o sus recursos la región podría llevar a cabo una “mejor” guerra antinarcóticos. No han cuestionado los pilares esenciales del prohibicionismo actual ni han procurado generar reflexiones públicas que ayuden a repensar las políticas represivas en marcha. Con ello han colaborado a que los mayores costos de una fútil “guerra contra las drogas” se sigan trasladando al arco andino.

Tercero, un hilo conductor entrelaza a la realidad andina actual: por distintas razones no hay espacio político, voluntad institucional, fervor social ni compromiso diplomático para escalar todavía más la “guerra contra las drogas”. Estados Unidos y la Unión Europea, con leves variaciones de forma más que de contenido, continúan operando con un racionalidad semejante frente a la lucha contra las drogas: los Estados (de la periferia en general) carecen de capacidades suficientes (en particular, control territorial y recursos financieros) y, por

lo tanto, “defecionan” (más por razones involuntarias que por voluntad propia) en la “guerra las drogas”. En consecuencia, más presión y asistencia lograrían que, en algún momento, se contara con la suficiente autoridad para librar el combate anti-narcóticos.

Este tipo de perspectiva desconoce las dificultades y prioridades de orden interno, así como las dinámicas sociales y estatales que inciden en el comportamiento de los gobiernos. Incrementar y extremar la “guerra contra las drogas” –a la espera de presuntos beneficios futuros– ya no es un argumento persuasivo para que los países de la región emprendan mejores políticas públicas anti-narcóticos. Una administración nueva (la del presidente Barack Obama en Estados Unidos) con un enfoque ligeramente menos agresivo o un recambio hacia una derecha más hostil (como en Europa) difícilmente logren que la “guerra contra las drogas” se torne una opción natural, permanente y consensual en los Andes.

Cuarto, una política diferente a la vigente en el frente de las drogas parece requerir el uso más creativo del aprendizaje de cuatro décadas de experiencia respecto a la fallida política anti-narcóticos. Por ejemplo, las perspectivas de corto plazo basadas en presuntos resultados exitosos inmediatos deben abandonarse por completo. Pensar y actuar con un horizonte de largo plazo es más prudente y consistente. Más que reproducir enfoques

reactivos, medidas represivas y manejos coercitivos *a posteriori* de un (nuevo) avance del narcotráfico resulta imperativo concebir una serie de acciones preventivas (por ejemplo, en materia de inteligencia frente al crimen organizado), compensatorias (por ejemplo, en materia de una estrategia agraria amplia que incluya reformas importantes), colaborativas (por ejemplo, a favor de una modificación sustantiva del actual régimen internacional anti-drogas) y alternativas (por ejemplo, en el terreno de un sistema de regulación de drogas diferenciado según sustancia).

En vez de aproximarse al tema sólo desde el ángulo de la seguridad nacional –que enfatiza la dimensión estatal– sería clave introducir una mirada más centrada en la seguridad humana, ligada a la protección y defensa de los ciudadanos. Antes que proceder sobre este asunto como uno que está inexorable e incuestionablemente entrelazado a otros “males” –tal el caso del terrorismo– es crucial evitar sobredimensionar su alcance y abocarse a su especificidad: el terrorismo es un medio, el narcotráfico es un negocio; los terroristas promueven una transformación radical, los narcotraficantes quieren usufructuar mejor el *statu quo*. El dogmatismo es un mal consejero para entender y administrar el fenómeno de las drogas; el pragmatismo puede ser una mejor guía para comprenderlo y remediarlo.

Quinto, el tratamiento del negocio de las drogas ha estado signado en el arco andino,

por una diversidad de políticas punitivas individuales. Ahora bien, resulta notorio que el modo más adecuado y menos dispendioso de enfrentar el problema de las drogas es a través de acciones conjuntas, complementarias y convergentes entre Estados y actores no gubernamentales. En el terreno andino específicamente ha sido notable la falta de coordinación así como la ausencia de colaboración. Por ello, parece importante generar espacios e iniciativas que estimulen la confianza entre distintas contrapartes y la acción colectiva entre ellas; en especial entre los países andinos.

El área está subsumida –y no sólo en materia de drogas– en un evidente dilema de prisionero que cada vez es más gravoso para cada actor particular. En la medida en que ello persista la subregión, en su conjunto, verá reducida su autonomía relativa en el tratamiento del tema de las drogas. Estados Unidos continuará imponiendo su pesado “garrote” y la Unión Europea ofrecerá su menaguada “zanahoria”; ambos presionarán con mayor intensidad a las naciones andinas, sea como producto de la amenaza del “narcoterrorismo” o del peligro del crimen organizado transnacional.

Es posible, entonces, que sean motivos defensivos los que, eventualmente, lleven a los gobiernos andinos a cooperar en algunos aspectos relevantes en cuanto al fenómeno de las drogas. Para que ello pueda suceder no es

imprescindible una comunión plena de creencias políticas o un simulacro de empatía. Lo que sí parece urgente es que los líderes de los cinco países dejen de comportarse como “halcones” o “palomas”, en la terminología que usa Putnam, y operen en el doble tablero internacional e interno como artífices de ciertos compromisos puntuales y creíbles¹⁶. Ahora bien, para que lo anterior ocurra se requieren al menos dos condiciones significativas: algún tipo de interés común entre las partes y la percepción de que los beneficios a lograrse (por cooperar) en el futuro justifican no sentirse tentado por la defección en el presente¹⁷.

En breve, es el momento de impugnar con firmeza la “guerra contra las drogas” y concebir nuevas opciones realistas para superar la cuestión de los narcóticos. De lo contrario, lo que ya va vivido el mundo andino se replicará en otros escenarios. Marx sostenía que la historia se repetía dos veces, la primera como tragedia; la segunda como farsa. En esta perpetua cruzada contra los narcóticos la historia resulta siempre igual: es trágica.

Referencias bibliográficas

- CATANZARO, Raimondo (1992): *El delito como empresa: Historia social de la mafia*, Madrid, Taurus Ediciones.
- CHEPESIUK, Ron (1999): *The War on Drugs: An International Encyclopedia*, Santa Barbara ABC-Clio Inc., pp. 261-262.
- GRAUBER, Cornelius (2007): "Drugs and Conflict: How the Mutual Impact of Illicit Drug Economies and Violent Conflict Influences Sustainable Development, Peace and Stability", Eschborn, GTZ.
- KEOHANE, Robert O. (1989): *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder, Westview Press.
- KEOHANE, Robert O. (1990): "Empathy and International Regimes", en MANSBRIDGE, Jane J. (ed.), *Beyond Self-Interest*, Chicago, University of Chicago Press.
- LASERNA, Roberto (1997): "La economía de la coca en Bolivia: Cinco preguntas y una duda", en Martín Hopenhayn (comp.) *La grieta de las drogas: Desintegración social y políticas públicas en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- LEDEBUR, Kathryn (2005): "Bolivia: Consecuencias claras", en YOUNGERS, Coletta A. y ROSIN, Eileen (eds.) *Drogas y democracia en América Latina: El impacto de la política de Estados Unidos*, Buenos Aires, Editorial Biblos/WOLA.
- NAYLOR, R. T. (1999): "Wash-out: A critique of follow-the-money methods in crime control policy", *Crime, Law & Social Change*, Vol. 32, No. 1.
- STEIN, Arthur A. (1990): *Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations*, Ithaca, Cornell University Press.

Notas

- ¹ Ver Jorge Mario Eastman y Rubén Sánchez David (comps.) (1992): “El narcotráfico en la región andina”, Bogotá: Parlamento Andino/ONU-UNDCP. Aquel diagnóstico regional parece hoy exacerbado a la luz del avance del lucrativo negocio de las drogas ilícitas, de la persistente fragilidad estatal y de la oscilante actitud de la sociedad en el mundo andino.
- ² Cabe mencionar que en los regímenes especiales de preferencias comerciales de 1991 brindados por Washington y Bruselas, respectivamente, a los países andinos no se incluyó a Venezuela.
- ³ Cabe subrayar que esta “vía” no es patrimonio contemporáneo de los Andes; en otros contextos geográficos y diferentes momentos históricos distintos países han vivido situaciones idénticas. Es esperable que ello siga ocurriendo en otras naciones de la región y en casos extra-regionales.
- ⁴ Por lo general se asocian erróneamente como semejantes la de-criminalización, la legalización y la despenalización. La de-criminalización puede ser *de jure* o *de facto*: en el primer caso, no se modifica una legislación existente que persigue el uso de drogas pero las autoridades no la aplican; en el segundo tampoco se altera la normatividad punitiva vigente pero las autoridades la implementan de modo menos riguroso. La legalización puede concebirse de dos modos: una liberalización plena de las drogas regulada muy específicamente por parte del Estado o una de tipo competitivo librada al libre mercado. La despenalización apunta a modificar alguna legislación en materia de drogas –por ejemplo, el consumo de la dosis personal de ciertas o todas las sustancias psicoactivas ilícitas– manteniendo un derecho penal severo para otros comportamientos ligados al emporio de las drogas –por ej., el tráfico, la asociación para el crimen organizado, el lavado de activos, etc.–.
- ⁵ Sobre el condicionamiento ver, entre otros, SMITH, Karen E. (1998): “The Use of Political Conditionality in the EU’s Relations with Third Countries: How Effective?”, en *European Foreign Affairs Review*, Vol. 3, No. 2 y DIJKSTRA, A. Geske (2002): “The Effectiveness of Policy Conditionality: Eight Country Experiences”, en *Development and Change*, Vol. 33, No. 2.
- ⁶ Ver, US Department of State: *International Narcotics Control Strategy Reports*, Washington D.C.: US Government Printing Office, 2010.
- ⁷ Ver, US Department of Justice: *National Drug Threat Assessment 2010*, Washington D.C.: US Government Printing Office, 2010.
- ⁸ Ver, Jon Gettman: “Marijuana Production in the United States”, en *Bulletin of Cannabis Reform*, Diciembre 2006 (www.drugscience.org/bcr/index.html accesado el 20 de julio de 2010).
- ⁹ Ver, United Nation Office on Drugs and Crime: *World Drug Report 2010*, Viena: UNODC, 2010.
- ¹⁰ Como señala Laserna al analizar el caso de Bolivia, “gran parte de los fracasos en la política de erradicación de la coca se deben a que tal política parte del supuesto de que los campesinos solo buscan utilidades, sin caer en la cuenta de el **flujo** de recursos de ingresos monetarios para los campesinos es tanto o más importante que el **nivel** de esos ingresos” (negrillas del autor). LASERNA, Roberto (1997): “La economía de la coca en Bolivia: Cinco preguntas y una duda”, en Martín Hopenhayn (comp.): *La grieta de las drogas: Desintegración social y políticas públicas en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- ¹¹ Este ciclo se vio exacerbado desde mediados de los ochenta por la crisis en la agricultura tradicional en los Andes, en particular, y América Latina, en general. Grauber le asigna a este hecho un lugar explicativo importante en la expansión de la producción coquera en la región andina.

- ¹² Ver, PECENY, Marc y DURMAN, Michael (2006): "The FARC's Best Friend: U.S. Antidrug Policies and the Deepening of Colombia's Civil War in the 1990s", *Latin American Politics and Society*, Vol. 48, No. 2, Verano 2006.
- ¹³ Ver, en especial, Francisco Thoumi: "Las drogas ilegales, el fracaso de la política antinarcoóticos y al necesidad de reformas institucionales en Colombia", en Juan Gabriel Tokatlian (comp.): *La guerra contra las drogas en el mundo andino: Hacia un cambio de paradigma*, Buenos Aires, Editorial del Zorzal, 2009.
- ¹⁴ Particularmente Estados Unidos, y después de la conmoción generada por los atentados del 11 de septiembre de 2001, ha buscado llevar la "guerra al terrorismo" fuera de sus fronteras y a lo que considera su origen; esto es, Medio Oriente y Asia central.
- ¹⁵ Ver, Secretary of State Hillary Clinton's Speech at the Council on Foreign Relations, en: <http://secretaryclinton.wordpress.com/2010/09/08/secretary-of-state-hillary-clintons-speech-at-the-council-on-foreign-relations/> (accesado el 12 de septiembre de 2010).
- ¹⁶ Ver, PUTNAM, Robert (1988): "Diplomacy and Domestic Policy: The Logic of Two-Level Games", en *International Organization*, Vol. 42, No. 3.
- ¹⁷ Ver, en particular, MARTIN, Lisa I. (1992): "Foundations for International Cooperation", en SMITH, Peter H. (ed.): *Drug Policy in the Americas*, Boulder, Westview Press.

