

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO)
SEDE ECUADOR

PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES
CONVOCATORIA 2003-2005

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES CON
MENCIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES

**Bolivia: entre las encrucijadas del narcotráfico en la
región andina**

ELENA RUIZ LABRADOR
Diciembre de 2009

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO)
SEDE ECUADOR

PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES
CONVOCATORIA 2003-2005

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES CON
MENCIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES

**Bolivia: entre las encrucijadas del narcotráfico en la
región andina**

ELENA RUIZ LABRADOR
Diciembre de 2009

TUTOR: HERNÁN MOREANO URIGÜEN

LA PAZ (BOLIVIA), DICIEMBRE DE 2009

Dedicado a aquellos que apoyan sueños sin ningún tipo de restricción. A mis padres, Eliseo y Carmen. También a los que fueron y son una parte vital de mi existencia. Aunque se tuvieron que marchar por orden de la naturaleza, siguen viajando conmigo. A mis abuelos, Carlos y Micaela.

A Patricia, Begoña, Jose, Sergio, Álvaro, Jimena y a todos los que aún están por llegar.

A Ángela, por concederme el enorme privilegio de disfrutar de su amistad de forma incondicional.

Agradecimientos

Mi agradecimiento más profundo y sincero al que ha sido mi amigo y director de tesis, Hernán Moreano, por no haber cesado de repetir durante años que no tenía que dejar de creer en mí. Esta tesis se convirtió en realidad gracias a su tesón y perseverancia. Mi reconocimiento también como ser humano, académico y amigo. Sé que llegará muy lejos.

Como no podía ser de otra manera, también quiero expresar mi gratitud inmensa hacia Adrián Bonilla, por su constante apoyo mientras viví en Ecuador y por su paciencia con mayúsculas. A todo el personal de FLACSO, en especial a Verónica Sánchez y a Edwin Vallejo, por ser mis compañeros insustituibles durante todo el camino ecuatoriano que me tocó recorrer.

A Delina Garsón, Franco Clavijo, Wolfgang Friedl, Maribel Almeida, Lorena Arroyo, Bérénice Cappe y Margaux Dupont por su amistad y por haber resistido mis cambios de humor y el estrés que me ha causado todo este proceso.

Y como no, a todos aquellos que en 2003 creyeron que era una locura ir a Ecuador a estudiar un máster. Ellos eran los ciegos por ni siquiera considerar que el conocimiento riguroso y de calidad también se produce en América Latina. Mi encuentro con FLACSO ha sido, sin lugar a dudas, una de las experiencias más enriquecedoras de mi vida. A veces, es bueno nadar contra corriente y seguir los dictados del corazón y de la intuición.

Índice

Capítulo I. Introducción teórica

1.1. Introducción.....	7
1.2. Introducción al estudio de caso.....	7
1.3. Las Escuelas Liberales.....	9
1.4. Las Escuelas Realistas.....	17
1.5. Constructivismo.....	24
1.6. Conclusión.....	26

Capítulo II. El narcotráfico en la región andina

2.1. Introducción.....	28
2.2. ¿Qué es narcotráfico y cómo funciona?.....	28
2.3. La vulnerabilidad andina al fenómeno del narcotráfico.....	32
2.4. Conclusión.....	44

Capítulo III. Política antinarcóticos de los Estados Unidos hacia los Andes y sus repercusiones (1998-2009)

3.1. Introducción.....	46
3.2. Política de seguridad de Estados Unidos entre 1998-2009.....	46
3.3. Política antinarcóticos de Estados Unidos hacia los andes.....	50
3.4. Fracaso de la política antidrogas de Estados Unidos hacia los andes.....	74
3.5. Conclusión.....	76

Capítulo IV. Bolivia y su lucha contra el narcotráfico entre 1998 y 2005: política de “Coca Cero”

4.1. Introducción.....	78
4.2. Significado cultural, social y económico de la hoja de coca.....	78
4.3. Bolivia, el narcotráfico y la coca antes de la implementación del Plan Dignidad.....	79
4.4. La política de “Coca Cero”: implementación del Plan Dignidad.....	86
4.5. Nacimiento del MAS y su vinculación con el movimiento cocalero.....	93
4.6. Calma en el Chapare y negociación del cato.....	96
4.7. Conclusión.....	100

Capítulo V. Políticas y discurso de Evo Morales en relación a la defensa de la hoja de coca y la lucha contra el narcotráfico: “Coca sí, cocaína no”

5.1. Introducción.....	102
5.2. Llegada al poder del primer indígena y dirigente cocalero.....	102
5.3. Giro en la política exterior: discrepancias con Estados Unidos.....	108
5.4. Alternativas anti-hegemónicas de lucha contra el narcotráfico: vivir sin la DEA.....	112
5.5. Situación de los cultivos, número de incautaciones y desvíos de la hoja de coca al finalizar el primer mandato de Evo Morales.....	121
5.6. Conclusión.....	124

Conclusiones y recomendaciones.....	127
-------------------------------------	-----

Anexos.....	133
-------------	-----

Bibliografía.....	141
-------------------	-----

Síntesis

La llegada al poder de Evo Morales en Bolivia y de Hugo Chávez en Venezuela ha traído consigo cambios sustanciales en la relación de algunos países andinos con Estados Unidos. Los motivos recaen en que el discurso de ambos está plagado de ataques contra este país amparándose en la necesidad de tomar posiciones anti imperialistas y en recuperar la soberanía perdida por la intervención del gobierno estadounidense en los andes.

Es probable que una de las áreas que más influencia ha tenido en la relación entre Estados Unidos y los cinco países que forman la región andina, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia haya sido la de la lucha antinarcoóticos. Desde los años 80 en que Ronald Reagan declaró la guerra contra las drogas y la asumió como un problema de seguridad nacional, Estados Unidos ha tratado de poner en marcha una estrategia antidrogas que privilegia, por encima de otros métodos, el uso de la fuerza militar para acabar con los cultivos o con lo que ellos creen que es la fuente del problema.

El hecho de que Evo Morales sea el primer indígena y dirigente cocalero que llega a ocupar el sillón presidencial en un país de América Latina ha creado fuertes discrepancias entre Bolivia y Estados Unidos a la hora de entender el problema de las drogas. La visión andino-cocalera defendida por Morales, quien reclama el derecho a que su gente siga cultivando una planta que forma parte de su cultura desde tiempo inmemorial, choca de forma frontal con la visión estadounidense.

De acuerdo a todo esto, a lo largo de esta tesis trataremos de analizar qué tipo de influencia ha tenido la política que ha llevado a cabo Estados Unidos en materia de lucha contra las drogas, en el desarrollo del concepto que ahora defienden algunos países andinos, en especial Bolivia. Es decir, si esta política implementada durante la década de los 80, 90 y la primera del siglo XXI ha creado nuevas construcciones sociales que permiten repensar la utilidad y efectividad de la misma.

Capítulo I. Introducción teórica

1.1. Introducción

Con el fin de dar una base académica y teórica a la problemática de estudio que se abordará en esta tesis, a lo largo del presente capítulo se han analizado y puesto en discusión algunas de las teorías de la disciplina de las relaciones internacionales que pueden arrojar luz al caso que nos ocupa: las relaciones de Estados Unidos con la región andina en materia del narcotráfico y cómo estos cinco países latinos, especialmente Bolivia, responden a las políticas de lucha antidroga.

Para este fin, se ha tratado de hacer un análisis comprensivo de cuatro escuelas de las relaciones internacionales:

-Las escuelas liberales, dentro de las cuales se tratará el idealismo liberal, la interdependencia y dentro de ésta el significado de sensibilidad y vulnerabilidad en el sistema internacional.

-Las escuelas realista que incluyen el realismo clásico, el neorrealismo y el realismo subalterno.

-El constructivismo, que aunque no tiene estatus de teoría, ha hecho importantes aportes para la comprensión de las relaciones internacionales al incluir factores socio-cognitivos en la discusión.

-Las teorías críticas que apuestan por cuestionarse las bases de las escuelas tradicionales por estar dominadas por el racionalismo científico y no permitir un mejor entendimiento de la historia, la cultura y el poder político.

Finalmente y después de llevar a cabo un análisis exhaustivo de la utilidad de cada teoría para el caso que estamos abordando, se escogerá la escuela más adecuada para permitirnos demostrar la veracidad o la falsedad de la hipótesis planteada.

1.2. Introducción al estudio de caso

El narcotráfico ha sido y es uno de los temas que más interés ha despertado por parte de Estados Unidos a la hora de entablar una relación con los cinco países que componen la región andina: Bolivia, Venezuela, Perú, Colombia y Ecuador. Desde que en los años 80 el presidente Ronald Reagan declarase la guerra contra las drogas y asumiese que el tema había que tratarse desde una óptica de seguridad nacional, el interés de su país en participar en la lucha contra los estupefacientes en los andes ha ido en aumento.

Desde 1998, año que se ha escogido para arrancar el análisis realizado a lo largo de las siguientes páginas, Estados Unidos ha aportado fondos y conocimiento técnico para

trabajar, principalmente, en temas de interdicción y erradicación. Sin lugar a dudas, los esfuerzos más remarcables se canalizaron a través del Plan Colombia y de sus sucesivos apéndices. Esta estrategia ha primado lo militar por encima de lo social y cultural y con el paso de los años, ha demostrado no ser muy eficiente para terminar con lo que los estadounidenses llaman narcoterrorismo.

En el caso concreto de Bolivia, la situación ha sido relativamente diferente de la Colombiana. En este país, en el año 1998 se puso en marcha el llamado Plan Dignidad cuya meta era la consecución de la llamada “coca cero”. A pesar de que se lograron importantes avances en la erradicación a costa, en muchas ocasiones, de violar los derechos humanos el objetivo no se logró. Mucho de esto tiene que ver con lo arraigado que está la hoja de coca en la cultura boliviana.

Además, en respuesta a esto, se produjo un fortalecimiento del movimiento cocalero, liderado por Evo Morales, que lo llevó al poder en el 2006. Ocupando la presidencia de Bolivia, Morales ha creado un discurso anti imperialista que lo ha llevado a enfrentarse a Estados Unidos llegando, incluso, a expulsar a su embajador y a la Drug Enforcement Agency (DEA) de suelo boliviano en 2009.

Se ha dado, por tanto, a través de este caso, una contraposición entre la visión de lucha contra el narcotráfico de los Estados Unidos y la propuesta por Evo Morales, quien defiende la soberanía nacional, el uso tradicional de la hoja de coca y una forma de hacer frente al tráfico de drogas regional y autosuficiente.

Ante este panorama, el objetivo principal de esta tesis será el de averiguar de qué manera la política antinarcóticos de los Estados Unidos crea una nueva visión de la cooperación en materia de lucha contra las drogas en el gobierno de Evo Morales.

Es un hecho que la política aplicada por Estados Unidos existe desde la década de los 80 y que su concepción no ha avanzado en exceso a lo largo del tiempo. A parte de las consecuencias negativas o positivas que haya podido tener en el ciclo de la producción y consumo de droga, otro efecto relevante que ha tenido es la creación de construcciones sociales dentro de algunos países, como en el caso de Bolivia, que han forzado a repensar la utilidad de esa misma política. Y esto ha sido fomentado por la llegada al poder del dirigente cocalero, Evo Morales, sobre todo porque su forma de entender la lucha contra las drogas

tiene un carácter más andino¹ y basado en las tradiciones ancestrales que poco o nada tienen que ver con un uso represivo de la fuerza militar y policial.

De acuerdo a esto, a lo largo de esta tesis trataremos de demostrar si la llegada al poder del dirigente cocalero, Evo Morales, es el resultado de la política antinarcóticos de Estados Unidos hacia la región andina y especialmente hacia Bolivia, entonces, las posibilidades de cooperación en materia antinarcóticos serán escasas.

Además, si el estado boliviano es un estado débil y sin capacidad para asumir una lucha contra las drogas efectiva tal y como afirma Estados Unidos, y también, pretende basar su estrategia en un control social, entonces las posibilidades de que Bolivia aumente sus cultivos y el tráfico de drogas aumenta.

1.3. Las Escuelas Liberales

Idealismo liberal

A lo largo de la historia de las relaciones internacionales, el liberalismo ha desarrollado distintas corrientes de pensamiento. Se podría decir que son tres las principales: la primera es la que sostiene que la interdependencia económica disuadirá a los Estados de la guerra para evitar que su prosperidad quede maltrecha; la segunda línea apunta a que la democracia es la llave de la paz mundial; y, finalmente, la tercera que las organizaciones internacionales serán las que acaben con el comportamiento egoísta de los Estados al demostrarles que pueden obtener ganancias inmediatas a través de una cooperación duradera entre ellos (Walt,1998:32).

Aunque todas ellas presentan diferentes fórmulas para conseguir la paz, es la segunda el que es conocido como idealismo liberal. Para encontrar las bases de este pensamiento hay que recurrir a Inmanuel Kant y a su obra “La Paz Perpetua”. Es aquí donde este filósofo alemán del siglo XVIII sostiene que “el estado de paz entre hombres que viven juntos no es un estado de naturaleza” (Kant, 1998) por lo que es necesario establecer unas normas para evitar las agresiones. Entre otras cosas, Kant sostiene que “ningún Estado debe inmiscuirse por la fuerza en la constitución y gobierno de otro” (Ibíd) y que “los ejércitos permanentes deben desaparecer totalmente con el tiempo” (Ibíd).

¹ Cuando hablamos de andino nos estamos refiriendo al hecho de que, históricamente, esta región ha estado muy ligada al cultivo de hoja de coca, hecho que ha originado una amplia base social de productores que, desde que se percibe a la cocaína como una amenaza en países como Estados Unidos, han sido demonizados y, muchos de ellos, catalogados como narcotraficantes. Dentro de sus reivindicaciones actuales están la de legalizar la hoja de coca a través de excluirla de la Lista I de sustancias estupefacientes de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, permitir el consumo legal de la hoja y su industrialización y continuar con sus tradiciones ancestrales de uso.

Aunque sin ser contemporáneos, fue Woodrow Wilson el que introdujo en su discurso los fundamentos de las ideas kantianas cuando afirmó que “solo la acción conjunta de las naciones democráticas pueden garantizar la preservación de un inmutable concierto por la paz” (Wilson, 1994:32). En otras palabras lo que Wilson estaba defendiendo es la llamada tesis de la paz democrática que sostiene que las democracias liberales nunca o casi nunca se han hecho la guerra, incluso, que éstos no son más propensas a la guerra que los Estados no democráticos, pero tampoco lo son menos y que, aunque las democracias liberales no se hacen la guerra entre ellas, si han tenido conflictos armados con Estados no liberales (Peñas, 1997).

Tal era el afán de Wilson de promover la paz a través de la reivindicación del derecho humano y no de defender “poderío físico de la nación” (Wilson, 1994:34), que en 1918, durante la I Guerra Mundial, propuso la creación de una institución internacional² llamada la Liga de Naciones. Pero, a pesar de tener la pretensión de confiar la estabilidad mundial a la existencia de democracias, los defensores del liberalismo abogan por la existencia de Estados separados y poderosos cuya esencia debe ser la soberanía vista como un precepto moral para legitimar los derechos (Banks, 1984). Esto ha sido resultado de los distintos fracasos en la expansión de las ideologías universalistas (sobre todo en momentos revolucionarios), lo que les ha obligado a hacerse cargo del ineludible problema del Estado y la guerra (Peñas, 1997).

Instituciones de control del narcotráfico

Ya para principios del siglo XX el problema de las drogas se comenzó a regular a nivel internacional. Aunque la Convención Internacional sobre el Opio en La Haya fue firmada en 1912, las primeras discusiones de la comunidad internacional sobre este asunto tuvieron lugar en Shanghai en 1909 para abordar el tema del opio chino³. Fue aquí donde nació un sistema que por primera vez en la historia creó una única forma de control de carácter represivo pero aplicable a todas las sociedades (Thoumi, 2009).

En 1920, la Liga de las Naciones asumió el papel del control internacional de las drogas y bajo su liderazgo tuvieron lugar tres convenciones, una en 1925, otra en 1931 y la última en

² La creación de la Liga de Naciones formaba parte de un discurso pronunciado en el Congreso de los Estados Unidos el 8 de enero de 1918 en el que enumeró la lista de los 14 puntos de Wilson con el objetivo de poner fin a la I Guerra Mundial y crear un nuevo orden mundial. A grandes rasgos, abogaba por el uso de convenios abiertos y no secretos, libertad de navegación fuera de las aguas jurisdiccionales, desaparición de las barreras económicas, garantías de reducción de armamentos nacionales, derecho a la autodeterminación de los pueblos, restauración de los países más afectados por la guerra y la creación de una asociación general de naciones, a constituir mediante pactos específicos con el propósito de garantizar mutuamente la independencia política y la integridad territorial, tanto de los Estados grandes como de los pequeños.

³ United Nations Office on Drugs and Crime, 2008, *A Century of International Drug Control*. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/100_Years_of_Drug_Control.pdf

1936. Todas ellas tuvieron un papel relevante en la reducción del comercio lícito de narcóticos en esta época. Finalizada la II Guerra Mundial, el control de las drogas pasó a manos de las Naciones Unidas cuyo hito más relevante en los 50 fue el Protocolo de Opio firmado en 1953⁴. Estos primeros esfuerzos por crear un sistema de control de drogas internacional estaban basados en el objetivo de controlar el mercado lícito de drogas y limitarlo a usos médicos. Es decir, los controles se expandieron a la manufactura y producción de drogas pero no fue hasta finales de los años 30 que se legisló sobre el tráfico de drogas⁵.

Sin embargo, las tres convenciones que han marcado y continúan marcando la lucha contra las drogas a nivel internacional son las siguientes⁶:

-La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961⁷: se encargó de reunir en un solo tratado todos los acuerdos multilaterales a los que se había llegado hasta entonces. Principalmente se centró en garantizar el abastecimiento suficiente de estupefacientes para necesidades médicas y científicas, en la prohibición del consumo de estas sustancias que no fuera para fines terapéuticos y en prevenir la desviación de sustancias hacia el mercado ilícito. Además, buscó racionalizar los mecanismos de fiscalización de sustancias y a ampliar las medidas represivas contra las plantas que servían de materia prima para las drogas⁸. El hecho de que la hoja de coca esté penalizada en esta Convención ha dado lugar a que el presidente de Bolivia, Evo Morales, solicite a las Naciones Unidas que retire a esta hoja de la lista de estupefacientes prohibidos por los convenios internacionales⁹

-El Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971¹⁰: regulaba un grupo más heterogéneo de sustancias dentro de las cuatro listas. Una de las grandes diferencias con la Convención de 1961 es que ésta omite el “concepto de similitud”, incluido en el artículo 3,

⁴ Ibid.

⁵ El espectro de sustancias controladas fue creciendo gradualmente del opio a la morfina (Recomendaciones de la Conferencia de Shanghai en 1909), cannabis (Convención de 1925), opio sintético (Protocolo de 1948), sustancias psicotrópicas (Convención de Sustancias Psicotrópicas de 1971) y precursores químicos (Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Narcóticos y Sustancias Psicotrópicas de 1988). Ibid.

⁶ Estas tres convenciones han logrado que 180 Estados las hayan firmado. Hecho relevante teniendo en cuenta que se trata de una materia que continúa generando mucha susceptibilidad a nivel internacional.

⁷ Ver Naciones Unidas, 1961. Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes.

⁸ Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), 2008. *Informe*. Naciones Unidas.

⁹ Este pedido tuvo lugar en la 52 Sesión de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas, celebrado en Viena (Austria) el 11 de marzo de 2009. El presidente Morales desafió a la audiencia a que lo detuvieran si es que estaba cometiendo algún delito cuando comenzó a acullicar (masticar) hoja de coca durante su ponencia al tiempo que explicaba que “coca, no es cocaína”. El País (2009). “Evo Morales pide la despenalización de la hoja de coca”. El País, octubre 25.

http://www.elpais.com/articulo/internacional/Evo/Morales/pide/despenalizacion/hoja/coca/elpepuint/20090311elpepuint_13/Tes

¹⁰ Ver Naciones Unidas, 1971. Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971.

por el cual se someterá al mismo grado de fiscalización a todas aquellas sustancias nuevas que se presten a un uso indebido o puedan causar efectos nocivos similares a las ya incluidas en las listas¹¹.

-La Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988¹²: ante el aumento de la delincuencia organizada transnacional y el narcotráfico, así como en las dificultades que se encontraban a la hora de enjuiciar a personas involucradas en delitos con drogas y en blanqueo de dinero, esta Convención se centró, esencialmente en ampliar y fortalecer la coordinación y cooperación internacionales a través de la dotación a las autoridades competentes de instrumentos jurídicos con el fin de reprimir el narcotráfico internacional¹³.

En cuanto a la elaboración de estos acuerdos internacionales, habría que decir que los regímenes de clasificación de la Convención de 1961 y el Convenio de 1971 incluyen contradicciones desde el punto de vista científico¹⁴ que han generado un gran debate planteado tanto por Bolivia como por Perú en relación a la hoja de coca.

Estas tres convenciones han supuesto un fuerte limitante a la hora de buscar otras opciones para solucionar la producción y el consumo de drogas. Por esta razón, los países tienen grandes limitaciones para formular políticas relacionadas con las drogas que marquen una diferencia con el paradigma prohibicionista (Thuomi, 2009).

Organizaciones de control en el hemisferio

-United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC): trabaja en todas las regiones del mundo y en América Latina. Su función principal es la de asistir a los estados miembros en su lucha contra las drogas, el crimen y el terrorismo. Esta oficina de Naciones Unidas saca anualmente un reporte mundial y de país en el que, entre otras cosas, se incluye un monitoreo de cultivos de plantas como la coca o la amapola¹⁵. Este informe suele ser tomado como referencia a la hora de hablar de cifras de cultivo.

-Comisión Interamericana para el control del Abuso de Drogas (CICAD), dependiente de la Organización de Estados Americanos (OEA): considera a las drogas como una amenaza

¹¹ Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), 2008. *Informe*. Naciones Unidas.

¹² Ver Naciones Unidas, 1988. Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

¹³ Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), 2008. *Informe*. Naciones Unidas.

¹⁴ El cannabis y la resina de cannabis son estupefacientes, en tanto que algunos de sus ingredientes activos son sustancias sicotrópicas y están sometidos a medidas más leves. La hoja de coca y la cocaína son estupefacientes, pero las sustancias del grupo de la amfetamina, que tienen efectos estimulantes análogos, son sustancias sicotrópicas. Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), 2008. *Informe*. Naciones Unidas.

¹⁵ Ver website de United Nations Office on Drug and Crime. <http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/index.html> (Visitada el 25 de octubre de 2009).

para la estabilidad de la sociedad civil ya que solo deja destrucción y violencia a su paso. El trabajo de la OEA en esta materia está enfocado a la reducción de la oferta y la demanda y del desarrollo de instituciones antidroga dentro de cada estado miembro a través de la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio de 1996¹⁶.

-Comunidad Andina de Naciones (CAN)¹⁷: los países miembros de la CAN, a excepción de Venezuela, consideran que la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas, lavado de activos, desvío y contrabando de precursores químicos y tráfico de armas, afectan severamente el desarrollo y seguridad de sus países. Los antecedentes jurídicos inmediatos son los dispuestos por el artículo 16 del Acuerdo de Cartagena, la Decisión 458 "Lineamientos de la Política Exterior Común" y las directrices presidenciales adoptadas en el Consejo Presidencial Andino de Cartagena de Indias el 17 de abril de 2001. En el año 2000, a través de la Decisión 505 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, el "Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos"¹⁸.

Todo esto es una muestra de que, efectivamente, puede existir un sistema de colaboración entre estados que permita hacer frente al narcotráfico de una forma consensuada y única. De hecho, a lo largo del tiempo, se han ido forjando unos sistemas internacionales de corte legal que, por ejemplo, unifican los sistemas de medida de plantación de hoja de coca. Así, Naciones Unidas, a través de su Oficina contra las Drogas y el Delito, publica anualmente un informe estadístico detallado de cada país que permite conocer los avances y retrocesos en esta materia. Todo esto es posible gracias a que los países han firmado diferentes acuerdos que permiten estas mediciones¹⁹.

La interdependencia

¹⁶ José Miguel Insulza, Secretario General de la OEA anunció en mayo de 2009 que la Organización tiene previsto revisar su estrategia antidrogas para fijar como objetivo principal la reducción de la demanda de las drogas en el continente. Las razones que esgrimió Insulza fueron que las organizaciones de narcotraficantes han aumentado su poder, han surgido nuevas sustancias y el consumo de éstas se ha masificado. Ver más información en <http://www.cicad.oas.org/es/default.asp> (Visitada el 25 de octubre de 2009).

¹⁷ Ver el website de la Comunidad Andina de Naciones. www.comunidadandina.org. (Visitada el 27 de octubre de 2009).

¹⁸ Según se informa en la página web de la CAN, "el Plan aborda la lucha contra el problema de las drogas ilícitas en forma integral, comprendiendo todos los aspectos involucrados tanto en la producción, tráfico, consumo y delitos conexos y se basa en los principios de la responsabilidad compartida, la solidaridad, el pleno respeto a las respectivas legislaciones, soberanía e integridad territoriales, así como en la estricta observancia del Derecho Internacional. Además reconoce que los esfuerzos que realizan actualmente los países andinos, a través de sus respectivos programas nacionales para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos, pueden ser significativamente impulsados y complementados mediante una acción conjunta". www.comunidadandina.org

¹⁹ Todas las agencias del Sistema de Naciones Unidas trabajan en colaboración con el gobierno de turno de los países donde están presentes y sus planes de trabajo se basan en acuerdos consensuados con los diferentes actores políticos que han sido elegidos democráticamente por los ciudadanos.

Posterior al desarrollo del idealismo, surgió lo que se conoce como el liberalismo institucional. Esta corriente tuvo tres ramificaciones, solapadas en el tiempo que se conocen como la teoría de la integración funcionalista (1940-1950), la teoría de la integración regional neofuncionalista (1950-1960) y, finalmente, la que ha tenido más repercusión, la teoría de la interdependencia (1970) (Grieco, 1993).

Ésta última fue desarrollada por Robert Keohane y Joseph Nye y son ellos los que hablan de los denominados “regímenes internacionales”. Según explican, “al crear o aceptar procedimientos, normas o instituciones para ciertas clases de actividades, los gobiernos regulan y controlan las relaciones transnacionales e interestatales” (Keohane y Nye, 1998:18). Todo este concepto lo enmarcan dentro de otro al que consideran fundamental, la interdependencia. Con la aparición de estas nociones, también cambian las posiciones que ocupaban en la política internacional el principal actor por excelencia en el realismo: el Estado. “la figura dominante en la política mundial durante cuatro siglos a partir de la finalización del feudalismo, está siendo eclipsado por actores no territoriales, como las corporaciones multinacionales y las organizaciones internacionales” (Ibíd:15). En su opinión, “en política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países” (Ibíd:27). Es decir, que no es una dependencia puesto que los países tienden a colaborar siguiendo, en mayor o menor medida, sus propias decisiones ya que “en la política de la interdependencia se encuentran involucrados intereses internos, transnacionales y gubernamentales. Las políticas internas y externas comienzan a elaborarse estrechamente” (Ibíd:22).

Dentro de la concepción de la interdependencia, ¿en qué posición quedaría el poder militar tan importante dentro de la visión realista? Teóricamente relegado a un segundo plano porque surgen nuevos intereses más importantes.

En la interdependencia compleja, “la fuerza militar no es empleada por los gobiernos contra otros gobiernos de la región [...] la fuerza militar, por ejemplo, puede ser irrelevante para resolver desacuerdos sobre aspectos económicos entre los miembros de una alianza” (Ibíd:41). Pensemos que para el realismo la fuerza militar es fundamental para poder resolver cualquier conflicto entre los Estados. Esto tendría implicaciones importantes ya que en el plano internacional, no solo los países con más potencial militar serían los más fuertes, sino que también los países con más deficiencias en este terreno pero fuertes en otros podrían tener protagonismo a través de las organizaciones internacionales y de la cooperación.

Esto también tendría otras implicaciones, como el establecimiento de una agenda diversificada y con preeminencia de otros temas ya que no son militares exclusivamente.

“Hoy en día, ciertos temas no militares adquieren énfasis en las relaciones interestatales, mientras que otros realmente de igual importancia son descuidados o directamente se entrega su manejo a un nivel técnico” (Ibíd:50).

Otra característica relevante de la interdependencia son los canales múltiples a través de los cuáles conectan las distintas sociedades, lo que genera que la distinción entre la política internacional y nacional quede borrosa. Esto facilita la cooperación entre los Estados porque los políticos se hacen más flexibles y receptivos a las opiniones del resto. Así, “el papel potencial de las instituciones internacionales para la negociación ha crecido enormemente” (Ibíd:54). Pero si esto es así, ¿la anarquía que defendían los realistas queda relegada en beneficio de la jerarquía impuesto? Aparentemente si, pero hay opiniones diversas con respecto a esto. “El sistema internacional está y estará en un futuro previsible, caracterizado por una estructura en la que no hay una institución central que establezca y garantice el cumplimiento de las normas de conducta. En este sentido, la característica central de la política internacional es todavía la anarquía (Mayer et al.,1997:396)”. Es cierto que esto es así, porque aun no existe ningún organismo internacional capaz de tener el mando en todos los aspectos a nivel mundial. No se puede comparar con un estado donde hay un poder supremo, y como diría Waltz, el resto estaría organizado jerárquicamente.

Pero cabría pensar en otra opción que si no son las organizaciones internacionales podría ser alguna potencia la que liderase el panorama internacional. Keohane rechaza la teoría de la estabilidad hegemónica. “La cooperación no requiere necesariamente la existencia de un líder hegemónico después que se han establecido los regímenes internacionales” (Keohane, 1998:50).

En el caso de las relaciones entre Estados Unidos y la región andina se han caracterizado, y aún lo hacen, por ser asimétricas (Bonilla y Páez, 2006). Y uno de los temas que más las ha marcado ha sido el narcotráfico puesto que, en diferentes grados y tiempos, los países andinos han tratado de colaborar en esta lucha contra las drogas pero su falta de recursos económicos y de poder político ha impedido que la simetría estuviera presente. De hecho, como se comprobará a lo largo de esta tesis muchos países andinos no podrían hacer frente al tráfico ilícito de sustancias si no es con ayuda externa.

De todos modos, la existencia de relaciones interdependientes para hacer frente al narcotráfico es cada día más necesaria puesto que sería imposible para un solo Estado hacerse cargo en solitario puesto que el tráfico ilícito de drogas cuenta cada día con más actores a nivel internacional que sobrepasan el plano estatal. Por tanto, es necesario el trabajo conjunto

ante la existencia de una interdependencia, como se verá en el capítulo dos, inevitable en esta materia.

Sensibilidad y vulnerabilidad

Como aclaran Keohane y Nye, no se debe definir la interdependencia pensando que ésta solo es equilibrada. "Son las asimetrías en la dependencia los factores que más probablemente han de proporcionar fuentes de influencia a los actores en sus manejos con los demás" (Keohane y Nye, 1998). Los actores menos dependientes se suelen encontrar en situación de usar las relaciones interdependientes como fuentes de poder en una negociación.

Para entender el papel del poder en la interdependencia, hay que distinguir dos dimensiones: sensibilidad y vulnerabilidad. La sensibilidad implica grados de respuesta dentro de una estructura política y se crea mediante interacciones dentro de un marco de políticas. Supone que el marco permanece invariado. "El hecho de que un conjunto de políticas permanezcan constantes puede reflejar la dificultad para formular nuevas políticas en un corto plazo o también el compromiso con cierto patrón de normas internas o internacionales" (Ibid, 1998). En el caso concreto de Bolivia, ha existido un temor muy fuerte a que Estados Unidos dejase de facilitar la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA por sus siglas en inglés) como "premio" en su colaboración a la lucha contra las drogas. Sin embargo, después de que el gobierno estadounidense ejecutase la suspensión²⁰, Evo Morales ha insistido en que el ATPDEA no era determinante para su economía²¹ y, por tanto, su nivel de interdependencia y sensibilidad no era tan alto como se pensaba.

La vulnerabilidad de la interdependencia se apoya en la disponibilidad relativa y en el costo de las alternativas que los actores deben encarar. La enorme asimetría en relación con este país se expresa en más vulnerabilidad, sobre todo, porque los intereses de las sociedades andinas y de sus Estados tienen poco impacto en las decisiones de Estados Unidos (Bonilla y Páez, 2006).

²⁰ Estados Unidos dejó de renovar el ATPDEA a Bolivia el 1 de julio de 2009. Las razones que se esgrimieron tenían que ver con el aumento de cultivos de hoja de coca en el país y la "relajación" a la hora de colaborar en la lucha contra el narcotráfico. Lo cierto es que las relaciones quedaron muy marcadas con las tensiones entre Washington y La Paz que terminaron en la expulsión mutua de embajadores.

²¹ De hecho, el gobierno boliviano ha buscado nuevos mercados para sustituir al estadounidense en otros países. China, México, Brasil o Argentina podrían ser la solución al excedente que se ha creado en el país. Adnmundo (2008). "Tras la suspensión del ATPDEA, Bolivia quiere diversificar mercados". www.adnmundo.com, noviembre 26.

http://www.adnmundo.com/contenidos/comercio/suspension_atpdea_bolivia_diversificar_mercados_china_mexico_brasil_paraguay_argentina_estados_unidos_ce_261108.html. Además, Venezuela se comprometió a comprar textiles, madera, alimentos y cuero a productores bolivianos en el marco del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) de la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA). Bol Press (2009). "El TCP desplaza el ATPDEA", febrero 10. <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2009100210>

En cuanto a la relación entre interdependencia y poder, la sensibilidad será menos importante que la vulnerabilidad para proporcionar recursos de poder a los actores (Keohane y Nye, 1998).

1.4. Las Escuelas Realistas

El Realismo

Aunque durante muchos años, como veremos a continuación, el enfoque que se ha tendido a aplicar en materia de lucha contra las drogas ha sido de corte realista, esto no implica que los resultados hayan sido exitosos. La visión que aporta el realismo en relación al narcotráfico se basa principalmente en la necesidad de utilizar medios policiales y militares con el fin de defender y mantener la soberanía y la supervivencia del estado al observar el tráfico ilícito de sustancias como una amenaza para su seguridad.

Por ser una de las tradiciones de pensamiento más antiguas en materia de relaciones internacionales, el realismo no es una teoría definida por un conjunto de preceptos cerrados e inamovibles, sino que se ha ido desarrollando gradualmente a través de las aportaciones de distintos analistas a lo largo de la historia (Donnelly, 2000). Sin embargo, y a pesar de los diferentes matices, el realismo se asienta sobre unas bases que están muy influenciadas por la naturaleza humana y por la ausencia de un gobierno internacional (Ibid, 2000). De igual modo, para los realistas el principio y el fin de las relaciones políticas es el Estado como ente individual que interacciona con otros Estados (Nye, 2003). Estos puntos referenciales hacen que las relaciones internacionales sean entendidas como un espacio en el que predominan términos como el poder y el interés (Donnelly, 2000).

Antes de que apareciese la disciplina de las relaciones internacionales como tal, hubo varios autores que describieron algunos de los comportamientos humanos, tanto personales como sociales, que han hecho parte de la historia de esta disciplina y que han ido haciendo teoría a través de las descripciones prácticas (Ibid, 2000).

Quizá uno de los capítulos previos más extremos al desarrollo del paradigma realista se encuentra en el “Debate meliano” de la “Historia de la Guerra del Peloponeso” ya que es ahí donde los atenienses le explican a los melianos que la neutralidad no está permitida y que prefieren su enemistad ya que el odio lo que genera es más poder entre sus enemigos (Tucídides, 1994). Así, los realistas clásicos consideran que la neutralidad “tiende a producir consecuencias negativas para los intereses nacionales de los neutrales” (Russel y Tokatlian, 2001).

Siglos más tarde Maquiavelo también opinó sobre el poder, la seguridad y las formas de obtenerlo afirmando que ambas cosas tienen que estar por encima de todo para cualquier

gobernante. De esta forma, en su obra más famosa, “El Príncipe”, afirma que “en favor de la seguridad es preferible ser temido y no amado” ya que si con esto obtiene a sus súbditos unidos y leales, no importa que su comportamiento sea despiadado (Maquiavelo, 1994).

A parte de las descripciones centradas en la naturaleza del ser humano, Thomas Hobbes definió al sistema internacional como un sistema de autoayuda caracterizado por ser anárquico. A esta anarquía Hobbes la llamó “estado de naturaleza” cuyo carácter no es benigno ya que produce guerras por la ausencia de un poder superior que tenga la fuerza suficiente como para establecer el orden. Partiendo de esta base, este autor hace una distinción entre la política doméstica e internacional ya que dentro de los Estados existen normas que deben de ser cumplidas bajo riesgo de sanción, mientras que internacionalmente no existe una ley que deba ser cumplida por todos y cada uno de los actores del sistema (Nye, 2003). Esto último se debe a que a nivel internacional no existe el monopolio del uso de la fuerza. El resultado de todo esto es que no existe un sentido de comunidad global ni de lealtades conjuntas a lo que se entiende por orden y justicia (Ibid, 2003). Finalmente, Hobbes consideraba que el estado natural del ser humano es el de la guerra cuando afirmaba que “cada hombre debe procurar la paz hasta donde tenga esperanza de lograrla; y cuando no puede conseguirla, entonces puede buscar y usar todas las ventajas y ayudas de la guerra” (Hobbes, 1997).

A pesar de que han sido muchos los cambios acaecidos desde que estos pensadores clásicos estudiaron el mundo internacional, con el nacimiento de la disciplina de las relaciones internacionales también se comenzó hablando de la naturaleza humana. Fue Morgenthau el que afirmó que la política está regida por leyes objetivas que tienen sus raíces en la naturaleza humana (Morgenthau, 1948). A pesar de que el que es considerado el padre del paradigma realista sentó bases sólidas con su “Política entre Naciones” su obra está plagada de incertidumbres y ambigüedades que fueron muy criticadas en su tiempo pero que ayudaron a evolucionar la disciplina (Hoffman, 1991).

De este modo, el primer realismo que establece un debate con el liberalismo sostiene que el concepto de interés definido en términos de poder ofrece una visión realista de lo que es la política internacional. En relación a la moral, Morgenthau sostiene que existe una moral general que no se puede aplicar al comportamiento de los Estados ya que ellos se rigen por sus propias normas y, por tanto, el realismo se niega identificar las aspiraciones morales de una nación en particular con las leyes morales que gobiernan el universo (Morgenthau, 1948). Tanto el poder, como el interés, la anarquía y la preeminencia del Estado sobre cualquier otro actor en la arena internacional conducen, necesariamente, a hablar de un concepto que ha

estado y está muy presente en muchos países: la seguridad. Los defensores de este paradigma sostienen que el realismo es sinónimo de seguridad del Estado contra peligros externos y ésta se logra a través del incremento de las capacidades militares (Tickner, 1994). Y es que, el hecho de que un Estado realista considere que la esencia de su soberanía está en que ésta tiene que ser defendida (Banks) está también muy ligado con la seguridad. Al mismo tiempo, también lo separa del pensamiento liberal ya que ellos consideran que la esencia de un Estado radica en su soberanía pero vista ésta como un sostén moral para legitimar derechos (Banks, 1989).

En los últimos años, y sobre todo después de los ataques del 11 de septiembre, el país que más ha aplicado todos los conceptos realistas ha sido, sin lugar a dudas, Estados Unidos. De hecho, la que fuera Asesora de Seguridad Nacional (2001-2005) y posteriormente Secretaria de Estado (2005-2008), Condoleezza Rice identificaba la cantidad de poder con el tamaño, la posición geográfica y la fuerza militar. Además de esto, enfatizó que el poder militar americano es vital ya que Estados Unidos es el único Estado capaz de garantizar la paz y la estabilidad global algo que, según manifestó, no hizo el demócrata Bill Clinton, ya que redujo el gasto militar. Condoleezza Rice apostó por presentar una visión del mundo puramente realista (Rice, 2000).

En el caso de la lucha contra las drogas en la región andina, Estados Unidos ha primado el uso de la fuerza militar (Bagley, 2001: 5-38)²² frente a otras alternativas y ha concebido este problema como un asunto de seguridad nacional antes que como de salud pública. Y esta forma de actuar responde al hecho de que este país considera que el narcotráfico es capaz de atentar contra su supervivencia y, por tanto, la considera una amenaza en potencia para la supervivencia del estado. De este modo, surge la idea de que la mejor forma de atacar este mal es a través del uso de la fuerza materializada en acciones policiales y de las fuerzas armadas ya que ellos serían los únicos elementos capaces de fortalecer el estado para evitar que éste sea vulnerable y pueda evitar llegar a perder su soberanía.

Las ideas de Rice relacionadas con que Estados Unidos es el único estado capaz de garantizar la paz y la estabilidad global también tienen que ver con el tema de las drogas. Si miramos hacia Colombia, se puede encontrar el mejor ejemplo para apreciar esto ya que

²² Según explica el profesor Bruce Bagley, en 1999, aún con Bill Clinton en el poder, Estados Unidos destinó un paquete de ayuda a Colombia que asignaba el grueso de la futura asistencia estadounidense a las fuerzas armadas colombianas al tiempo que reducía la ayuda a la policía, que era la que había estado recibiendo el presupuesto más alto para sus operaciones antidrogas.

sintieron la “obligación” de ayudar militarmente a este país ante su debilidad estatal para hacer frente al tema narco.

Según indica Adrián Bonilla, el fallo del realismo a la hora de interpretar el tema del narcotráfico es en el momento de la descripción del problema y de los actores. A pesar de esto, en su opinión, el discurso es exitoso porque se ha seguido reproduciendo a lo largo de los años dando legitimidad a Estados Unidos en sus decisiones (Bonilla, 1993: 15-45). Desde Washington se considera que el problema está en los países de origen que cultivan las plantas que luego serán procesadas en droga y que esperan que ellos cumplan la estrategia diseñada por los *policy makers* estadounidenses. A pesar de esto, Bonilla (Ibid, 1993: 15-45) considera que esta percepción es errónea:

-Además de los estados, la producción, distribución y consumo de sicotrópicos, en materia de narcotráfico existen más actores que los que toma en cuenta el propio Estados Unidos como mafias en su propio territorio, empresas financieras o bancos que ayudan a lavar dinero, etc.

-Por otra parte, los gobiernos de los países fuente en el tráfico de cocaína no están en capacidad de controlar su territorio dada su débil institucionalidad.

-El papel de los militares también es controvertido ya que, aunque se enfrentan a un conflicto que puede ser concebido como de baja intensidad, el enemigo es difícilmente identificable.

Neorrealismo

Con el nacimiento de la corriente neorrealista comenzó a surgir la pregunta de si los Estados eran, en realidad, los únicos actores válidos dentro del sistema internacional (Banks, 1989:13). Esto, sin duda, implicaría cambios a la hora de entender las actuaciones de los Estados (a pesar de la pluralidad, seguían siendo los principales actores) ya que sus decisiones parecían que ya no dependían exclusivamente de ellos.

Uno de los representantes más característicos de esta corriente es Kenneth Waltz, calificado como neorrealista, puesto que aporta nuevos puntos de vista al realismo. Además, desarrolló algunos conceptos útiles para comprender mejor su visión sobre los organismos supranacionales, como las órdenes anárquicas y los equilibrios de poder.

Cuando elaboró esta teoría, una de las pretensiones principales era superar las definiciones de las teorías anteriores y para ello, elaboró los conceptos de “estructuras políticas” y de “teoría de sistemas” como única forma de entender la política internacional. Para Waltz, “un sistema está compuesto por una estructura y por unidades interactuantes. La estructura es el componente sistémico que hace posible pensar en el sistema como un todo

(Waltz, 1986:125)”. El que fuera llamado realismo estructural se presentan como novedosos dentro de la teoría de las Relaciones Internacionales ya que hasta entonces “ninguna de esas visiones del mundo estaba vinculada a una teorización lo suficientemente sistemática y articulada como para que se le pudiese considerar científica (Salomón, 2002:3)”.

Es importante destacar que Waltz, cuando habla de estructura, tiene presente algunos aspectos vitales y para definirla opina que “es necesario ignorar de qué modo se relacionan las unidades entre sí (cómo interactúan) y concentrarse en cuál es su posición mutua (cómo están dispuestas o posicionadas) (Waltz, 1986:120)”. El hecho de que Waltz defina la estructura de esta forma, deja entrever cuáles son los intereses verdaderos de un realista: entender cuál es la posición que ocupa el otro para, en su momento, reconocer sus puntos débiles. La interacción es secundaria porque implicaría cooperación.

“Entre diferentes países, podemos identificar los efectos de la estructura advirtiendo semejanzas entre gobiernos de estructura similar (Ibid:131)” por lo que sus necesidades serán muy parecidas y es muy probable que si comparten estas características puedan formar parte de organizaciones inter estatales. A pesar de lo dicho y de que la realidad demuestra que no es precisamente así, “las partes de los sistemas políticos internacionales se hallan en relación de coordinación. Formalmente, cada una de ellas es igual a todos los demás. Ninguna está autorizada a mandar, ninguna está obligada a obedecer. Los sistemas internacionales son descentralizados y anárquicos (Ibid:132)”.

Si cuando se crea un organismo internacional, como defenderían los liberales, se pretende que todos sus miembros acaten sus resoluciones, es lógico pensar que las decisiones de los Estados estarían supeditadas a la organización, pero en opinión de Waltz, “el aumento de actividad de los Estados es una tendencia internacional fuerte y notablemente uniforme. Las funciones de los Estados son similares, y las distinciones existentes entre ellos surgen casi siempre de la variación de sus unidades (Ibid:144)”. Un Estado, pues, en cualquier parte del mundo, estaría encargado de velar por la seguridad de sus ciudadanos, prestarles servicios adecuados, representarlos, entre otras muchas funciones, pero el mero hecho de no poder disponer de las capacidades necesarias para conseguir estar a la altura del resto generaría contradicción con lo mencionado anteriormente con la anarquía.

Sería interesante retomar algunos conceptos del Waltz sobre la anarquía y jerarquía, porque como bien sostienen algunos de los críticos, la dicotomía que plantea el autor no sirve para describir muchos de los casos que se presentan en la actualidad. En opinión de Donnelly, uno de los críticos del neorrealismo, la preferencia de Waltz por la dicotomía entre anarquía y jerarquía refleja su deseo por mantener la estructura y el proceso analíticamente separados

(Donnelly, 2000:87). Efectivamente, Waltz hace una separación tajante entre la anarquía (tipo de orden internacional) y la jerarquía (orden nacional). Donnelly expone el caso de la Unión Europea como ejemplo para representar que esto no tiene porqué tener estrictamente uno de estos dos órdenes excluyendo al otro. Así, dentro de la UE existe un reconocimiento expreso de los intereses de cada Estado en sus asuntos propios o si lo tienen en otras organizaciones: “La política de la Unión con arreglo al presente artículo no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa en determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la OTAN y será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco”²³

No se tienen que dar la anarquía o jerarquía en estado puro, de hecho, según lo mencionado, también se podría considerar que existen órdenes jerárquicos en el sistema internacional si por ejemplo la Unión Europea se suma a cumplir los mandatos de la OTAN.

En opinión de Waltz, la anarquía se asocia al poder y la jerarquía a la autoridad (Donnelly, 2000:91). Por esta razón es fácil entender que sus palabras con respecto a los sistemas internacionales donde la guerra se vuelve un factor de suma importancia. “Como algunos Estados pueden utilizar la fuerza en cualquier momento, todos los Estados deben estar preparados para hacer lo mismo o vivir a merced de sus vecinos más vigorosos en el aspecto militar. Entre los estados, el estado natural es la guerra (Waltz, 1986:151)”. Pero Donnelly no comparte esta opinión de Waltz y cree que es posible la mezcla de la autoridad y el poder dentro de un sistema anárquico, como demuestran las cosas que se viven en la realidad (Donnelly, 2000:91).

Realismo subalterno

La fuerza que ha tenido durante décadas el tema del entendimiento del mundo desde un punto de vista bipolar ha provocado que se haya obviado la importancia que tendrá a largo plazo de la expansión de los miembros del sistema y el impacto potencial del conflicto y el desorden en la periferia y tercer mundo. Por este motivo, y a juicio del autor Ayoob, la mayoría de las teorías de las Relaciones Internacionales no se adecúan a la realidad porque no estudian el comportamiento de la gran mayoría de los miembros del sistema internacional y no permiten predecir el comportamiento de los Estados como el realismo subalterno propone (Ayoob, 1995).

²³ Ministerio de Defensa, Libro Blanco de la Defensa Española, 2000 .www.mde.es.

En un contexto mundial donde los países del tercer mundo tienen intereses muy distintos a los del primer mundo, las soluciones teóricas que aportan el neorrealismo y el neoliberalismo no serían válidas para ellos ya que asumen que todos los Estados tienen los mismos comportamientos de base.

Se ha demostrado que el número de conflictos internos en países en vías de desarrollo es muy alto, lo que contradice las teorías neo-neo que destacan la primacía de los factores sistémicos para explicar el comportamiento de los Estados. Además, estos hallazgos cuestionan la validez del neorrealismo en relación a que lo que existe dentro de los Estados es orden y lo que hay en la esfera de las relaciones interestatales es anarquía. Por lo tanto, la proliferación de conflictos internos en el sistema internacional solo puede ser explicado en el contexto de una teoría que tome como su epicentro a los procesos de creación del Estado y la construcción de comunidades políticas (Ibid, 1995).

Hobbes y Maquiavelo no sufren abstracción de la estructura internacional en la casi total omisión de las unidades y de su dinámica interna²⁴. Es por esto que el realismo clásico captura, de mejor forma que el neorrealismo y el neoliberalismo, los temas de la seguridad de la mayoría de los estados del sistema internacional que están en una etapa temprana del proceso de state-making. Los Estados de nueva creación suelen tender más a conflictos de tipo interno, lo que no significa que la dimensión externa no está completamente excluida. Esto quiere decir que las dimensiones externas son normalmente secundarias.

Características del realismo subalterno (Ayoob, 1995):

-Los temas de orden doméstico y los de tipo internacional están inevitablemente unidos, especialmente en el tema de los conflictos y de la resolución de conflictos.

-Los asuntos de orden doméstico, que son el resultado del proceso de creación de los estados dentro de los Estados, debe recibir prioridad analítica si son capaces de explicar la mayoría de los conflictos soterrados en el sistema internacional por la simple razón de que son determinantes primarios de esos conflictos.

-Los temas domésticos de orden y conflicto no son, sin embargo, inmunes a influencias externas, tanto globales como regionales, especialmente por la permeabilidad de la mayoría de los Estados a actores económicos y políticos externos. Por lo tanto, esas

²⁴ El tiempo histórico y su apertura a la posibilidad de cambio es lo que ha hecho que los acercamientos de Hobbes y Maquiavelo, la mezcla entre el poder (efectividad) y consentimiento (legitimidad), sean tan relevantes para explicar los problemas a los que se enfrenta hoy el tercer mundo. La situación actual es que las élites estatales sin poder sufren falta de legitimidad y sin consentimiento podrán utilizar la fuerza de forma coercitiva pero con muy poca capacidad política.

variables externas deben ser integradas en cualquier explicación del curso y la intensidad de un conflicto doméstico y el comportamiento de los estados en el sistema internacional.

-La unión entre las variables internas y externas también explica el nexo entre conflictos intra estatales e interestatales y la relación entre la tarea de crear un estado con los temas de balance de poder regional.

1.5. Constructivismo

A lo largo de la historia se han dado muchas definiciones de lo que es la política, pero para abordar la temática del constructivismo se podría decir que es aquello por lo que los miembros de una comunidad social deciden lo que es importante para su unidad (Onuf, 1989). Esto se podría traducir como que los propios habitantes de un Estado son capaces de saber por sí mismos lo que les conviene o no. Esto entraría en contradicción con lo defendido por la teoría realista que sostiene que el Estado tiene una agenda de intereses específicos previamente a la interacción social (Hobson, 2000), lo que se antemano impediría que cualquier grupo ajeno al Estado influyese en unos planes ya trazados. Esta es, quizá, una de las críticas más importantes que le hace el constructivismo al realismo. De hecho, sostiene que la teoría racionalista ha sido excesivamente estado céntrica y materialista (Ibid, 2000).

A pesar de que el constructivismo no es considerado una teoría como tal ha hecho importantes aportaciones a la disciplina de las relaciones internacionales. De hecho, su núcleo se ha construido a partir de las carencias de los enfoques tradicionales aportándoles factores socio-cognitivos de los que carecían (Salomón, 2002). Algunos autores incluyen al constructivismo dentro de lo que se conoce como reflectivismo, es decir, los teóricos que ponen énfasis en la idea de que las estructuras sociales (incluyendo las que regulan las interacciones internacionales) están socialmente construidas (Ibid, 2002). Aún así, el constructivismo ha contribuido a crear un espacio intermedio entre las posiciones paradigmáticas de los racionalistas y los reflectivistas, tomando una tercera posición por encima de la línea de base de una relación binaria entre el positivismo y el postmodernismo (Wiener, 2006). Esto ha contribuido a que las posiciones binarias que se venían tomando en los tres debates clásicos de las relaciones internacionales²⁵ sean menos extremas y ayude a crear una red de comunicación entre ellas (Ibid, 2006).

Otro punto que defienden los constructivistas es que los intereses del Estado y las identidades son completamente maleables, por lo que las normas se están moldeando constantemente a través de procesos de socialización (Hobson, 2000). Es importante destacar

²⁵ Los tres debates más renombrados dentro de la historia de esta disciplina han sido entre el liberalismo y los realistas; behavioristas y tradicionalistas; neorrealismo y neoliberalismo; y racionalismo y reflectivismo.

que las normas constitutivas definen la identidad de un Estado y, por tanto, son los que al final definen el interés nacional (Ibid, 2000).

En relación a la anarquía que tanto preocupa a los neorrealistas y la que según ellos da lugar al conflicto, Wendt analiza este concepto y afirma que la vinculación entre la anarquía y la auto-ayuda (self-help) no tiene porqué ser automática. La autoayuda no sería una característica de la anarquía, sino que la define como una estructura estable de intereses e identidades que surge de la interacción recíproca entre los actores (Wendt, 1999). Por lo tanto, el sistema internacional no estaría regido por sus propias normas internas en las que los agentes sociales no tendrían ningún tipo de influencia.

Por otro lado, afirmar que la decisión de hacia dónde van los Estados es un proceso democrático en el que todos participan es un tanto arriesgado. El discurso de los líderes políticos para tomar decisiones tiene una importancia suprema en este tema que nos ocupa ya que el lenguaje no es solo un medio transparente como sostenía Laswell, sino un instrumento de influencia política en el que el uso de símbolos y cómo se utiliza el lenguaje marca la diferencia (Onuf, 1989).

De hecho, los constructivistas han analizado el papel de los individuos en la difusión de normas por parte de las instituciones y se han preguntado porqué una norma surge en un momento dado (Salomón, 2002).

Para abordar este tema han creado el término de “comunidad epistémica” que fue creado por John Gerard Ruggie en 1975 pero que fue desarrollado por Peter Haas en 1992: “una comunidad epistémica es una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un campo determinado y un reconocido conocimiento de temas relevantes para la elaboración de una política en ese terreno o temática” (Ibid, 2002). Éstas incluso pueden tener un carácter trasnacional, no solo nacional. La investigación empírica lo que busca es relacionar el impacto de las creencias compartidas de esas comunidades en la resolución de problemas políticos particulares o a ayudar a redefinir el interés del Estado (Ruggie, 1998).

De acuerdo a lo expuesto, la capacidad del constructivismo para identificar actores, discursos, estrategia y escenarios en los que cada participante juega, posibilita llevar a cabo un análisis de la problemática del narcotráfico entre Estados Unidos y los andes, mucho más amplia y profunda que el resto de teorías. Como veremos en los siguientes capítulos, el narcotráfico se han convertido en un problema de índole internacional y en el que están implicados multitud de actores. Además, no solo eso, sino que también existe una diversidad de criterios sobre cómo debe ser abordado el problema tanto por los países productores como

por los consumidores. En el caso de Bolivia, la actitud que está tomando el estado bajo el liderazgo de Evo Morales no es casual sino que más bien se trata de la respuesta dada por el movimiento cocalero a la política de erradicación fomentada por Estados Unidos en el país.

Dada la importancia que concede el constructivismo a los miembros de la comunidad social y a sus decisiones así como a la influencia que tienen los procesos de socialización a la hora de formar los intereses del estado y sus identidades, esta aproximación teórica ofrece la posibilidad de, no solo ubicar actores, estrategias y discursos sino analizar cómo éstos se enfrentan. Y esto es importante teniendo en cuenta que uno de los objetivos de Evo Morales es el de recopilar discursos cocaleros para hacer una política pública que sirva de base para negociar con Estados Unidos a través de dos pilares, la parte represiva y la social.

Por tanto, es el constructivismo la base que utilizaremos en esta tesis para resolver el problema que se ha planteado al principio del presente capítulo.

1.6. Conclusión

A pesar de que cada teoría de las relaciones internacionales cumple una función específica dentro del conjunto de problemas que han de ser explicados a nivel internacional, para la presente tesis tan solo el constructivismo responde adecuadamente a las necesidades planteadas al principio de este capítulo.

Las razones quedan explicadas en el objetivo principal de esta investigación que es el de averiguar de qué manera la política antinarcoóticos de los Estados Unidos crea una nueva visión de la cooperación en materia de lucha contra las drogas en el gobierno de Evo Morales. La aplicación de la política de Washington en la mayor parte de los países andinos ha generado la creación de construcciones sociales que han forzado a repensar la utilidad de esa misma política.

Por lo tanto, si queremos explicar cómo se ha ido creando la respuesta del gobierno boliviano a la colaboración en la lucha antinarcoóticos de Estados Unidos, deberíamos descartar el resto de teorías. En el caso del realismo, el tema del narcotráfico es visto como un problema que afecta a la seguridad del estado y, por lo tanto, debe ser resuelto con la intervención de las fuerzas de seguridad gubernamentales ya que son éstas las únicas que son capaces de fortalecer al estado para evitar que sea vulnerable a amenazas externas. Aunque esta es la visión aplicada por Estados Unidos al acudir a los países andinos para tratar de fortalecer sus instituciones estatales y así hacer frente al tráfico ilegal de sustancias, no por ello es la forma de actuar que desean países como Bolivia.

Algo similar ocurre con el neorealismo waltziano. En este caso, más que preocuparse por el poder como hace el realismo tradicional, analiza cómo interactúan los diversos estados

en un ambiente anárquico. Sin embargo, si tomamos en cuenta lo que se ha mencionado en la parte del liberalismo, que los estados democráticos liberales tienden a evitar la guerra entre ellos mismos y que, como consecuencia de esto surgen organismos internacionales para fomentar esa armonía, el neorrealismo no sería tampoco útil para estudiar nuestro caso. A nivel internacional se ha anotado que existen sistemas supranacionales que tratan de controlar el narcotráfico, por tanto y lejos de que sean o no efectivas, esa anarquía no existiría en esta área ya que fue resuelta a través de la construcción de regímenes internacionales para resolver conflictos y fomentar la interdependencia entre los estados.

En cualquier caso, ninguna de estas teorías es capaz de dar respuesta a la pregunta planteada ya que obvian los intereses y actores estatales que tanto nos interesan en esta tesis. Ni siquiera el realismo subalterno es capaz de darnos soluciones ya que, a pesar de que afirma que los temas de orden doméstico y de tipo internacional están inevitablemente unidos y que los asuntos internos son resultado del proceso de creación de los estados dentro de los estados, no nos permite llegar al fondo, por ejemplo, de la formación del discurso de Evo Morales en materia de lucha contra las drogas.

Como ya se ha adelantado, la mejor teoría sería el constructivismo ya que éste le da alta relevancia a no solo los intereses del estado, sino a los de los miembros de la comunidad social que lo forma. Además, reconoce que los intereses del estado y de las identidades son completamente maleables debido a procesos de socialización y que el discurso de los líderes políticos tiene mucha importancia para tomar decisiones. De esta forma, se traspasa la idea del realismo de que el estado posee sus propios intereses más allá de lo que los ciudadanos puedan opinar. Lo mismo ocurre con el liberalismo al centrarse casi exclusivamente en formas de buscar la paz a nivel internacional.

Finalmente decir que la elección del constructivismo responde a la necesidad de resolver el problema aquí planteado identificando y analizando actores, discursos, estrategias y escenarios de acción. Incluso va a permitir estudiar cómo esos discursos se enfrentan y crean nuevas construcciones sociales como ha ocurrido entre las ideas de Evo Morales y de Estados Unidos en relación al narcotráfico.

Capítulo II. El narcotráfico en la región andina

2.1. Introducción

A lo largo de las siguientes páginas trataremos de analizar el concepto del narcotráfico y sus repercusiones ya que es ésta una de las bases sobre las que se asienta esta tesis. Por este motivo y para comprender mejor este y el resto de capítulos que conforman esta investigación, una de las primeras preguntas que trataremos de resolver es ¿qué es narcotráfico y cómo funciona? Sino diésemos una respuesta a esta pregunta, es probable que no se alcance a entender las causas por las que los países andinos están inmersos dentro de parte de los procesos que forman el todo del tráfico ilícito de drogas.

Una vez resuelto este interrogante, trataremos de averiguar si existe algún tipo de razón por la cual los países andinos acumulan prácticamente el total de la producción mundial de cocaína. Obviamente, la hoja de coca ha sido producida durante siglos en esta parte del continente americano, pero el interrogante qué surge hace alusión a porqué si desde hace décadas se están implementando planes de erradicación, aún no se ha logrado acabar con el fenómeno de la producción y tráfico ilegal de cocaína.

Finalmente, se hará un análisis de caso de cuatro de los países que componen la región andina: Venezuela, Colombia, Perú y Ecuador. El objetivo de esta parte, que conforma el grueso del capítulo, es conocer las razones por las que estos Estados son vulnerables a este fenómeno. Y el estudio se hace por separado porque cada país posee unas características propias que hacen que jueguen roles distintos y a diferentes niveles en lo que es el narcotráfico.

2.2. ¿Qué es narcotráfico y cómo funciona?

Las asociaciones de personas que pretenden obtener beneficio de determinado negocio al margen de las normas y leyes que imperan en los Estados es un mal que, aunque no es nuevo, sigue estando presente en la sociedad. Como afirmó el ministro de Justicia italiano, Piero Fassino, durante su intervención en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional²⁶, la mencionada reunión “*reviste especial importancia porque el mercado criminal crece a unos niveles más altos que cualquier otro, es decir, sobre el 40 o el 50% al año. Se trata de una riqueza parasitaria que se distribuye a través de canales organizados, traspasa barreras geográficas y políticas, y se insinúa bajo la piel de la sociedad como un cáncer*”²⁷. Ausente de muchos códigos penales hasta entonces, la

²⁶ Esta Convención tuvo lugar en Palermo (Italia) del 12 al 15 de diciembre de 2000.

²⁷ El Mundo (2000). “La ONU declara una guerra mundial al crimen organizado”. El Mundo, 13 de diciembre. Disponible en: <http://www.elmundo.es/papel/hemeroteca/2000/12/13/sociedad/931008.html>.

mencionada Convención marcó un hito al conseguir que 124 Estados se pusiesen de acuerdo para hacer frente a las asociaciones ilícitas. A tal fin, se llegaron a importantes acuerdos en materia de cooperación judicial y policial entre los países, se recomendó el aceleramiento de los procesos de extradición y se declaró la guerra al blanqueo de dinero, a la corrupción y a la obstrucción de la Justicia²⁸.

La necesidad de actuar de forma conjunta frente a esta lacra social responde a la gran velocidad con la que el mundo se ha venido insertando en un proceso globalizador que facilita el crecimiento de este tipo de redes criminales. Como plantea Celestino del Arenal (Arenal, 2002) la mayor parte de los cambios que se han producido en los últimos años son el resultado de una serie de dinámicas que, no solamente dieron comienzo con la caída del bloque soviético, sino que comenzaron a desarrollarse a lo largo de todo el siglo XX. La base de estas transformaciones estaría en lo que él ha llamado mundialización y universalización. Ambos conceptos hacen referencia “al proceso de conformación de un único mundo a escala planetaria, considerado en términos geográficos, políticos y económico, la universalización se refiere al proceso mediante el que todas las unidades políticas del planeta, como actores con iguales derechos soberanos reconocidos, pasan a conformar una sociedad universal, regida por un derecho internacional igualmente universal (Ibid, 2002)”.

Según Laurent Laniel (Laniel, s/f), los gobiernos no han sabido dar una respuesta eficaz contra el fenómeno de la globalización que tanto ha beneficiado al crimen organizado, así como al narcotráfico. Al tener en cuenta solo las modalidades técnicas del fenómeno de las drogas, se ha olvidado las motivaciones del fenómeno y los contextos políticos, económicos, sociales y estratégicos que influyen en ellos. Con este escenario, la política antidrogas es simplista y mistificadora. Según este autor, la relación entre globalización y drogas no es tan unívoca como el discurso oficial da a entender. El fenómeno de las drogas y su control influyen en la fase actual de globalización. Una de las formas más generalizadas en la actualidad de instrumentación de la industria de las drogas es la "subvención". De hecho la producción, el tráfico y el blanqueamiento constituyen una subvención encubierta de la economía mundial desde que la crisis de los años 80 favoreció la utilización de narco-dólares para reembolsar la deuda de muchos países en desarrollo. Hoy día los intereses relacionados con la droga y la economía mundial están tan inextricablemente asociados en muchos países

²⁸ Revisar Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Concretamente, en esta Convención se establecieron como tipos delictivos: la delincuencia organizada (conspiración, membresía y otras conductas; la corrupción; el lavado de dinero; y la obstrucción a la justicia. Además, se firmaron tres protocolos que abordaban por separado la trata de personas, el tráfico de inmigrantes y la fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego.

que resulta difícil establecer una diferencia que no sea teórica entre economía formal, economía informal y economía criminal. Se constata entonces que a medida que el fenómeno de las drogas se mundializa, la globalización se vuelve cada vez más dependiente de las drogas y de los múltiples servicios que prestan. De esta manera, la globalización de las drogas se da paralelamente a una 'narcotización' de la globalización.

Aprovechando las ventajas que el proceso de globalización ofrece, el crimen organizado se ha dotado de unas características que han sido reconocidas en la mayor parte de los textos académicos producidos para explicar este fenómeno. Así, Francisco Rojas Aravena (Rojas Aravena, 2006) destaca cinco de las más importantes:

- Rebasa los controles gubernamentales

- Establece líneas especiales de operaciones basadas en un sistema complejo de tipo empresarial, bien estructurado para la comisión de hechos delictivos

- Persigue por medio de determinadas acciones violentas la búsqueda y obtención de poder económico y social, no tanto político

- La delincuencia está muy delante de lo que caracteriza a la delincuencia común tradicional y convencional

- Adicionalmente, se puede señalar que el delito organizado posee una marcada dimensión transnacional y una alta capacidad de adaptación al nuevo contexto, así como una fuerte especialización en los ámbitos específicos como lo son el tráfico ilegal de estupefacientes, armas, personas, así como el blanqueo de dinero asociado con los delitos anteriores.

Aunque la mayoría de los autores cuando hablan de crimen organizado coinciden con esta descripción, existe un punto de discrepancia en cuanto a los mencionados puntos. A pesar de que hace unos años el crimen organizado solía tener una estructura rígida en cuanto a su organización interna, actualmente no responde a un patrón inamovible de conformación y conducta. Es más, los esquemas actuales muestran una tendencia hacia diversos esquemas de tipo híbrido de agrupamiento y de acción (Tokatlian, 2009). Los grupos que forman parte de estas estructuras, aparte de buscar garantizar y maximizar sus ganancias, pretenden aumentar su influencia económica y política en los círculos donde desarrollan su actividad. Por este motivo, la búsqueda de coerción y consenso es otro de sus objetivos más destacables ya que a través de estas técnicas también buscan convertirse en un actor social hegemónico con el fin de perpetuar el esquema social y político dado que les permite vivir (Ibid, 2009).

En relación a las tendencias actuales del narcotráfico, se ha detectado que éste se está decantando hacia la horizontalidad de sus acciones, lo que ha provocado un cuestionamiento

de las jerarquías establecidas. Las grandes redes de organizaciones de tráfico ilícito de drogas se han configurado en células clandestinas que pueden ser fácilmente reemplazables sin alterar la estructura macro (Rossi, 2009) si son descubiertas.

A pesar de que los grandes cárteles de la droga desaparecieron casi al tiempo que el de Cali y el de Medellín, los medios de comunicación siguen recogiendo referencias a la existencia de este tipo de agrupaciones que ya no tienen la envergadura de antaño²⁹. En un principio, los cárteles surgieron a raíz de la mejora de los métodos de tráfico y del aumento de las ganancias³⁰. Sin embargo, estas organizaciones no se pueden considerar como los cárteles tradicionales³¹ ya que no influyen en la producción de materias primas y sus sistemas de distribución no influían en los precios de la cocaína. De igual manera, los cárteles no protegen ni dinamizan la industria de la droga ya que la estructura del negocio debe adaptarse a los cambios generados por actores como la policía o el sistema judicial, lo que impide que la estructura e institucionalización creada para lograr una mayor ganancia se materialice de forma constante. De hecho, la función principal de estos “sindicatos de exportadores”, tal y como los llama Thoumi, sobre todo la de minimizar los altos riesgos de esta empresa aumentar las ganancias (Thoumi, 2002).

Este tipo de estructuras relacionadas con el narcotráfico también hizo surgir la necesidad de crear sistemas de lavado de dinero para evitar la acción policial. Aunque se han hecho estudios sobre el alcance que puede tener el narcotráfico dentro de las economías nacionales y de la internacional, éstos no dejan de ser aproximaciones ya que el carácter ilegal de estas transacciones impide que se puedan arrojar cifras más o menos exactas. Además, las personas o instituciones que obtienen ganancias a raíz del tráfico de drogas tienen por costumbre mover esas ganancias a otros países para no ser detectadas, hecho que complica más el cómputo.

Se podría afirmar que la inversión de los capitales provenientes del tráfico de drogas asume las características de operación de una empresa capitalista normal, cuya inversión se realiza en actividades económicas más rentables o de punta, como bancos, empresas de seguros, haciendas de producción agroindustrial, financieras, etc. Por lo tanto, la distribución

²⁹ El País (2009). “Los herederos del último gran cártel colombiano”. El País, 24 de abril.

³⁰ En la época de los grandes cárteles, los jefes enviaban compradores de pasta y base de cocaína a Bolivia y a Perú, proporcionaban vehículos para el traslado, establecían los laboratorios para refinar la cocaína, arreglaban las exportaciones ilegales desde Colombia y la venta al por mayor en Estados Unidos y otros mercados. Las grandes ganancias que obtenían los traficantes, llevaron a los colombianos a participar en todas las etapas de la industria de la cocaína.

³¹ Convenio entre varias empresas similares para evitar la mutua competencia y regular la producción, venta y precios en determinado campo industrial. Definición extraída del diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Ver Diccionario de la Real Academia Española. Disponible en: www.rae.es.

de narcodólares es sumamente diversificada dentro de la economía formal y utiliza diferentes tipos de vías o canales de entrada (Miño, 1991:106-123).

2.3. La vulnerabilidad andina al fenómeno del narcotráfico

Por motivos históricos, sociales, económicos y políticos la región andina es el área de mayor producción tanto de hoja de coca como de cocaína. Esto es una muestra de que existen poderosas razones, como trataremos de ver a continuación, que hacen que los países andinos sufran de una vulnerabilidad mayor al tráfico de drogas. En opinión del académico Francisco Thoumi, el hecho de que exista demanda de sustancias ilícitas no es el único factor que puede determinar el tipo de crecimiento que esta industria ha podido tener. Tampoco es el hecho de que genere grandes ganancias para algunas de las personas u organizaciones que forman parte de este entramado ilegal, sobre todo porque, contrariamente a lo que se podría suponer en relación a la distribución espacial de este fenómeno la industria ilegal de drogas está fuertemente concentrada en muy pocos países. Incluso, países que eran importantes productores en el pasado, cuando las drogas eran legales, no producen ahora a pesar de los beneficios que podrían dar (Thoumi, 2005).

Principalmente, la vulnerabilidad podría venir dada porque una vez que un producto o servicio es declarado ilegal internacionalmente, la ilegalidad genera ventajas competitivas en países o locaciones donde la aplicación de la ley es débil y las normas o leyes prohibitivas son ignoradas cultural y socialmente (Ibid, 2005).

Además, para producir drogas ilegales, es necesario llevar a cabo determinadas tareas industriales específicas que no son requeridas en actividades lícitas (Ibid, 2005):

- Existencia de comercio ilegal que permita la llegada de sustancias controladas que tienen que obtenerse a través del mercado negro.

- Cultivar plantas ilegales.

- Desarrollar sistemas clandestinos de manufacturas de drogas.

- Vender productos ilegales en el mercado doméstico.

- Contrabandear el producto final fuera del país.

- Desarrollar redes ilegales de mercado en el extranjero.

- Llevar las ganancias obtenidas de forma ilegal fuera de las fronteras nacionales y cambiar estos fondos de una moneda a otra para no revelar su origen.

- Lavar e invertir ilegalmente los fondos obtenidos y crear cuentas o carteras con el capital obtenido ilegalmente.

Como veremos en este y los siguientes capítulos, muchas o la mayoría de estas características son cumplidas por la mayor parte de los países de la región andina. De hecho,

la mayoría sufre de debilidad jurídica, institucional, económica y política, además de pobreza, que hace difícil que puedan superar esta vulnerabilidad para lograr salir de este circuito. Si nos remitimos al Informe sobre el Barómetro Global de la Corrupción de Transparency International 2009³², podemos observar que³³, excepto en Perú con un 18%, Bolivia con 36%, Colombia con 41% y Venezuela con 34%, la mayor parte de la población considera que los partidos políticos son corruptos. En el caso del parlamento, Colombia registra los mayores índices, con un 26%. Finalmente, sobre el poder judicial, se estima que en Bolivia lo considera corrupto un 23%, en Colombia un 12%, en Venezuela un 14% y en Perú un 39%.

2.3.1. Colombia

El caso de Colombia se podría considerar paradigmático dentro de lo que es narcotráfico en la región andina por muchas razones, entre otras, por ser el mayor exportador de cocaína del mundo y por albergar en su territorio grupos guerrilleros que tienen vinculaciones con el negocio. Las razones por las que Colombia se convirtió en un referente mundial en este ámbito podrían tener que ver con dificultades en materia de gobernabilidad, problemas institucionales y un tema de cultura, valores, actitudes y creencias ya que la gente termina aceptando la ilegalidad como algo natural (Thoumi y González, 2004).

Similar a esta opinión es la vertida por un grupo de expertos en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD en Colombia en el año 2003. Según este documento, no se podría decir que la única razón de la existencia de narcotráfico en Colombia es porque la guerrilla y los paramilitares facilitan los procesos de siembra, producción o comercialización de sustancias ilícitas. Lo que también es cierto es que la industria de las drogas llegó al país sin la mediación de los grupos armados ya que funcionó durante mucho tiempo sin su intervención directa³⁴. Una prueba de esto es la existencia, durante los ochenta y parte de los noventa, de poderosos carteles como el de Cali y Medellín. Se logró acabar con ellos debido al alto perfil de sus líderes y a las estructuras verticales centralizadas que habían creado. Después de ser desmantelados tan solo sobrevivió el cartel del Norte del Valle³⁵ que logró

³² Transparency International (2009). “Informe sobre el Barómetro Global de la Corrupción de Transparency International 2009”. Disponible en: http://www.transparencia.org.es/BAR%C3%93METRO%20GLOBAL%202009/Informe_detallado_sobre_el_Bar%C3%B3metro_Global_2009.pdf

³³ Aunque no se trata de datos oficiales, sino más bien de percepciones y experiencias de corrupción y soborno de la población en general, puede ser una muestra de la situación de estos países.

³⁴ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Colombia) (2003). “En conflicto, callejón con salida” Informe de Desarrollo Humano PNUD 2003. Bogotá, Colombia.

³⁵ Según una investigación de International Crisis Group, las facciones más fuertes de este cartel siguen activas en toda la cadena de producción, transporte y distribución de cocaína además de lavado de dinero. Estas ejercen coerción, intimidación y dominio territorial por medio de los “Rastrojos” y los “Machos”, sus respectivos grupos de sicarios en la lucha por controlar rutas y acceso a la hoja de coca.

asumir la mayor parte del tráfico de drogas a finales del gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) y comienzos del de Andrés Pastrana (1998-2002). Otra de las tendencias actuales es el desmembramiento de estas macro estructuras en individuos y grupos especializados en transporte y lavado de dinero³⁶.

Pero volviendo a la pregunta base sobre cuáles son las razones por las que Colombia es vulnerable al fenómeno del narcotráfico, tal y como propone Naciones Unidas, podrían ser tres:

-La hipótesis de el almedrón que se basaría en que el principio organizador de la sociedad colombiana es la primacía de las racionalidades individuales sobre la racionalidad colectiva, de las lealtades sobre la ley, de la destreza en buscar la ventaja personal sobre la acción colectiva o de lo privado (Gómez, 1999).

-La hipótesis de que en Colombia violar la ley es un buen negocio y, por tanto, no existe un gran impedimento moral. Según el autor Bourguignon, la teoría del crimen plantea que la tendencia a violar la ley es una función directa del beneficio esperado y una función inversa de la probabilidad de castigo. Además, en cada cultura o sociedad existe un parámetro de honestidad para medir si lo ilícito puede aceptarse o no. En Colombia lo ilegal sería aceptado (Bourguignon, 1999:20).

-Finalmente y según la versión del diamante de Porter (Porter, 1997), existirían cierto tipo de atributos que explicarían por qué un país logra tener ventajas competitivas en determinada industria o actividad económica como por ejemplo: las condiciones de factores de producción como geografía, información y violencia; condiciones de demanda; sectores afines de apoyo; y estrategia, estructura y rivalidad de las empresas.

A parte de estas razones, existe otra relacionada con la necesidad de supervivencia de los campesinos que prefieren cultivar coca porque, en relación con otros cultivos tradicionales, éste se paga al contado, tiene un mayor margen de rentabilidad, garantía del mercadeo y el no requerimiento de fletes de transportes. Incluso continuaron siendo rentables a pesar de las fumigaciones con glifosato cuando se implementaba el Plan Colombia. La opción que tomaron los agricultores fue desplazarse al Guaviare y Caquetá (Moreano, s/f).

Por otro lado, el papel de la guerrilla en asuntos de narcotráfico es también muy relevante ya que su fortaleza ayuda para que sometan a su ley a las regiones de cultivo. Actualmente, la guerrilla controla el norte de la frontera desde Colombia y los paramilitares el sur desde San Lorenzo. En San Lorenzo el dominio paramilitar es total y se ha consolidado

³⁶ ICG (2008a). *La droga en América Latina I: Perdiendo la lucha*. International Crisis Group, Informe sobre América Latina N° 25. Bogotá/Bruselas.

a tal punto que su imbricación con las grandes empresas de palma es manifiesta y reconocida, lo que podría llevar a afirmar que entre la guerrilla, que compra en el norte de la frontera a los cultivadores, y los exportadores y transportadores “narco”- “paras” hay relaciones comerciales. El logotipo con que actúan los paramilitares es el de “Águilas Negras” y manejan a los combos colombianos o binacionales, que operan no sólo en la cadena del narcotráfico, sino como extorsionistas regionales (Molano, 2009 b).

El papel de las FARC en el tránsito de droga es bastante relevante. De hecho, en el vecino Ecuador la distribución de cocaína tiene estrecha relación con la guerrilla y las bandas de narcotráfico. Los pobladores de Puerto Nuevo y Puerto El Carmen pasan al norte de la provincia de Sucumbíos, frontera con Colombia, para hacer acopio de coca. Aquí, las FARC se encargarían del acopio de la base y de organizar el traslado a Esmeraldas. Por su parte, los narcos se estarían arriesgando a entrar en Ecuador por economía ya que el sur de Colombia está bajo el control de las FARC (frentes 32 y 48) y los narcos evitan cruzar por Colombia para evitar pagar tributo a cada retén (Moreano, s/f).

Finalmente y en relación a las rutas, cerca del 78% son de carácter marítimo y salen desde Colombia, Venezuela o Ecuador. El 55% salen por Centroamérica y México, el 10% por el Caribe y el 35% por el corredor euro-africano. Generalmente se utilizan lanchas rápidas para enviar la droga en barcos más grandes de carga y salen tanto de los puertos del Atlántico como desde los del Pacífico. En la actualidad, se siguen utilizando las rutas tradicionales, pero la tendencia es que los cargamentos sean más pequeños y se pasen por las fronteras venezolana, ecuatoriana y brasileña. Además, están recurriendo a puertos más pequeños en departamentos como el Chocó con el fin de evadir la vigilancia. En cuanto a las rutas aéreas, cada vez están declinando más y se estima que solo un 10% de la droga viaja por este medio. Las vías fluviales en las fronteras, sobre todo las mencionadas, se han convertido en rutas importantes para el contrabando de droga, precursores químicos y armas³⁷.

2.3.2. Ecuador

El papel que le ha tocado asumir a Ecuador dentro de la dinámica del narcotráfico en la región andina ha permanecido prácticamente constante desde los años 80. De hecho, en todo este tiempo ha estado integrado en la problemática de la economía política de las drogas por dos razones (Bonilla y Moreano, 2009):

³⁷ ICG (2008 a).

-Por ser un país de tránsito, una estación de lavado de activos y un mercado de precursores químicos, armas usadas para narcotraficantes y para grupos armados ilegales colombianos.

-Por ser un escenario geográfico inevitable de la estrategia hemisférica anti-drogas de Estados Unidos.

Para poder comprender la razón por la que Ecuador está tan afectado por el tema de la frontera en cuanto a narcotráfico, es necesario remontarse a 1987 cuando los cultivos de hoja de coca en Colombia comienzan a desplazarse a Putumayo (Ibid, 2009). Aún así, los cultivos en Ecuador se pueden catalogar de “residuales” ya que, en relación con el resto de países andinos, su producción es muy baja.

Esta proliferación ocurre cuando la policía colombiana asedia al cartel de Medellín y a los narcos solo les queda la opción de construir sus laboratorios y pista de aterrizaje en otro lugar para estimular el ciclo cultivo-procesamiento-tráfico. Pero no solo se desplazaron los narcos, sino también los paramilitares, la guerrilla y, además, el ejército. Ya en los noventa, el problema se esparce al departamento colombiano de Nariño y a la provincia ecuatoriana de Esmeraldas (Bonilla y Moreano, 2009).

A partir de las décadas de los 60 y 70, la siembra del café y el banano, las actividades ganaderas y el inicio de la producción petrolera impulsaron el proceso de colonización, el desarrollo social y la integración a la órbita del Estado nacional ecuatoriano que tenía precaria presencia institucional en el cordón fronterizo. Otro problema que surge es el tema de los refugiados ya que se trata de población pobre proveniente de Colombia que ejerce presión sobre recursos limitados que usan los habitantes ecuatorianos pobres ubicados en las zonas de frontera (Rivera, 1995).

En el estudio realizado por el investigador Hernán Moreano (Moreano, s/f), queda constancia de las dificultades que padecen los moradores de las provincias ecuatorianas del Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos. En Carchi los índices de pobreza son altos y la gente sobrevive con actividades de contrabando al por menor. En la zona están unos 1.000 militares y los empleos, especialmente en actividades agropecuarias, están siendo tomados por los colombianos que cobran salarios más bajos que la población local. Se ha comenzado a instaurar el “impuesto de guerra” por parte de guerrilleros y paramilitares, por lo que muchos han optado por marcharse y vender sus tierras a precios muy bajos.

En la región de Esmeraldas existe gran cantidad de actividades ilícitas ya que buena parte de los moradores tiene nexos con los negocios ilícitos al no ser fuente de subsistencia.

Los moradores son conscientes de los vínculos con la guerrilla, los paras y los narcos para poder vivir.

En el caso de Sucumbíos, la falta de atención de las autoridades del gobierno central es un problema serio. Las dificultades para vivir en Putumayo obligan a muchos a cruzar la frontera y a vivir de negocios informales y de la cosecha de hoja de coca. Debido a la caída de los precios del café se está produciendo un desplazamiento de los ecuatorianos al interior del país, lo que está ocasionando que sean colombianos los que repueblen el lugar. A parte, hay que tener en cuenta que las consecuencias del Plan Colombia han traído inseguridad a la zona.

Con este panorama, Ecuador se ha convertido en una plataforma de envío de cocaína a los Estados Unidos y Europa, y de insumos químicos para la elaboración de la droga en el sur de Colombia porque los delincuentes aprovechan los limitados controles de las fuerzas del orden, la falta de justicia, la corrupción y la descoordinación entre entidades (Ibid, s/f).

Por motivos históricos, Ecuador es el único país andino que no está incluido en la primera fase de la producción de cocaína, es decir, en el cultivo. El hecho de que el consumo ritual y cultural de la hoja de coca haya sido desarticulado en etapas tempranas de la colonia tiene mucho que ver con esto. Aún así, geográficamente, Ecuador se encuentra situado entre Colombia y Perú, dos grandes productores de hoja de coca, por lo que esto le hace punto privilegiado para cumplir funciones de tránsito y apoyo logístico (Páez, 1991:149-169). Además, Ecuador no ha desarrollado una base social que presione al Estado y permita la subsistencia de la producción de hoja de coca como ocurre en Bolivia.

Por otro lado, en este país andino no existen las condiciones de violencia y la actividad de grupos insurgentes, así como tampoco una base social amplia para que las mafias del narcotráfico puedan controlar regiones de la nación independientemente de los aparatos y poderes estatales (Ibid, 1991:149-169).

El hecho de que en los últimos años el número de incautaciones de droga ha subido en Ecuador, esto no significa que el rol que cumple en el ciclo del narcotráfico se haya modificado. Simplemente que el tránsito es una variable dependiente de las causas centrales que estimulan el narcotráfico, es decir, la oferta y la demanda (Bonilla y Moreano, 2009) y si aumentan los niveles de estupefacientes que pisan suelo ecuatoriano, es probable que aumenten también las incautaciones.

Tanto entidades de seguridad estadounidenses como andinas son conscientes de que las organizaciones mexicanas cada vez tienen más importancia en el proceso del narcotráfico en la región. Los narcos utilizan las islas Galápagos como punto estratégico para el cambio de

lanchas y uso de combustible. La droga se pone en lanchas “go fast” hacia las islas y luego se lleva a los barcos con rumbo a Centroamérica o México.

En Ecuador, por el norte y por el sur, la droga se mueve en camiones. En la frontera sur los campesinos sirven de correos para ingresar cargamentos desde Perú a las provincias ecuatorianas de El Oro y Loja para luego llevara a aeropuertos y puertos (Ibid, 2009).

Las drogas transitan por la frontera a través de la carretera panamericana y los puertos marítimos de Manta, Guayaquil y Puerto Bolívar. Los aeropuertos internacionales son utilizados en menor grado por traficantes de pequeña escala debido al incremento de los controles existentes (Rivera, 2005).

Ya a finales de los ochenta y principios de los noventa existía lavado de dinero en Ecuador desde Colombia y Perú y las razones que se aducían era la caducidad de las leyes, unido a la falta de cobertura y control (Miño, 1991). En esta época los impactos sufridos por la crisis económica y los ajustes financieros, con sus correspondientes devaluaciones monetarias atrajeron los flujos a Ecuador. Este papel fue reforzado desde que su economía fue dolarizada durante el gobierno de Jamil Mahuad en 2002. A Ecuador llega el dinero en que se ha convertido la cocaína que los narcos venden en el extranjero y se pierde en la corriente del mundo comercial ecuatoriano. Cualquier negocio podría servir para legalizarlo. Al dolarizarse la economía abrieron de par en par las puertas a la inversión de narcoempresarios (Molano, 1009 a).

A pesar de que Estados Unidos considere que los países de tránsito juegan un rol secundario en el proceso del narcotráfico, algunos autores sostienen que no es cierto que la cocaína ingresa de Colombia y sale desde Ecuador sin establecer encadenamientos o generar costos socio-políticos. Una parte de ese dinero a su vez se lava en el sistema financiero ecuatoriano, lo que significa que el lavado en este país no es solamente dinero sucio colombiano, sino también dinero sucio generado dentro de Ecuador (Espinosa, 2006).

Pero además de ser un país en el que se lava dinero, también es una importante zona para el tráfico de gasolina blanca que va de Sucumbíos al Putumayo a tal punto que este negocio puede ser considerado como más importante en términos económicos que el cultivo (Ibid, 2006). Hoy en Ecuador la gasolina y el gas sale por trochas de contrabando. Por estas mismas rutas llega base de coca para sacar cocaína en laboratorios que ya no están en la frontera (Molano, 2009 a).

2.3.3. Venezuela

Aunque Venezuela no linda con las zonas de producción de drogas como le ocurre a Ecuador, este país puede ser considerado como un país de tránsito por varias razones³⁸:

- Comparte una frontera con Colombia de más de 2.000 kilómetros lo que dificulta la vigilancia y la interdicción.

- Las comunidades de algunas zonas de la región fronteriza tienen una larga tradición de contrabando.

- La polarización y la volatilidad políticas son caldo de cultivo para la criminalidad y la violencia, como sucede también con la corrupción generalizada de las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional.

- Las menguadas relaciones con Estados Unidos y Colombia han perjudicado la cooperación en el tema antinarcóticos.

El problema del narcotráfico en Venezuela se vive desde hace décadas. El 21 de junio de 1991, el gobierno declara la guerra a las drogas al considerar que se había convertido en una “base operacional” para los traficantes. La campaña comenzó con 300 policías destituidos por corrupción y la detención de un dirigente político por tráfico de drogas. Esto parecería confirmar que se estaba registrando un incremento de esa actividad en este país, calificado de “puente” entre productores y consumidores. De hecho, un ex gobernador de Caracas fue vinculado con una red de mulas de los traficantes que estaba operando hacia varios países del norte, cuyos protagonistas serían principalmente jóvenes adineradas de familias venezolanas (Mita, 1994).

En aquella época, y tras el asesinato del político colombiano Luis Carlos Galán en agosto de 1989, los narcos colombianos fueron presionados y optaron por radicarse en Venezuela y Ecuador al considerarlos centros seguros para las actividades de las organizaciones internacionales de la droga. Esto provocó que Venezuela pasase de ser un “país puente” de la droga a un centro de operaciones del narcotráfico internacional que utilizaba varias formas para eliminar a la policía antidrogas: como ser: comprar funcionarios, hacerlos transferir a toras dependencias, difamarlos y finalmente, asesinarlos (Ibid, 1994).

Hoy en día, las organizaciones de traficantes han encontrado en Venezuela un refugio sobre todo porque el sistema de identificación es muy frágil. Además, continua habiendo una gran corrupción de los funcionarios de este sistema y les facilita a los individuos la obtención de pasaportes y cédulas de identidad auténticos aunque con nombres falsos (Mayorca, 2008). De hecho, según una de las investigaciones de International Crisis Group, muchos oficiales y

³⁸ La ICG (2008a).

funcionarios militares estarían buscando cargos a lo largo de la frontera con Colombia para obtener ganancias del narcotráfico³⁹.

En relación a la actividad de los grupos guerrilleros y de los paramilitares en territorio venezolano, no se sabe de capos del narcotráfico locales, pero la ausencia de controles adecuados para investigar los grandes montos de capital que ingresan en la economía es un caldo de cultivo perfecto para engendrar este tipo de organizaciones.

La pregunta participación de oficiales de la policía y el ejército preocupa. Es posible que los narcos hayan corrompido a oficiales y funcionarios militares del más alto rango. Según se afirma, los oficiales buscan cargos a lo largo de la frontera colombiana para obtener ganancias. Se cree que un grupo de generales de la Guardia Nacional dirige una operación conocida como Cartel del Sol.

Los registros judiciales de Venezuela sugieren una actividad delictiva más prolongada en el país por parte de los grupos guerrilleros que la de los paramilitares y las FARC sería el grupo que más actividad tendría en el país. El delito más frecuentemente denunciado es la extorsión al solicitar como una especie de impuesto de protección. En la práctica, la generalización de la extorsión de grupos irregulares estaría suplantando el ejercicio legítimo de la fuerza por parte de instituciones del Estado (Mayorca, 2009).

Por otro lado, las FARC estarían encargadas del tráfico de por lo menos 180 toneladas de cocaína por año que salen del sur y el este colombiano hasta llegar al sur y occidente venezolano⁴⁰. Esta zona de frontera es de gran importancia en la medida en que los fondos recogidos del tráfico de cocaína a través del territorio venezolano se dirigen a la compra de armas y municiones para los diferentes frentes guerrilleros desde Venezuela⁴¹.

En cuanto a su ubicación, los grupos paramilitares han concentrado la mayor parte de su actividad en el estado de Táchira. Los guerrilleros también operan en esta región. Pero lo hacen con mayor intensidad en Barinas (caso FARC) y Apure (ELN). Sobre las Autodefensas Unidas de Colombia y las Águilas Negras, puede señalarse que comenzaron a tener presencia

³⁹ ICG (2008 a).

⁴⁰ Las FARC, según el informe del Jane's Intelligence Review, alcanzan a transportar entre 1.000 y 1.500 kilos de cocaína cada dos semanas desde los laboratorios de procesamiento de Guainía y Vichada hasta la zona fronteriza de San Mariapo en el banco al este del río Orinoco en la amazonía venezolana. Para llevar a cabo este proceso, es necesario hacer un pago a la Guardia Nacional para llegar al estado de Bolívar desde donde un avión sale con la carga cada tres días hacia Caracas. El piloto compra un kilo a 3.000 USD y luego lo vende en la capital a 5.000 USD.

⁴¹ Las FARC, según el informe del Jane's Intelligence Review, consiguen rifles FAL, fusiles AK-47 y morteros de Venezuela que pasan camuflados en latas gigantes de pintura. Los rifles FAL son de uso estándar de las Fuerzas militares Venezolanas, y rápidamente son reemplazados por los AK-103. Seguridad y Democracia

en el país a partir de 2006. Todo esto tiene relación con la aplicación de la Política de Seguridad Democrática en Colombia en el año 2003 (Mayorca, 2009).

Sobre el cultivo, Venezuela nunca ha sido un país productor de materias primas, pero esta situación podría modificarse ya que se han detectado cultivos en Zulia, Táchira y Apure y sus responsables eran emigrantes colombianos llamados colonos quienes luego llevaban el producto para su procesamiento al otro lado de la frontera. Las operaciones Sierra⁴² estaban encargadas de erradicarlo a través de quema o del uso de compuestos químicos. Incluso, se detectaron dos grandes complejos para el procesamiento de la pasta base de coca que estaban custodiados por guerrilleros de las FARC y el ELN (Mayorca, 2008).

Los narcotraficantes colombianos están utilizando cada vez más territorio venezolano para introducir su cocaína en Estados Unidos y Europa, en especial los estados de Zulia, Táchira y Apure, en el occidente y suroccidente. El flujo de cocaína ha aumentado a pesar de que las autoridades dicen que están haciendo esfuerzos para evitarlo. Aunque casi no existen cifras oficiales sobre las incautaciones de precursores químicos, tanto los precursores como la gasolina venezolana se introducen a Colombia en grandes cantidades. La reubicación del tráfico por Venezuela se puede deber a las peleas entre narcos y al endurecimiento de la ley en Colombia. Es posible que las redes del crimen organizado estén utilizando, por lo menos como cubierta protectora, la gran cantidad de población colombiana que existe en Venezuela⁴³.

Según la publicación inglesa Jane's Intelligence Review, el envío de la droga al exterior a través de Venezuela está controlada por tres grupos colombianos, los cuales cuentan con la experiencia de narcotraficantes que a finales de los ochenta y durante la década de los noventa hicieron parte de los grandes carteles de la droga en Colombia. A partir de 2004 algunos jefes de los carteles colombianos se trasladaron a Venezuela desde donde han podido manejar las operaciones ilícitas expandiendo las redes del tráfico de sustancias⁴⁴.

Las redes de narcotráfico operan principalmente desde la frontera colombiana en el occidente hasta el Atlántico en el norte y el delta del río Orinoco en el oriente. Se dice que las FARC utilizan las vías fluviales para llevar cocaína desde los laboratorios clandestinos en los

⁴² En 2005 los resultados de la operación Sierra dejaron de ser informados oficialmente a la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas.

⁴³ ICG (2008 a).

⁴⁴ Fundación Seguridad y Democracia (2006). "Las operaciones sudamericanas del tráfico de cocaína se dirigen a Venezuela". Texto basado en *South American cocaine trafficking operations shift toward Venezuela*, Andy Webb-Vidal. Publicado en Jane's Intelligence Review. 18 de abril de 2006.

departamentos de Guainía y Vichada (Colombia) hasta finca en el estado de Bolívar (Venezuela) donde cargan aviones livianos⁴⁵.

2.3.4. Perú

El caso de Perú tiene bastantes similitudes con el boliviano al tener una base sólida de campesinos cocaleros que reclaman su derecho de cultivo. El Valle del Río Apurímac Ene (VRAE) es la zona donde confluyen tres departamentos andinos: Ayacucho, Junín y Cusco y la región donde surgió el movimiento cocalero detrás de su dirigente Nelson Palomino (movimiento Kuska Perú). Este Valle está bien articulado a la autopista del Pacífico a través de múltiples trochas y caminos de herradura a través de los Andes, inaccesibles a las fuerzas del orden. En estas zonas están grupos provenientes de México y de Colombia (Soberón, 2008).

En Perú, los cocaleros, unos 50.000 aproximadamente, tienen pequeñas extensiones de cultivos de coca, de entre 0,25 a 1,5 hectáreas. El movimiento está compuesto por asociaciones de productores en 13 cuencas cocaleras y sindicalismo campesino básicamente radica en la provincia La Convención en el Cusco (Cabieses, 2004:16-26).

En 2006, los sectores campesinos peruanos asociados al cultivo de la coca han buscado y alcanzado representación política en regiones de Huanuco, Cusco y Puno. Aunque hoy en día estas organizaciones se encuentran divididas y debilitadas, completamente aisladas de las grandes agendas públicas (Soberón, 2008).

La zona de cultivo tradicional en Perú sería Convención-Lares, que ha permanecido estable en los últimos años. Sin embargo, las zonas de producción de cocaína son Alto Huallaga, el valle de los ríos Apurímac y Ene. Debido a limitaciones de infraestructura y administración, la Empresa Nacional de Coca (ENACO) solo está comprando 3.000 toneladas al año. Por este motivo, para un campesino es más rentable vender el enorme excedente (105.100 toneladas en 2006) para la producción de cocaína que vendérselo a la ENACO por 1,75 USD por kilo.

Se ha comprobado que los campesinos no sólo estarían cosechando y vendiendo hoja de coca seca, sino que cada vez más producen pasta de coca en pozas de maceración que venden a intermediarios (traqueteros) y que es enviada a los laboratorios clandestinos de procesamiento de cocaína. Gran parte de esta producción probablemente pasa directamente a Brasil. De igual manera, aunque en menor medida, la cocaína producida en el Perú pasa por

⁴⁵ ICG (2008 a). Los traficantes también transportan cocaína en aviones livianos desde pistas aéreas en la selva colombiana hasta los estados de Apure, Bolívar y Amazonas en Venezuela. Los vuelos son tan cortos que el ejército colombiano no puede ni detectarlos con su radar. Los aviones luego vuelan hacia el norte, hasta las Antillas, Haití o República Dominicana antes de ir a Estados Unidos. International Crisis Group.

el territorio boliviano con destino a los países de Brasil, Chile y Argentina. Hay evidencias de un creciente fenómeno de sicariato (Soberón, 2006).

En los últimos años, las organizaciones narcotraficantes de Perú, que tradicionalmente han operado en grupos familiares muy organizados (clanes o “firmas”), han dejado de ser productores de pasta de coca y base de cocaína para convertirse en productores y exportadores de cocaína de alta calidad. Sin embargo, las principales operaciones de exportación de cocaína son manejadas por representantes de las organizaciones mexicanas o colombianas. Se ha identificado que la presencia de organizaciones sociales, como los Comités de Autodefensa en el VRAE y su cercanía con el discurso favorable a la coca, dejan espacios para una posible infiltración por parte de organizaciones subversivas con el argumento de la necesidad de protección (Ibid, 2006).

En la década de los ochenta, Perú era el principal productor mundial de hoja de coca y se decía que aportaba el 60% de la materia prima para la elaboración de cocaína a nivel mundial. El Alto Huallaga, en la selva alta de los departamentos de Huánuco y San Martín, eran zonas que recibieron migración de campesinos sin tierra atraídos por las políticas de colonización de los gobiernos reformistas de la década de los 60 y 70. Fue en esta zona donde surgió Sendero Luminoso. La acción policial se tradujo, por lo general, en actos de extorsión y abuso contra los agricultores cocaleros y la erradicación compulsiva era percibida como un ataque directo a su economía familiar. Son estos intersticios los que Sendero Luminoso aprovechó para presentarse como protector de los agricultores cocaleros y construir una fuerza política y militar mayor que cualquier otra del país. Los militares peruanos se opusieron a los operativos antidroga de la policía porque consideraban que fomentaban el conflicto con los pobladores y sostenían que el conflicto con Sendero Luminoso terminaría cuando se le quitase el respaldo que pudiera recibir de los pobladores, aunque eso implicase dejar de lado las políticas antidrogas (Rojas, 2005:235-286).

En relación a las rutas, la cocaína producida en las principales cuencas del centro del Perú se exporta a Estados Unidos y a Europa por la costa Pacífica. Los narcos están recurriendo a correos humanos (“mochileros”), por lo general jóvenes que transportan entre cinco y quince kilos de cocaína a pie a lo largo de los antiguos caminos incas que cruzan los pasos altos de la cordillera de los Andes. Los narcos contratan grupos de protección de envíos, que suelen tener relación con miembros de Sendero Luminoso. Después, mexicanos y colombianos utilizan empresas peruanas legales, sobre todo las de industria pesquera, como fachada para enviar cocaína hacia la costa Pacífica de Guatemala y de México.

Las autoridades peruanas creen que el 25% de la cocaína que pasa por Bolivia es peruana, los bolivianos dicen que la cifra es más alta. Los peruanos en El Alto y La Paz la envían a Santa Cruz, desde donde es despachada hacia el oriente, hacia Brasil o al sur a Yacuiba en la frontera con Argentina⁴⁶.

2.4. Conclusión

Como ha ocurrido con la economía o con las comunicaciones, el narcotráfico también ha sido víctima de la globalización. Esto ha provocado que se hayan deslocalizado procesos y que cada parte del ciclo del narcotráfico, desde el cultivo de hoja de coca hasta que la cocaína llega al consumidor, se produzca en lugares y con personas diferentes con el fin de ganar en seguridad. Además, las estructuras de los macro carteles quedaron disueltas al caer en los noventa dos de los más famosos, el de Cali y Medellín. Ambos fueron sustituidos por nuevas jerarquías más micro y localizadas en diferentes áreas de América Latina.

En relación a la pregunta de por qué los países andinos son más vulnerables que otros, no podríamos dar una única respuesta aplicable a todos ya que cada uno vive unas circunstancias diferentes. Sin embargo, Thoumi apuntó hacia la posibilidad de que los puntos débiles de la región tuvieran que ver con las ventajas competitivas, generadas por un producto al ser declarado ilegal, en países o locaciones donde la aplicación de la ley es débil y las normas o leyes prohibitivas son ignoradas cultural y socialmente.

En el caso de Colombia, la existencia de movimientos guerrilleros en su territorio no es una causa directa y única para explicar su involucramiento dentro del fenómeno del narcotráfico. Aunque no se puede negar que influye, también hay otras causas como las formas culturales colombianas, la idea de que violar la ley es un negocio o la existencia de demanda y de sectores que apoyan y amparan la producción.

Ecuador es bastante diferente a Colombia porque apenas cultiva hoja de coca y no tiene grupos armados propios en su territorio. Por eso, durante muchos años se le ha considerado un país de tránsito y de lavado de dinero. Sin embargo, como hemos visto, Ecuador está comenzando a tener relevancia en la producción de cocaína, sobre todo en Esmeraldas, Guayas y El Oro, debido a los altos índices de desempleo y pobreza que tienen estas regiones.

Otro país de tránsito y lavado de dinero es Venezuela. El hecho de que comparta una extensa frontera con Colombia que apenas está vigilada, está provocando que muchos grupos

⁴⁶ ICG (2008a).

armados se desplacen a territorio venezolano con el fin de protegerse de la policía y de encontrar nuevas rutas para la exportación de cocaína.

Finalmente, Perú podría ser el país que más similitudes guarda con Bolivia ya que ambos poseen un amplio movimiento cocalero que reclama su derecho a cultivar la hoja de coca. A pesar de que existe un mercado legal, éste no es capaz de absorber toda la producción y la mayor parte termina en manos de narcotraficantes o de algunas ramas que aún quedan activas de Sendero Luminoso.

Por estas razones, la región andina es vulnerable al fenómeno del narcotráfico. Es importante resaltar que los motivos son muy amplios y variados y van desde lo histórico-cultural, hasta lo político y económico demostrando que el mero uso de la fuerza policial o militar no es suficiente para atacar a este mal sino que hay que buscar planes con estrategias multidimensionales y acordes a la realidad que se vive en cada uno de los países andinos.

Capítulo III. Política antinarcoóticos de los Estados Unidos hacia los Andes y sus repercusiones (1998-2009)

3.1. Introducción

El indudable giro que dio Estados Unidos a su política de seguridad tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 contra las Torres Gemelas, trajo consigo cambios importantes a la hora de relacionarse con el resto de los Estados. Sobre todo porque continuó aplicando una política de seguridad de corte realista de forma mucho más rigurosa. En relación al tema del narcotráfico, aunque ya había sido concebido como un problema de seguridad mucho antes del 11 de septiembre, se comenzó a asociar la lucha contra las drogas a temas de terrorismo lo que en muchas ocasiones implicó el utilizar técnicas de una de las áreas en otras aunque pudiesen concebirse como desmesuradas.

En el presente capítulo trataremos de analizar en profundidad cuáles han sido las bases sobre las que se han asentado las políticas antinarcoóticos que Estados Unidos ha implementado en la región andina. Para ello haremos una revisión de los puntos más importantes que han caracterizado la política de seguridad de Estados Unidos entre 1998 hasta 2009, periodo que abarca fundamentalmente los dos periodos que George W. Bush estuvo en el poder.

Posteriormente, iremos país por país viendo cuáles han sido las relaciones que han mantenido con Estados Unidos en materia de narcotráfico. Además, veremos qué tipo de predisposición para colaborar han tenido tanto Venezuela, Colombia, Perú así como Ecuador. Todo esto se hará después de que en el capítulo dos se analizase la situación concreta que vive cada uno de estos Estados en relación a la producción de hoja de coca y de producción de cocaína. En este capítulo, exclusivamente, se utilizará información y opiniones producidas por Estados Unidos, así como de los propios países en relación a este asunto.

Finalmente, y de acuerdo a estos datos, se tratará de responder a la pregunta de si realmente la política antinarcoóticos que ha tratado de implantar Estados Unidos ha tenido éxito tanto para acabar con el cultivo y el flujo de droga ilegal. Todo ello con el fin de tener una visión amplia de lo que ocurre en la región para, posteriormente, calibrar el papel que juega Bolivia en todo este entramado.

3.2. Política de seguridad de Estados Unidos entre 1998-2009

Los lineamientos de política exterior planteados por George W. Bush durante sus ocho años de mandado fueron severamente cuestionados por el mundo ante los resultados obtenidos. Si el presidente gozó de un índice de popularidad de más del 90% después de los

ataques del 11 de septiembre, a mediados de 2007 éste rondaba el 34%⁴⁷. El goteo de problemas en los últimos años de gobierno fue incesante tal y como quedó demostrado con la marcha de la mayor parte de los neoconservadores que formaban parte de su gabinete⁴⁸ y que le marcaron el divino camino de la acción bélica. Una guerra que a todas luces ha sido un fracaso tanto por el número de bajas⁴⁹ como por el caos generalizado que se vive en Irak. Ante esta difícil situación, y tras la movilización de la opinión pública en distintos países, determinados Estados, como España, optaron por desvincularse de esta cruzada. A todo esto hay que añadir la pérdida de las elecciones legislativas al Congreso que los Republicanos perdieron en favor de los Demócratas⁵⁰.

Pero todos estos reveses han sido la consecuencia de la puesta en práctica de una política exterior no exenta de polémica. Antes de que se produjesen los ataques del 11 de septiembre y durante la campaña electoral de las elecciones presidenciales estadounidenses, Condoleezza Rice apostó por presentar una visión del mundo puramente realista. Por aquel entonces y tras la desaparición de la URSS, Estados Unidos se había quedado sin su gran enemigo, hecho que provocó que la definición del interés nacional fuese una tarea más complicada que antes (Rice, 2000). La que fuera en un principio Asesora de Seguridad Nacional (2001-2005) y posteriormente Secretaria de Estado identificaba la cantidad de poder con el tamaño, la posición geográfica y la fuerza militar. Además de esto, enfatizó que el poder militar americano es vital ya que Estados Unidos es el único Estado capaz de garantizar la paz y la estabilidad global algo que, según manifestó, no hizo el demócrata Bill Clinton, ya que redujo el gasto militar. China y Rusia, por sus capacidades o falta de ellas, e Irak y Corea del Norte, por poseer regímenes hostiles (*rouge regime*), se situaban en el punto de mira

⁴⁷ Zogby Internacional. Disponible en: <http://www.zogby.com/news/ReadNews.dbm?ID=1339>

⁴⁸ Ridaó (2007). Pocos son los neoconservadores que le acompañan ya. El que fuera secretario de Estado y el más moderado, Colin Powell, se marchó en 2004; el número dos del Pentágono y mano derecha de Rice en el segundo mandato, Paul Wolfowitz, dejó su cargo en 2005; el jefe de gabinete de Bush y del grupo de asesores de la Casa Blanca para Irak, Andrew Card, lo hizo al año siguiente; el secretario de Defensa y uno de los principales halcones, Donald Rumsfeld también se vio forzado a dimitir tras la victoria de los demócratas en las elecciones legislativas; y el que ocupaba el segundo cargo de mayor rango en el Departamento de Estado, John Bolton también salió por la puerta de atrás en 2005. El último fue Karl Rove.

⁴⁹ Desde que comenzara la guerra en marzo de 2003 hasta noviembre de 2009, el número de soldados estadounidenses muertos en la guerra de Irak asciende a 4.276. http://www.globalsecurity.org/military/ops/iraq_casualties.htm, visitada el 25 de noviembre de 2009.

⁵⁰ Los demócratas se hicieron con el poder tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado en las elecciones de 2006. En la primera obtuvieron 229 escaños y los republicanos 196, mientras que en el Senado se hicieron con 49, igual que los republicanos, pero quedaron dos escaños para independientes que se sumaron al voto demócrata. El Mundo (2006). “Los demócratas ganan el Senado tras renunciar los republicanos a impugnar”. El Mundo, 9 de noviembre. <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/11/09/internacional/1163037542.html>

republicano. Tanto es así, que antes de los ataques del 11 de septiembre Rice ya habla de la necesidad de “sacar” a Saddam Hussein del poder.

Atrás quedaba ya el multilateralismo asertivo clintoniano, aunque éste había sido más de corte retórico que real ya que su papel estuvo más relacionado con el liderazgo de una coalición global que con un reparto de poder en el que existiese una toma de decisiones global en los asuntos de mayor relevancia internacional (Bennis, 2003:1).

El 11-S marcó sin duda un antes y un después en la administración Bush. Para muchos, comenzaría una etapa en la que se puso en marcha una política exterior de corte “revolucionario” (Gordon, 2006) que estaba basada en un profundo sentimiento de vulnerabilidad de la población, la psicosis producida por los ataques de ántrax y el sentimiento de poder que provocaba el haber heredado un superávit presupuestario anual de 200.000 millones de dólares.

Los atentados terroristas fueron, para muchos, el detonante perfecto o *casus belli* para que los neoconservadores pusiesen en práctica sus ideas sobre el excepcionalismo americano y su deber de promocionar la democracia ya que de esta forma se servía a los intereses de Estados Unidos y a su seguridad (Frachon y Vernet, 2004)⁵¹. Karl Rove, el gran estratega republicano, fue el encargado de basar la estrategia de la administración Bush en el principio de la claridad moral por el que los matices entre el bien y el mal fueron eliminados (Ridao, 2007). Y de esta forma quedó reflejado en los distintos discursos del presidente⁵² y, más concretamente, en la “National Security Strategy” (NSS) publicada en septiembre de 2002. Este fue sin lugar a dudas el documento director de los pasos de Bush para relacionarse con el resto de países. Aunque la administración Bush siempre manejó una política de corte realista, la propuesta de la secretaria de Estado que erró en la definición del carácter de las amenazas y su procedencia, no tenía un carácter tan ofensivo como la que se elaboró tras los ataques.

De hecho, el nuevo modelo de actuación encajaría con la definición teórica que John J. Mearsheimer ofrece para esta corriente: “(Los realistas ofensivos) creen que el estatus quo del poder se encuentra difícilmente en la política mundial, porque el sistema internacional crea incentivos muy poderosos para los estados para buscar oportunidades que permitan aumentar el poder a expensas de sus rivales, y sacar ventaja de estas situaciones cuando los

⁵¹ Frachon y Vernet (2004). Estos autores defienden en su libro la teoría de que de que los neoconservadores fueron los primeros que percibieron a Irak como una amenaza por apoyar a movimientos terroristas y porque disponían de armas de destrucción masiva.

⁵² Ver discursos sobre el Estado de la Unión desde 2002 hasta 2007. www.whitehouse.com

beneficios sobrepasan los costos (Mearsheimer, 2001: 4-28)”⁵³. Otros, además de esto, relacionan el realismo ofensivo con la oportunidad de expansión, es decir, que no sólo el ansia de poder es un factor fundamental para una actitud ofensiva, sino que las circunstancias sean favorables para ello. Cuando la conquista es más fácil, como pensaron los neoconservadores, los argumentos para llevar a cabo un ataque preventivo cogen más peso (Van Evera, 1998: 55-93). Quizá por ello Estados Unidos optó por responder a la amenaza terrorista invadiendo Irak y sobrevalorando su capacidad hegemónica en términos militares.

Efectivamente, el ataque preventivo se convirtió en uno de los pilares de la nueva estrategia de seguridad y su puesta en práctica, sobre todo en la guerra de Irak reforzó la personalidad unilateralista de los estadounidenses. El ataque preventivo, junto con la priorización de luchar contra el terrorismo fueron dos de los cambios más importantes propuestos por la administración Bush tras el 11 de septiembre. Esto, obviamente, tuvo sus implicaciones y la más característica ha sido la securitización de todos los temas incluidos en su agenda. Todos ellos fueron pasados por el tamiz de la seguridad ya que a partir de este momento cambió la naturaleza de las amenazas que ahora tienen un carácter más amplio, difuso e imprevisible. Por tal motivo se comenzaron a percibir como una amenaza un mayor número de puntos por lo que se empezaron a tomar medidas de emergencia y a justificar las acciones tomadas fuera de los límites normales de los procedimientos utilizados habitualmente en política (Buzan et al., 1997). Para comprobarlo no hay más que revisar la Estrategia Nacional de Seguridad⁵⁴ donde están incluidos los grandes temas que preocupan al gobierno estadounidense y donde se vincula el hecho terrorista a los Estados fallidos (*Rouge States*) ya que éstos albergan y alientan a terroristas. A partir de aquí, se desplegará un entramado de actos a los que hay que hacer frente para librar su “guerra contra el terrorismo de alcance global”.

Todo este lenguaje neoconservador se vio moderado en la nueva Estrategia de 2006⁵⁵ donde uno de los mayores monstruos para la seguridad del país sigue siendo Irán. Si la anterior se basaba en el mantenimiento y potenciación del poderío militar y económico de Estados Unidos, la nueva apuesta por una estrategia más activa de libertad a largo plazo donde la paz y la estabilidad mundial se fundamentan en la existencia de naciones libres (Kern, 2006). Este pequeño giro hacia posturas más moderadas, donde la diplomacia está

⁵³ En contraposición, los realistas defensivos no buscan más poder del que tienen, sino que tienden a concentrarlo para mantener el balance de poder en un sistema internacional anárquico.

⁵⁴ Department of State (United States of America) (2002). The National Security Strategy of the United States of America.

⁵⁵ Department of State (United States of America) (2006). The National Security Strategy of the United States of America.

cobrando un mayor protagonismo, ha podido estar provocado por algo que los propios estadounidenses han infravalorado hasta ahora, el poder blando, un instrumento de política exterior cada vez más importante para tratar asuntos transnacionales cuya solución exija cooperación mutua, como es el caso del terrorismo global (Nye, 2004).

3.3. Política antinarcóticos de Estados Unidos hacia los andes

La política exterior de Estados Unidos hacia los andes ha girado en la última década alrededor de temas muy específicos y concretos, especialmente, el terrorismo y el narcotráfico. Como asuntos secundarios, pero que también juegan un papel importante en la agenda común, están las cuestiones energéticas y los tratados de libre comercio.

Según explican los autores Adrián Bonilla y Alexei Páez (2006), la política exterior de Estados Unidos hacia la región andina se basa en una agenda regional pero que se implementa y procesa de manera bilateral. A pesar de esto, el que fuera secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald Rumsfeld, afirmó durante una visita a Ecuador que ningún país puede hacer frente al narcotráfico o al terrorismo solo por lo que expresó la necesidad de regionalizar este tipo de asuntos⁵⁶.

En los 80 y 90 el narcotráfico fue el elemento central de los diálogos y negociaciones. Sin embargo, a raíz de los atentados del 11 de septiembre la Estrategia Nacional de Seguridad de Estados Unidos unificó en una sola amenaza a la insurgencia interna, las drogas, la criminalidad, el tráfico de armas, el lavado de dinero y el terrorismo. En general, los países andinos carecen de una política exterior común lo que facilita que la presencia de Estados Unidos no haya disminuido (Bonilla y Páez, 2006).

En términos generales, se podría decir que los países de la región no están listos para colaborar en términos operacionales para hacer frente al tipo de lucha contra el narcotráfico que propone Estados Unidos, es decir, una militar y no civil (Tulchin, 1997: 9-11). Lo más destacado de este asunto es que el presunto enemigo no es un ejército organizado que pueda identificarse y vencerse, sino todo un entramado formado por fuerzas socioeconómicas que son la base del tráfico de drogas. Es por eso que la militarización no tiene en cuenta la razones socioeconómicas relativas a la producción en los andes ni las causas relacionadas con el consumo (Younger y Eileen, 2005: 13-28).

El Proceso de Certificación de Narcóticos fue modificado en 2002 cuando Acta de Autorización de Relaciones Externas 2002-2003. Desde entonces, el presidente debe enviar

⁵⁶ El Universo (2004). "Rumsfeld: nadie enfrentará solo al terrorismo". El Universo, 17 de noviembre. Disponible en : <http://archivo.eluniverso.com/2004/11/17/0001/8/8C1A2206CFBB4359AB43CAFF047F429B.aspx>

un informe identificando a los principales países productores de droga y a los países de tránsito y designar aquellos países que han fallado de manera demostrable durante los 12 meses previos, en hacer esfuerzos para cumplir sus obligaciones internacionales antinarcóticos y en implementar las medidas antinarcóticos especificadas en la ley de Estados Unidos. Estas medidas requerirán que el cincuenta por ciento de determinados tipos de asistencia sean retenidos para esos países, que sean identificados y reportados ante el Congreso por el presidente antes del 1 de noviembre de cada año. Si un país no es certificado, la mayoría de la asistencia es cortada y los Estados Unidos votará contra la provisión de fondos en seis bancos multilaterales de desarrollo para ese⁵⁷ país.

3.3.1. Colombia y su Plan Colombia: el gran aliado

Como ya hemos apuntado, en 1999 Colombia ya era el primer país cultivador de coca en el mundo a pesar de que el gobierno estadounidense había enviado 1.000 millones de dólares para terminar con este fenómeno (Bagley, 2001: 5-38). El narcotráfico se convirtió en fuente de financiamiento de campañas políticas, como la del presidente Ernesto Samper (1994-1998) y en la forma principal de obtener recursos de paramilitares y guerrilla. Esta autonomía financiera de la guerrilla les ahorró la necesidad de conseguir apoyo político de sectores de opinión (Leal Buitrago) y les ayudó a afianzarse como una fuerza capaz de hacer frente al Estado.

La necesidad urgente de dar una respuesta más importante y contundente al conflicto llegó de la mano del presidente Andrés Pastrana (1998-2002), quien había ganado las elecciones presidenciales tras plantear en su campaña el tema de la paz como uno de los asuntos centrales. Además, antes de la segunda vuelta, su delegado personal, Víctor G. Ricardo, se reunió con el dirigente de las FARC, Manuel Marulanda “Tirofijo” para llegar a algunos acuerdos previos y así impactar a la opinión pública antes de que fueran a las urnas a depositar sus votos (Díaz Calleja, 1999). A pesar de haberles concedido la zona de distensión y de que en las negociaciones participaron representantes internacionales que ayudaron a crear un cronograma de acción para avanzar en las negociaciones⁵⁸, éstas terminaron

⁵⁷ Department of States (United States of America) (s/f). Narcotics certification process. Disponible en: <http://www.state.gov/p/inl/rls/rpt/c11766.htm>, visitada el 31 de octubre de 2009.

⁵⁸ The Center for International Policy's (CIP). *Speech by Andrés Pastrana, January 20, 2002*. The Center for International Policy's. Disponible en: <http://www.ciponline.org/colombia/012003.htm>. El Alto Comisionado para la Paz, miembros de Naciones Unidas, así como embajadores de diez países y varios representantes de la Iglesia Católica estuvieron presentes en la elaboración del cronograma para lograr la paz. Según Pastrana, esto era una forma de que las FARC se comprometieran, no sólo con el gobierno colombiano, sino también con instituciones internacionales para que las garantías de cumplimiento de los acuerdos fuesen más consistentes.

truncándose tras varios intentos por salvar el proceso. Fue el 20 de enero de 2002 cuando Pastrana puso fin a los acuerdos de paz tras el secuestro por parte de las FARC de un avión⁵⁹.

Al tiempo que se producían estas negociaciones, Pastrana presentó en septiembre de 1999 el llamado “Plan Colombia: Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado”⁶⁰, cuyo fin principal en primera instancia sería la recuperación de las responsabilidades del Estado en materia de justicia, de aplicación de la democracia, del respeto de los derechos humanos y el mantenimiento del orden público, entre otros. En el texto elaborado por la administración colombiana se reconoce la existencia del grave problema que genera la relación financiera entre grupos armados y narcotraficantes, que ha limitado las posibilidades de recuperación del poder del Estado. El discurso de este plan se basa, fundamentalmente, en la búsqueda de mecanismos que lleven a la paz, pero a través de un proceso de negociación:

“Un punto central en la estrategia consiste en las negociaciones con la guerrilla, que busca poner fin a conflictos que han tenido cambios profundos con el paso del tiempo. Si esta estrategia es exitosa, ello facilitará el proceso de la construcción de la sociedad, además, un acuerdo de paz negociado con la guerrilla sobre la base de la integridad territorial, la democracia y los derechos humanos fortalecería el estado de derecho y la lucha contra el narcotráfico (Ibid, 1999)”.

El Gobierno colombiano aducía aquí que todo esto no se podría conseguir sin una estrategia económica basada en el desarrollo alternativo de otros cultivos que puedan sustituir a los cultivos ilícitos. En resumen, se apostó por una respuesta integral para acabar con el narcotráfico, principalmente, porque lo veían como la fuente principal de los problemas que sufre el país. Dentro del Plan Colombia estaban incluidas diez estrategias que ayudarían a que la consecución del plan se llevase a cabo. Las estrategias son de tipo:

- Económico
- Fiscal y financiera para aumentar la actividad económica
- De paz, que promueva acuerdos negociados con la guerrilla
- Defensa nacional y de la policía para reafirmar el estado de derecho

⁵⁹ BBC Mundo.com (2002). “Cronología del proceso de paz”. BBC Mundo, 21 de febrero. Disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_1752000/1752115.stm.

⁶⁰ Presidencia de la República (Colombia) (1999). Plan Colombia: plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado. Disponible en: http://www.colombiaemb.org/opencms/opencms/system/galleries/download/plancolombia/Texto_del_PLAN_COLOMBIA_xespx.doc

- Antinarcóticos, donde todos los países que formen parte de la cadena de producción de drogas participen en la lucha contra las drogas
- Desarrollo alternativo, para garantizar la subsistencia de campesinos que cambien a otros cultivos y la protección del medio ambiente
- Participación social
- Desarrollo humano
- Estrategia de orientación internacional para hacer ver la necesidad de actuar de manera consensuada en la forma de afrontar el problema de las drogas

Observando esta lista de prioridades, se podría pensar que el Plan Colombia tiene amplias miras en cuanto a las soluciones posibles y, se centra sobre todo, no solo en acabar con el narcotráfico, sino en el desarrollo, en promover formas alternativas de subsistencia para evitar que los cultivadores de coca no caigan en la pobreza.

Aunque para algunos, esta visión eminentemente desarrollista del plan era solo una buena forma de venderlo para buscar aliados exteriores “este manejo hábil de las relaciones públicas (de Andrés Pastrana) le han hecho posible presentar un paquete predominantemente militar y antinarcóticos, como si fuera principalmente cooperación para los derechos humanos, la democracia y la paz (Haugaard, 2001)”.

También se asume en el documento, y esto es importante para comprender que Colombia con su plan estaba invitando a otros países a intervenir en su problema interno, que está pasando por una crisis económica muy fuerte y que la capacidad del Gobierno para solucionar el problema es totalmente limitada. Por esta razón Pastrana decidió pedir ayuda económica a Estados Unidos, propuesta que fue aceptada por el gobierno de Bill Clinton. La que fuera secretaria de Estado, Madelene Albright, en una visita a Colombia manifestó públicamente su interés por poner en marcha este plan a través de un paquete económico que debía ser aprobado por el Congreso y que tenía como fin apoyo sustancial “al plan del presidente Pastrana para lograr la paz, promover la prosperidad, proteger los derechos humanos y combatir el crimen”⁶¹. Sin embargo, y a pesar de haber planteado en su discurso el afán estadounidense por apoyar un programa de tipo amplio e integrador, el paquete de ayudas que aprobó el Congreso poco o nada tenían que ver con la consecución de estos objetivos.

⁶¹ The Center for International Policy’s (CIP). 2000. *Madeleine Albright, secretary of state, and Andrés Pastrana, president of Colombia, press conference, Cartagena, Colombia, January 15, 2000*. The Center for International Policy’s. Disponible en: <http://www.ciponline.org/colombia/011501.htm>.

El primer monto total de la ayuda ascendió a 860.3 millones de dólares que fueron repartidos de la siguiente manera (Isacson, 2001): Asistencia militar: 519.2 millones; asistencia a la policía: 123.1 millones; desarrollo alternativo: 68.5 millones; derechos humanos: 51 millones; aplicación de la ley: 45 millones; ayuda a desplazados: 37.5 millones; reforma judicial: 13 millones; proceso de paz: 3 millones. Pero en los últimos años, el monto dedicado a este plan se ha disparado llegando hasta 3.788 millones desde 1999 hasta el 2005:

Cuadro 1: Recursos ejecutados en el Plan Colombia en millones de dólares

Componente	Colombia		Estados Unidos		Total	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%
Fortalecimiento institucional	2.387	22,2%	465	4,3%	2.852	26,6%
Lucha contra las drogas ilícitas y el crimen organizado	3.378	31,5%	2.787	26%	6.165	57,5%
Reactivación económica y social	1.185	11%	530	4,5%	1.715	16%
Total	6.950	64,8%	3.782	35,2%	10.732	100%

Fuentes: Balance del Plan Colombia 1999-2005. Elaborado a partir de MDN y Acción Social. Cálculos: DNP - DJS.

Estas cifras son bastante significativas ya que la diferencia sustancial que existe entre la asistencia militar y la destinada al proceso de paz deja poco espacio para el impulso de una salida negociada al conflicto o al desarrollo de la población. El papel de Estados Unidos desvirtuó completamente el objetivo del Plan que quedó marcado por el interés de este país por plantear su propia lucha contra lo que para entonces era su amenaza principal: el narcotráfico. De hecho, como sostiene el analista colombiano Francisco Leal Buitrago, “la estrategia adoptada por el Plan Colombia hace parte de la concepción de seguridad nacional estadounidense para el hemisferio americano, en la que el narcotráfico es considerado la principal amenaza desde que terminó la Guerra Fría. De esta manera, las urgencias y necesidades de los Estados Unidos se han impuesto y se seguirán imponiendo, dada su enorme capacidad para sacar adelante sus propias prioridades (Leal Buitrago)”.

Si esto ocurría en el gobierno demócrata de Bill Clinton la influencia estadounidense se hizo más creciente con la llegada de George W. Bush al poder. El giro en materia de política exterior registrado por Estados Unidos tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 también tuvo sus repercusiones en la región andina y muy especialmente en Colombia. La psicosis producida por la percepción de vulnerabilidad que tenían los estadounidenses promovió la aceptación de la doctrina neoconservadora que se basó en el principio de la

claridad moral por el que los matices entre el bien y el mal quedan eliminados (Ridao, 2007). Y de esta forma quedó reflejado en los distintos discursos del presidente⁶² y, más concretamente, en la “National Security Strategy” (NSS) publicada en septiembre de 2002. Fue aquí donde se plasmaron las directrices, conceptualizadas en forma de realismo ofensivo, que desde entonces ha seguido Washington.

Cuando la conquista es más fácil, como pensaron los neoconservadores, los argumentos para llevar a cabo un ataque preventivo cogen más peso (Van Evera, 1998). Esta forma de acabar con las amenazas, antes de que finalicen su formación, y el haber posicionado al terrorismo como primera fuente de inseguridad para Estados Unidos, fueron dos de los cambios más importantes propuestos por la administración Bush tras el 11 de septiembre. Esto, obviamente, tuvo sus implicaciones y la más característica ha sido la securitización de todos los temas incluidos en su agenda. Por tal motivo se comenzaron a percibir como amenazas un mayor número de puntos sobre los que se tomaron medidas de emergencia desde el Departamento de Estado, ministerio que puso en marcha una forma de justificar las acciones tomadas fuera de los límites normales de los procedimientos utilizados habitualmente en política (Buzan et al., 1997).

Esta obsesión por crear una América segura despertó un mayor interés por estar presentes en Colombia. De esta manera, estaría ampliando su perímetro de seguridad (Ramírez, 2004) más allá de México o de Centroamérica o el Caribe, mucho más cercanos de lo que puede estar la región andina. Sin embargo, lo que puede resultar beneficioso para la seguridad nacional estadounidense no lo es tanto para la región andina ya que, como sostiene Juan Gabriel Tokatlian (2003), la consolidación del poderío estadounidense en Colombia y su excesivo apoyo a lo militar podría ser una fuente de inestabilidad e inseguridad para la región como consecuencia de un eventual recrudecimiento del conflicto.

El interés de Estados Unidos por participar en el Plan Colombia cambió el objetivo del mismo y ya, en un balance presentado en el año 2006 por el gobierno colombiano se tilda al plan como “una estrategia integral de cooperación bilateral”⁶³ que está basada en el principio de responsabilidad compartida “según el cual se reconoce que el problema mundial de las drogas es una responsabilidad común y compartida por toda la comunidad internacional, que exige una visión integral y equilibrada para enfrentar la demanda y la oferta de drogas ilícitas (Ibid, 2006)”. Esta decisión de optar por hacer frente al narcotráfico a

⁶² Ver los discursos sobre el Estados de la Unión desde 2002 hasta 2007. www.whitehouse.com

⁶³ Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Dirección de Justicia y Seguridad (DJS) (Colombia) (2006). Balance Plan Colombia 1999-2005. Informe, Bogotá.

través de métodos militares contrasta con algunas voces que sostienen que “el problema de las drogas no es de políticas en el sentido tradicional sino de gobernabilidad, instituciones y cultura, y su solución requiere, por tanto, cambios profundos en el comportamiento de los colombianos”⁶⁴. Además, sostienen, que se puede entender el fenómeno del tráfico de drogas en Colombia a partir de que “el sistema político y la cultura conciben el problema desde imaginarios justificantes y exculpatorios que señalan al mundo exterior como culpable y le exigen soluciones (Ibid, 2007)”. Quizá es por ello que, aunque las cifras avalen un descenso de los cultivos de la hoja de coca, será necesario hacer un trabajo de tipo cultural, económico y social más que de corte militarizado.

A pesar de estas apreciaciones, la colaboración y unión entre Estados Unidos y Colombia ha marcado el papel que ha tenido el de Norteamérica en la región. De hecho, el paquete económico que el primero ha dedicado para sacar adelante el Plan Colombia ha sido muy importante. Pero el Gobierno de Uribe, a principios de 2007, pasó por uno de los peores momentos cuando se hizo público uno de los escándalos políticos más sonados de los últimos tiempos y por el que algunos miembros de su gabinete tuvieron que dimitir, como ocurrió con la ministra de Exteriores, María Consuelo Araujo. La colaboración entre militares y políticos colombianos, que fue bautizada por un grupo de medios de comunicación como *parapolítica*, hizo que algunos congresistas estadounidenses se planteasen si su país debía seguir aportando ayuda económica a Colombia (Lozano, 2007). En abril de 2007, Anne W. Patterson (Patterson, 2007) compareció ante el Congreso para alegar que el Plan Colombia apoya a un conjunto de esfuerzos colombianos que refuerzan instituciones, desarrollan alternativas a los cultivos ilícitos, mejoran el sistema judicial y proporciona seguridad y presencia del gobierno que antes estaban controladas por grupos terroristas colombianos. Como afirmó Patterson, el Plan Colombia funciona y Estados Unidos ha tenido un papel preponderante en esta misión. Incluso manifestó que hoy en día está mejor porque se han combinado los esfuerzos para combatir la droga y el terrorismo. Según Patterson, la producción de cocaína desde 2001 ha decrecido un 22%. Sin embargo, se observó en 2005 se observó aumento en un 26% de la superficie cultivada ya que los campesinos desplazan los cultivos para evitar medidas de erradicación.

3.3.2. Ecuador: país de tránsito para las drogas

⁶⁴ FESCOL (2007). *Las verdades incómodas sobre las drogas y su desafío para Colombia*. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia. Policy Paper N° 27. Disponible en: <http://www.fescol.org.co/DocPdf/PolicyPaperColInt-27.pdf>.

Uno de los problemas de seguridad más complicados a los que se tiene que enfrentar Ecuador es el conflicto colombiano, ya que genera consecuencias muy notables para la población y la vida política del país. Pero esto es así no solo por las consecuencias directas que el Plan Colombia y la presión que ejerce Estados Unidos sobre la región pueda traerle al Ecuador, sino también porque “la aproximación realista que acompaña a las prácticas de la estrategia antidrogas del Departamento de Estado focalizada en la interdicción y el control, en este sentido, no puede ser eficaz porque supone capacidades que los Estados andino particularmente no tienen (Bonilla, 2002)”. Tanto Estados Unidos como Colombia le han insistido a Ecuador un sin número de veces para que se involucre de manera más abierta en el conflicto, sin embargo, esta posibilidad es muy remota ya que este país no está preparado para asumir un compromiso de tal calibre aún recibiendo la ayuda económica de Washington, que hasta ahora ha sido bastante escasa.

Hasta el momento, la política de Ecuador para contener el conflicto colombiano ha sido consistente y que puede ser considerada como exitosa debido a que se ha mantenido una paz interna y la guerra colombiana se ha quedado en el norte de la frontera (Bustamante, 2004). Sin embargo, Adrián Bonilla no comparte esta opinión ya que, según él “la situación del Ecuador en el escenario internacional en materia de seguridad y defensa es vulnerable. La turbulencia política de la región y la debilidad económica, sumada a la complejidad de los temas conflictivos vuelven difícil la emisión de políticas autónomas (Ibid, 2004)”.

La relación de Ecuador con Estados Unidos ha sido cordial, de mutuo acuerdo, pero desde el 11 de septiembre se ha caracterizado por ser bilateral asimétrica y bajo la lógica del amigo-enemigo (Espinosa, 2002). Esto le deja un estrecho margen de decisión a Ecuador porque, a pesar de su postura aparentemente neutral, siempre va a estar bajo la presión de la diplomacia coercitiva, cuyo instrumento más eficaz es la sanción económica.

Todo este escenario que acompaña a Ecuador a la hora de elaborar su política exterior, los problemas de gobernabilidad internos y las presiones que vienen desde fuera, ocasiona que los tipos de agendas que elabora Ecuador en todos los temas y sobre todo en materia de seguridad, sean de tipo reactivo (Bonilla, 2002).

Políticas antinarcóticos

En relación a la guerra contra las drogas que puso en marcha Estados Unidos, se podría decir a Ecuador se le invitó de forma tardía a participar en este proceso. De hecho, no fue hasta finales de la década de los ochenta, en las cumbres de Cartagena y de San Antonio, cuando este país es incluido (Bonilla, 2008: 493-510) dentro de los debates sobre la necesidad de hacer frente al problema del narcotráfico.

Esto de produjo cuando Estados Unidos comenzó a ver a Ecuador como un país “al que de una u otra manera se imagina articulado, vinculado y como parte de la eventual solución al conflicto colombiano”. Sin embargo, Ecuador no cree tener la obligación de participar en la lucha contra las drogas, tal y como la plante Estados Unidos, ya que no se considera responsable de lo que ocurra dentro de las fronteras de los estados limítrofes (Ibid: 2008: 493-510).

Como su inmersión en el asunto del narcotráfico fue tan tardía, fue a partir de 2000, que la policía ecuatoriana vincula definitivamente el combate al narcotráfico con el conflicto colombiano a través de las labores de la UIES (Unidad de Investigación Especial creada por Febres Cordero y forma parte de la Red Internacional Antiterrorismo y del Comité Internacional Antinarcóticos). Varias operaciones, en cooperación con entidades de seguridad colombianas, producen arrestos de dirigentes de las FARC (Simón Trinidad 2004) (Bonilla y Moreano, 2009).

Con Lucio Gutiérrez en el poder, la relación con Estados Unidos y con Colombia cambió y se tornó sumamente complaciente hasta el punto de que Uribe y Gutiérrez firmaron una declaratoria conjunta en Quito, donde definieron actuaciones concretas sobre la lucha contra el narcotráfico y el mejoramiento de la seguridad fronteriza (Rivera Vélez, 2005).

El hecho de que la guerrilla fuera tomando el control de los cultivos de hoja de coca en la frontera colombo-ecuatoriana ha traído problemas para Ecuador a la hora de tomar una posición con respecto al conflicto ya que, en principio, Ecuador había aceptado la regionalización del problema del tráfico ilícito de drogas, aunque en simultáneo mantenía una posición, en el caso de la guerrilla, de no intervención en los asuntos internos de otros países Moreano, s/f). Con el gobierno de Lucio Gutiérrez estas dudas sobre la implicación en el conflicto parecieron disolverse.

En relación al papel de las fuerzas armadas ecuatorianas en la lucha contra las drogas, el autor Freddy Rivera sostiene que en diciembre de 2002, a través de la elaboración del libro blanco llamado Política de la Defensa Nacional del Ecuador, mostraron la intención y necesidad de replantear y rebajas las connotaciones de la Doctrina de Seguridad Nacional. Es en este documento donde el narcotráfico aparece ahora como uno de los nuevos asuntos de seguridad nacional incluidos en la política de defensa nacional (Rivera Vélez, 2005). Otro elemento que existe como prioridad de seguridad para las fuerzas armadas es la figura de la contrainsurgencia. Esta perspectiva, según Rivera, coincide con el enfoque en la estrategia de seguridad regional impulsada por Estados Unidos. No obstante, algunos programas

antinarcóticos de ese país han generado tensiones al ser considerados como una amenaza para la soberanía nacional (Ibid, 2005).

Sin embargo, las fuerzas armadas tienen ciertas observaciones respecto de su papel en la estrategia antinarcóticos impulsada por el gobierno estadounidense. La primera está relacionada con la mayor asignación de responsabilidades de seguridad que supera sus capacidades técnicas y operativas. La segunda tiene que ver con la intencionalidad de “policializar” a las fuerzas armadas en tareas que normalmente le ha correspondido a la policía (Ibid, 2005).

A pesar de la relativa distancia de Ecuador en el conflicto Colombiano y en el papel de la guerrilla dentro del narcotráfico, los objetivos de Ecuador en la frontera:

- Neutralizar las agresiones violentas de las FARC y grupos paramilitares.
- Mantenerse al margen del conflicto colombiano por la propia incapacidad del Estado para invertir recursos económicos y políticos en un problema que considera ajeno.
- Solucionar en el menor tiempo posible los problemas que aquejan a Ecuador en la frontera norte, como la cantidad de refugiados y/o desplazados, actividades ilícitas, entre otros (Moreano s/f).

Por su parte, Estados Unidos tiene puestas en Ecuador algunas expectativas en relación al caso colombiano, como son: la clasificación de la guerrilla como terrorista, la interdicción del tráfico de armas, de los flujos financieros y de provisiones destinadas a la guerrilla y un control de la migración para que los guerrilleros no crucen las fronteras (Espinosa, 2002) y puedan encontrar en Ecuador un refugio para evitar su captura. No hay que olvidar que esto no le convendría a Ecuador ya que uno de los enemigos más importantes para Estados Unidos después del 11 de septiembre es el terrorismo y los estados que lo impulsan o albergan. Pero su interés en Ecuador no radica en que pueda llegar a producir coca, sino más bien en otros temas relacionados con el conflicto colombiano como la cesión por parte del Estado ecuatoriano de la Base Militar de Manta.

Tres han sido los presidentes que ha tenido el Ecuador desde que se produjeron los atentados del 11 de septiembre de 2001. En ese momento, era Gustavo Noboa (2000-2002) el que estaba en el poder (después de la caída de Jamil Mahuad el 21 de enero del 2000) y ante los cambios en la agenda de seguridad de Estados Unidos, el Ecuador presentó una postura un tanto ambigua con respecto al conflicto. “Ésta ha combinado una retórica de neutralidad frente al conflicto colombiano, y un pacto tácito con la guerrilla según el cual si ésta no

interviene militarmente en el Ecuador, el Ecuador no servirá de plataforma para la lucha contra la guerrilla o interferirá con las líneas de abastecimiento de la misma (Ibid, 2002)”. La postura de su sucesor fue un tanto diferente, en el sentido de que si existió cierta neutralidad, pero siempre mirando hacia Estados Unidos y apoyado tácitamente su intervención en Colombia.

Después de haber ganado la primera vuelta de las elecciones en Ecuador y previa a la segunda, celebrada el 24 de noviembre de 2002, Lucio Gutiérrez se reunió con Álvaro Uribe para proponerle la comisión de un grupo de países garantes que permitan llegar a un acuerdo para poner fin al conflicto colombiano⁶⁵. Y cuando llegó al poder, siguió intentando que su propuesta fuese oída, cuando propuso la mediación de Naciones Unidas⁶⁶, pero no tuvo demasiado éxito.

A pesar de sus ‘buenas intenciones’ negociadoras, algunos medios de comunicación lo acusaron de olvidarse de algunas de los puntos de los que habló en campaña, como el retiro de las fuerzas de Estados Unidos de la Base de Manta, tema que luego no se negoció⁶⁷. Con Alfredo Palacio se planteó que lo primordial para el gobierno era la defensa de la soberanía y el no involucramiento en el Plan Colombia. De igual modo, en esta etapa Ecuador hizo énfasis en la necesidad de respetar los tratados de la Base de Manta al igual que el Estatuto de Roma, que crea la Corte Penal Internacional (CPI), a la negativa del Ecuador en no aceptar las presiones para firmar un convenio que otorgue inmunidad a militares y civiles de Estados Unidos para que estos no puedan ser juzgados en la CPI (Moreano, 2005).

El hecho de que Estados Unidos tenga un papel tan activo dentro del conflicto colombiano a través del Plan Colombia no ha sido muy beneficioso para Ecuador. La postura neutral que siempre ha intentado mantener este país con respecto al problema de su vecino ha sido alterada por la actuación de los estadounidenses. Esto también ha tenido grandes repercusiones en materia fronteriza ya que, como sostiene Sandra Edwards de la Washington Office on Latin America (WOLA) (Edwards, 2002), los problemas en la frontera se han agudizado tanto por la crisis económica que vive el país como por la implementación del Plan Colombia. Además, destaca, la presión de Estados Unidos por militarizar la zona norte y la presencia de soldados estadounidenses en la Base de Manta ha alterado las dinámicas entre

⁶⁵ El Comercio (2002). “Gutiérrez viaja con una propuesta de paz”. El Comercio, 29 de noviembre. Disponible en: http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=45157&anio=2002&mes=11&dia=29.

⁶⁶ El Comercio (2003). “Gutiérrez propone mediación de la ONU en conflicto colombiano”. El Comercio, 22 de mayo. Disponible en: http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=61815&anio=2003&mes=5&dia=22.

⁶⁷ El Comercio (2003). “Las cinco contradicciones”. El Comercio, 12 de diciembre. Disponible en: http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=80888&anio=2003&mes=12&dia=12

Colombia y Ecuador ya que las Fuerzas de Seguridad Ecuatoriana se han visto obligadas a jugar un papel más activo dentro del Plan Colombia.

Otro de los temas que ha generado fricciones entre Quito y Washington ha sido la presencia de soldados estadounidenses en la Base de Manta así como la forma en la que fue cedida ha generado muchas reacciones negativas dentro de la propia población ecuatoriana. Sin embargo, este ha sido y es hasta el momento uno de los apoyos más fuertes de Ecuador a los intereses estadounidenses en la región. El acuerdo, que fue firmado en noviembre de 1999, especifica que el gobierno ecuatoriano cede estas instalaciones para que los Estados Unidos pueda realizar labores de interdicción en materia de narcotráfico⁶⁸. Muchas agrupaciones del país lo ha sido calificado de “ilegal” debido a que no fue correspondientemente ratificado por el Congreso en Pleno del país andino. Además, algunas asociaciones pro Derechos Humanos lo consideran ilegítimo por no haberse consultado al pueblo ecuatoriano antes de la instalación de los estadounidenses⁶⁹.

Ecuador en los últimos años ha salido mejor parado en cuanto a su labor en la lucha contra el narcotráfico y el Comando Sur (Southern Command) lo considera un socio estratégico en este sentido⁷⁰. Sin embargo, desde que Correa llegó al poder ha sido muy tajante con respecto al tema de la base militar, ya que ha anunciado que en el 2009, cuando expire el contrato los militares extranjeros tendrán que salir de territorio nacional⁷¹. A pesar de los buenos resultados obtenidos y ante la postura contestataria tomada por el gobierno ecuatoriano en este y otros temas que tienen que ver con Estados Unidos, parece que las negociaciones de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (Atpdea en sus siglas en inglés) están paralizadas hasta el punto que Correa ha afirmado que no rogará para llegar a un acuerdo⁷².

Además, la renovación del Atpdea tiene mucho que ver con los acuerdos de Libre Comercio TLC que Estados Unidos pretende firmar con los países de la región que aún no lo

⁶⁸ Ver Convenio de la Base de Manta. CONSEP (1999). Convenio de la Base de Manta. Consejo Nacional de control de sustancias estupefacientes y psicotrópicas. Disponible en: <http://www.consep.gov.ec/pdf/COBAMA99.pdf>.

⁶⁹ Fundación Regional de Asesoría para los Derechos Humanos (INREDH) (2007). *Resistencia a las bases militares en América Latina*. Fundación Regional de Asesoría para los Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.inredh.org/militarizacion/militarizacion.php?modulo=coberturaleermas&idioma=es&id=18>.

⁷⁰ El Comercio (2007). “Ecuador, clave en el combate contra las drogas”. El Comercio, 29 de julio. Disponible en: http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=82588&anio=2007&mes=7&dia=29.

⁷¹ El Comercio (2007). “Me corto una mano antes que renovar convenio de la Base de Manta: Correa”. El Comercio, 11 de agosto. Disponible en: http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=84467&anio=2007&mes=8&dia=11.

⁷² El Comercio (2007). “Ecuador desistirá de rogarle a EE.UU: Correa”. El Comercio, 26 de agosto. Disponible en: http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=86504&anio=2007&mes=8&dia=26.

han hecho. La última renovación de esta Ley de Preferencias fue aprobada por el Congreso únicamente por ocho meses. El breve periodo de tiempo por el que fue ampliado puede ser una maniobra de Estados Unidos para presionar a Bolivia y Ecuador para que finalmente lleguen a un acuerdo de libre comercio que tendría un carácter más amplio y prolongado y evitaría que ambos países estuvieran negociando de forma constante⁷³. Pero esto parece que, por el momento no va a ocurrir ya que como apuntó el presidente ecuatoriano durante su campaña, la firma del acuerdo sería tremendamente desigual ya que Estados Unidos sigue manteniendo un sistema de subvenciones agrícolas del que carecen los países andinos⁷⁴. Hasta el momento, los únicos países andinos que han firmado el TLC de forma bilateral con Estados Unidos han sido Perú y Colombia y ambos han visto la renovación del Atpdea como un puente hasta que se haga efectivo el acuerdo comercial.

Con respecto al tema de los Derechos Humanos en la frontera, Amnistía Internacional señaló en su informe de 2007 que los grupos armados colombianos y el ejército de ese país continúan haciendo incursiones en territorio ecuatoriano. Según recogió esta organización internacional, desde el año 2000, en la provincia de Sucumbíos se habían registrado más de 700 asesinatos, 100 de ellos durante el 2006. Muchos de ellos habían sido torturados tras acusarlos de presuntos delincuentes y algunos testigos denunciaron que la policía y el ejército había formado parte de estos homicidios⁷⁵. La existencia de crimen organizado en las áreas fronterizas también es una de las razones por las que el número de asesinatos ha crecido de forma tan alarmante en estas regiones. De hecho, muchas de estas mafias han fijado como objetivo de sus crímenes a miembros de la policía que trabajan por evitar el contrabando de combustible u otro tipo de materias de forma ilegal⁷⁶.

Postura de Estados Unidos en relación a Ecuador

A pesar de la relativa neutralidad que ha tratado de mantener Ecuador en la última década, Estados Unidos, en sus documentos oficiales, considera a este país andino como un buen aliado en la lucha contra las drogas. De hecho, reconoce que Ecuador está activamente combatiendo el narcotráfico pero que los carteles de Colombia y Perú continúan

⁷³ El Comercio (2007). "Atpdea se aprobó ya definitivamente". El Comercio, 29 de junio. Disponible en: <http://www.eluniverso.com/2007/06/29/0001/9/293FD7E236A44335BEE8BCD113E0EF94.aspx>.

⁷⁴ Según indicó Correa, "los cálculos más conservadores estiman que debería darse 120 millones en subsidios en los sectores más sensibles como el arroz, maíz y soya para que no quiebren". Ciudadanía Informada (2007). "Foro presidencial CNN y ECUAVISA- principales pronunciamientos". Ciudadanía Informada. Disponible en: <http://www.ciudadaniainformada.com/investigacion-ecuador.php?id=15>.

⁷⁵ Amnistía Internacional (2007). El estado de los Derechos Humanos en el mundo.

⁷⁶ El Universo (2007). "Vuelve el terror a Sucumbíos". El Universo, 23 de junio. Disponible en: <http://www.eluniverso.com/2007/06/23/0001/8/8619BFFB699D44C9A7C1D46831F08E19.aspx>.

beneficiándose de los problemas de monitoreo en las áreas fronterizas y marítimas. Así, los narcos transportaron en aviones privados 3 toneladas de cocaína desde Ecuador a México⁷⁷ en 2007.

Sobre el lavado de dinero, Ecuador es considerado un país vulnerable a este fenómeno aunque su rol como centro financiero no es importante. Lo que si cabe destacar es que su economía dolarizada atrae capitales a través de la actividad comercial. Sin embargo, es muy difícil cuantificar las actividades ilícitas ya que muy pocos bancos en el país tienen un control del lavado de dinero y porque un gran número de actividades se llevan a cabo en un sistema de intercambio irregular⁷⁸.

Puesto que Estados Unidos considera que la policía, los militares y el sistema judicial no tienen suficiente personal o equipo para afrontar los retos que llegan desde la lucha antidroga, el país del norte ha incluido como prioridades para con Ecuador el dar soporte a los cuerpos de seguridad en la frontera norte ecuatoriana. Asimismo, también presta apoyo a la fuerza naval ecuatoriana⁷⁹. Sin embargo, en los años 2006⁸⁰ y 2007⁸¹ Estados Unidos remarcó su preocupación porque gran cantidad de cocaína que traspasaba sus fronteras provenía de barcos con bandera ecuatoriana, hecho que al año siguiente, fue medianamente subsanado por los esfuerzos del gobierno ecuatoriano por identificar y detener la droga que circula por nuevas rutas aéreas, marítimas y terrestres⁸².

3.3.3. Perú: el productor silencioso

A pesar de que Perú ha hecho un esfuerzo por desmilitarizar algunos temas en materia de seguridad, este país aún no ha logrado hacerlo conseguirlo. De hecho, en los últimos años se ha registrado una reducción de la acción diplomática peruana en cuanto a temas de seguridad como resultado de la creación de un Ministerio de Defensa dirigido por civiles y

⁷⁷ United State Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (United States of America) (2008). *International Narcotics Control Strategy Report 2008. Volume I. Drug and chemical control*. Disponible en: <http://www.state.gov/documents/organization/102583.pdf>.

⁷⁸ United State Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (United States of America) (2008). *International Narcotics Control Strategy Report 2008. Volume II Money Laundering and Finacial Crimes*. Disponible en: <http://www.state.gov/documents/organization/102588.pdf>.

⁷⁹ United State Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (United States of America) (2008). *International Narcotics Control Strategy Report 2008. Volume I. Drug and chemical control*. Disponible en: <http://www.state.gov/documents/organization/102583.pdf>.

⁸⁰ United State Department of State (2006). *Presidential Determination on Major Drug Transit or Major Illicit Drug Producing Countries for Fiscal Year 2007, N° 2006-24*. Disponible en: <http://www.state.gov/p/inl/rls/rpt/72379.htm>

⁸¹ United State Department of State (2007). *Memorandum for the Secretary of State: Presidential Determination on Major Drug Transit or Major Illicit Drug Producing Countries for Fiscal Year 2008, N° 2007-33*. Disponible en: <http://www.state.gov/p/inl/rls/rpt/92155.htm>

⁸² United State Department of State (2008). *Memorandum for the Secretary of State: Major Drug Transit or Major Illicit Drug Producing Countries for Fiscal Year 2009, N° 2008-28*. Disponible en: <http://www.state.gov/p/inl/rls/rpt/109777.htm>

por las iniciativas destinadas a afianzar la conducción democrática de los órganos de poder militar (Bustamante, 2004). De igual modo, el Gobierno peruano ha hecho más hincapié en hacer una reducción del gasto militar para aumentar sus efectivos en la lucha contra la pobreza, al considerarla como otra gran fuente de conflicto (Ibid, 2004). Es decir, que su concepto de seguridad tiene un carácter más multidimensional al haber diversificado temas y prioridades en las agendas.

Sin embargo, en Perú sigue existiendo un temor patente a que el grupo armado Sendero Luminoso⁸³ vuelva a resurgir de nuevo. En el caso peruano “se ha producido el incremento de la importancia del tema sobre la relación, no probada, entre FARC-Sendero Luminoso, o FARC-Patria Roja, o FARC-narcotráfico dentro del territorio peruano, como un nuevo espacio en la agenda de seguridad peruana (Robles, s/f)”.

El factor Sendero Luminoso ha servido como punto de unión entre las agendas de Perú y de Estados Unidos, sobre todo después del 11 de septiembre. La posibilidad de que pueda volver a resurgir el senderismo de la etapa más sangrienta es un punto que preocupa a los políticos del país y, a pesar de lo dicho, pone freno a cualquier pretensión alternativista en materia de política de seguridad hemisférica (Bustamante, 2004). El mayor impacto que tuvo el giro dado por el gobierno estadounidense a su política después de septiembre de 2001 en Perú, tiene que ver con una mayor adecuación de la guerra contra el terror a la guerra contra las drogas temas que, durante 20 años, estuvieron formalmente separados pues el dinero que se empleaba en el terrorismo no se gastaba en narcotráfico (Robles, s/f).

Políticas antinarcóticos

Cuando Alberto Fujimori llegó al poder puso en marcha la que fue llamada “Doctrina Fujimori”. En un principio, la postura tomada por el presidente peruano en relación a la lucha contra las drogas fue la de continuar con la línea de confrontación inspirada por los militares peruanos. Incluso, en septiembre de 1990 se negó a firmar un acuerdo antidrogas que le otorgaba a Perú 36 millones de dólares en ayuda militar al considerar que era una forma de actuación unilateral y represiva. A esto hay que añadir que su doctrina planteaba la incorporación del agricultor cocalero a la economía formal a través de la titulación de sus tierras, que los haría sujetos de crédito para poder sustituir los cultivos. Además, consideraba a los cocaleros interlocutores válidos (Rojas, 2005).

⁸³ Este grupo comenzó su actividad en 1980 y fue desarticulado en 1992 cuando su líder, Abimael Guzmán, fue detenido. Sin embargo, siguen existiendo sospechas e indicios de que algunas cédulas de esta organización siguen activas.

A pesar de que Fujimori en su discurso apoyaba al movimiento cocalero, una vez que Vladimiro Montesinos fue nombrado representante del Estado Peruano en materia de seguridad y narcotráfico, el escenario cambió notablemente. En la década de 1990 al 2000, el papel de la DEA fue relegado a un segundo plano a favor de la CIA. Tal era la relevancia de esta institución que llegó a entregar 10 millones de dólares a Montesinos para financiar actividades de la Dirección de Inteligencia en Narcóticos (DIN), creada por Montesinos como parte del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN)⁸⁴.

Con un apoyo completo y absoluto de Estados Unidos, Perú dio un giro a su política antinarcóticos y en 1999 se erradicó la mayor cantidad de hectáreas de toda la década, un total de 13.800. Todo esto tenía como fin mantener la imagen de éxito de la política antidrogas de Perú pero ocasionó grandes tensiones con los cocaleros llegando a protagonizar éstos últimos una gran huelga en octubre de 2000 (Rojas, 2005).

Después de la caída de Fujimori y que Valentín Paniagua estuviese en el poder entre 2000 y 2001, Alejandro Toledo ganó las elecciones presidenciales peruanas. Su accionar en el área que nos ocupa también se podría calificar de continuista con respecto a las políticas de Fujimori. En el año 2003, Toledo mandó un mensaje al Congreso indicando que pretendía recuperar la presencia del Estado en zonas sensibles donde el terrorismo y el narcotráfico se dan de la mano y que para ello iba a poner en marcha una nueva estrategia de lucha contra el terrorismo. Todo esto recibiría la ayuda de Estados Unidos que ya en 2002 había firmado un convenio antidrogas que tenía como meta la erradicación definitiva de los cultivos ilegales de coca en los cinco años siguientes (Soberón, 2008)⁸⁵.

Sin embargo, al tiempo que esto ocurría, los zares antidrogas peruanos, Ricardo Vega Llona y, posteriormente, Nils Ericsson Correa, buscaban opciones legales para la vida de los cocaleros como dar acceso a la producción legal a los mercados nacionales e internacionales y facilitar empleo a los campesinos, respectivamente (Rojas, 2005). Todas estas posturas encontradas generaron una oleada de protestas de campesinos cocaleros y el Gobierno desarrolló la idea de autoerradicación gradual y concertada (Ibid, 2005). Aún así, el hecho de

⁸⁴ La República (2004). “La CIA llamaba Mr. Fix a Montesinos. Le entregó US\$ 10 millones en dinero y equipos”. La República, 22 de enero. Disponible en . <http://www.larepublica.pe/node/147022>. La fe que tenía la CIA en Montesinos era tan fuerte que, a pesar de las llamadas de atención que les hizo el Departamento de Estados para avisarles del desvío de capitales que hacía el representante peruano, un miembro de la CIA llegó a afirmar que las operaciones antinarcóticos en Perú no serían efectivas sin él.

⁸⁵ Estados Unidos iba a invertir 300 millones de USD para proyectos de desarrollo alternativo estrictamente condicionados a la erradicación de la hoja de coca. Situación del narcotráfico en el Perú, las políticas antidrogas y geopolítica regional.

que Sendero Luminoso pudiera reaparecer ofreció una base social y política a Toledo para poner en práctica los acuerdos firmados con Estados Unidos (Soberón, 2008).

Mientras todo esto ocurría, el que era embajador de los Estados Unidos, John R. Hamilton, denunciaba en un boletín antidroga de su embajada que el cultivo de coca tiene un fuerte impacto ecológico. Pero no solo hizo esto, sino que también utilizó el término “narcococalero (Hamilton, 2002)” con el fin de criminalizar de forma patente a este sector de la población y de dar por sentado que no existe diferencia entre la coca y la cocaína para su país.

La política antidrogas del sucesor de Toledo, Alan García, desde 2006 ha tenido aciertos y desaciertos, pero también está marcada por ser continuista con respecto a sus antecesores. De sus logros se puede destacar (Cabieses, 2008: 361-383):

- Ha facilitado que la policía y el poder judicial golpeen los eslabones intermedios del tráfico ilícito de drogas como bandas de narcos, los precursores químicos y los vínculos de lavado de dinero.

- Ha impedido que los militares controlen el narcotráfico en muchas zonas cocaleras, aunque en el Valle del río Apurímac y Ene hay tropas, con el apoyo de Estados Unidos, para hacer frente al narcoterrorismo.

- Se ha pronunciado contra la invocación de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) que recomendó prohibir el consumo tradicional de hoja de coca en Bolivia y Perú.

- Ha logrado, a través del Plan de Impacto Rápido de Lucha contra las Drogas 2008, comprometer a 33 entidades del Estado para trabajar de manera coordinada en esta materia.

- Ha mejorado la información disponible sobre estos fenómenos, con datos y análisis.

Además, en 2007, trató de negociar con los cocaleros de Tocache y La Convención sus huelgas. Se firmó un acta con los agricultores en el que se comprometían a cesar temporalmente la erradicación de cultivos de coca y revisar el tema del desarrollo alternativo (Ibid, 2008). Aún así, mantiene aspectos de los anteriores gobiernos al aplicar la misma política de guerra contra las drogas en la que el narcotráfico se perfila como un problema de seguridad nacional y así queda reflejado en la Estrategia de DEVIDA (2007-2011) en la que no se recogen los cambios estructurales que requiere la Selva Alta del Perú para articularse en el camino del desarrollo (Soberón, 2008).

Postura de Estados Unidos en relación a Perú

A pesar de que el mismo Estados Unidos califica a Perú como uno de los países productores de droga y uno de los importadores de precursores químicos más importantes, no ha procedido a su descertificación, como ha ocurrido con Venezuela y Bolivia. La razón fundamental radica en que ambos países siempre han mantenido un ambiente colaborador y consideran a Alan García es un buen aliado en la lucha contra las drogas⁸⁶. Según estimaciones del propio gobierno de Estados Unidos, el comercio de cocaína genera alrededor de 1 ó 2 billones de dólares anualmente lo que implica que sería el 2,5% PIB. Por este motivo, se cree que el lavado de dinero se da a gran escala con el fin de integrar estos bienes en la economía peruana⁸⁷.

En relación al movimiento cocalero, Estados Unidos sostiene que las diferencias que existen en su interior ha impedido que se desarrolle un movimiento político nacional. Además, ha calificado sus marchas de agresivas y violentas con el fin de oponerse a las operaciones de erradicación. De igual modo, sostienen que en la zona alta del Valle Huallaga, los líderes cocaleros han incitado a los campesinos a protagonizar actos en los que se ha hecho uso de la fuerza. Es aquí donde incluyen a Sendero Luminoso al afirmar que existe una unión entre este grupo y el narcotráfico, que ha aumentado en el 2007, y por tanto, se les puede calificar de narcoterroristas⁸⁸.

Esta denuncia realizada por el gobierno estadounidense también ha sido avalada por informaciones aparecidas en los medios de comunicación. Incluso han existido varios enfrentamientos entre el ejército de Perú y miembros de esta guerrilla. Uno de ellos tuvo un saldo de 6 muertos y tuvo lugar en el Calle de los Ríos Apurímac y Ene (VRAE) donde todavía quedan cédulas de Sendero calificadas por el gobierno peruano de terroristas⁸⁹. Además, los propios guerrilleros de Sendero repartieron volantes en los que animaban a los

⁸⁶United State Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (United States of America) (2008a). En el 2007, el gobierno de Perú excedió su meta de 10.000 hectáreas, incluidas en el programa de erradicación, y llegó a las 11.057, mientras que la erradicación voluntaria logró erradicar 1.016 hectáreas.

⁸⁷United State Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (United States of America) (2008b). Estos flujos ilegales tendría mucho que ver con el hecho de que el 60% de la economía peruana es informal y que el 65% de las transacciones se hacen con el dólar. Money Laundering and Financial Crimes.

⁸⁸United State Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (United States of America) (2008a).

⁸⁹El País (2009). “Un enfrentamiento entre el Ejército y guerrilleros de Sendero Luminoso deja seis muertos en Perú”. El País, 26 de agosto. El ministro de Defensa, Rafael Rey, afirmó que hubo un enfrentamiento con “narcoterroristas de Sendero Luminoso”, lo que demuestra que el gobierno de Perú da por sentado que existe una relación guerrilla-narcotráfico-terrorismo al igual que hace Estados Unidos.

campesinos a defender los cultivos de la coca con las armas⁹⁰, lo que no dejaría duda de que tienen alguna relación con alguno de los eslabones del circuito del narcotráfico en Perú.

A pesar de esta complicada situación, Estados Unidos continúa colaborando con la policía de Perú a través de distintos tipos de entrenamiento policial con el fin de incrementar la presencia del Estado y de la seguridad en las zonas de cultivo de coca⁹¹.

3.3.4. Venezuela: evadiendo sus responsabilidades

La subida al poder del Comandante Hugo Chávez Frías en 1998 cambió de forma sustancial las relaciones entre Venezuela y Estados Unidos. De hecho, lo que se ha producido a lo largo de más de una década es un distanciamiento cada vez más notorio y agresivo por parte del presidente venezolano. Aunque los desacuerdos se han producido en todos y cada uno de los puntos compartidos de la agenda entre ambos países, la seguridad, incluyendo el tema del narcotráfico, ha sido un factor vital de desencuentro. Se podría decir que casi todos los planos han sido motivo de discusión, sin embargo, y en la primera etapa del presidente Chávez, los servicios secretos venezolanos colaboraron con sus contrapartes estadounidenses (Bustamante, 2004).

Como han señalado algunos académicos expertos en el tema, lo que estaría buscando Venezuela es la defensa de su soberanía y una autonomía estratégica, por lo que brindar su apoyo a la agenda propuesta por Estados Unidos, sobre todo tras el 11 de septiembre, iría en contra de las prioridades establecidas por el gobierno chavista (Ibid, 2004).

A pesar de todo esto, el tema energético continúa teniendo mucha relevancia en la relación entre ambos Estados, quizá no de forma tan mediáticamente hablando, pero si hay un espacio importante para los hidrocarburos.

Ante esta situación, el gobierno de Venezuela ha continuado promoviendo una serie de iniciativas diplomáticas con el fin poner en marcha iniciativas “anti-hegemónicas” plasmadas en la formación de bloques regionales de contrapeso a los Estados Unidos, tanto en temas de seguridad como comerciales (Bustamante, 2004). En otras palabras, el objetivo principal de Venezuela sería conseguir la superación de un mundo unipolar a través de la construcción de otro multipolar para acabar con la hegemonía estadounidense (Komblith, 2003). Y un ejemplo de esto podría ser la creación de la Alianza Bolivariana para las

⁹⁰ El Diario de Perú. “Sendero Luminoso pide en Tocache defender cultivos de coca con las armas”. El Diario de Perú, 22 de julio. Disponible en: <http://eldiario.pe/sendero-luminoso-pide-en-tocache-defender-cultivos-de-coca-con-las-armas/>

⁹¹ United State Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (United States of America) (2008a).

Américas-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) que, a pesar de que no goza del respaldo de todos los países de América Latina, sigue manteniendo su actividad⁹².

Guerra contra las drogas

En relación a la lucha contra el narcotráfico, durante la década de los 80 y 90, la posición y las políticas venezolanas estaban alineadas a las que implementaban los Estados Unidos en todos los países del continente. De hecho, el concepto de seguridad nacional en relación al narcotráfico fue adoptado por este país andino desde 1981, siendo el primero en la región en adoptarlo (Sanjuán, 2004)⁹³.

Con el apoyo de Estados Unidos, Venezuela ratificó en 1991 la Convención de 1988, mientras que en septiembre de 1993 el Congreso aprobó la Ley Orgánica sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. Esta norma incluyó por primera vez el concepto de lavado de dinero, restringió al máximo el otorgamiento de beneficios procesales y contempló la figura de las entregas vigiladas de droga (Mayorca, 2008). Además, en 1990, la Guardia Nacional inició un programa de cooperación antidrogas con la CIA aunque sin colaborar ni con la DEA, la Policía Técnica Judicial (PTJ) y la Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención (Disip)⁹⁴.

En la década de los 90, el tema de las drogas tuvo una presencia muy importante en la agenda de política exterior de Venezuela siendo el primer país en firmar un acuerdo con Estados Unidos contra el lavado de dinero. En aquella época, sus relaciones con Colombia era más cordiales que desde principios del siglo XXI ya que accedieron a militarizar las fronteras creándose los “Teatros de Operaciones Militares”, los “Comités Regionales Mixtos”, los “Centros de Acción fronteriza”. La erradicación de cultivos corrió a cargo de la Guardia Nacional (Sanjuán, 2004).

Como señala Ana María Sanjuán, a pesar de las políticas restrictivas aplicadas durante aquellos años, existían bastantes contradicciones internas, sobre todo en relación a la postura de las Fuerzas Armadas en relación a su cooperación con Estados Unidos. Un ejemplo de esto, es la negativa del ejército venezolano a realizar sobrevuelos conjuntos en territorio nacional, un tema de discusión que ha seguido estando presente durante el gobierno chavista.

⁹² El ALBA nació en el año 2004 como una respuesta izquierdista cubana y venezolana al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), promovida por Estados Unidos. Según se acordó en la VII Cumbre en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, el 17 de octubre de 2009, se trata de una alianza política, económica y social en defensa de la soberanía, la autodeterminación, la identidad de los pueblos y como un referente de que “Un mundo mejor es posible”. Disponible en: www.alternativabolivariana.org

⁹³ Como parte de sus políticas antinarcóticos, Venezuela creó la Comisión Nacional para el Uso Ilícito de las Drogas (CONACUID) y propició la “Declaración de Quito contra el Narcotráfico”, entre otras cosas.

⁹⁴ (Mayorca, 2008). La DEA, el PTJ y la DISIP investigaron el trabajo de CIA-GN y en 1993 el director de esta alianza fue detenido por orden del tribunal venezolano.

Por otro lado, también cabe destacar las quejas presentadas por este país, a través de la Comisión Nacional contra el Uso Ilícito de las Drogas, expresando su malestar en relación a los límites de la política de control de la oferta sin atender a los desafíos que genera la demanda en países con consumos muy altos⁹⁵.

Como hemos adelantado, la llegada al poder de Hugo Chávez trajo consigo importantes cambios en la política antinarcóticos de Venezuela, sobre todo porque su postura anti-hegemónica también implicaba llevar a cabo una serie de cambios en esta materia. Aunque en un principio hubo una etapa de colaboración cuando en 2002 la CONACUID firmó un memorándum de entendimiento en materia de lucha anti drogas con Estados Unidos⁹⁶, el presidente de Venezuela optó por cesar este tipo de cooperación bilateral.

Pero no fue hasta 2005 cuando cambiaron las normas internas de lucha antidroga. La CONACUID fue disuelta y sustituida por la Oficina Nacional Antidrogas (ONA) en 2006. Se reformó la Ley Orgánica que regulaba esta temática y en la nueva se incluyó una reducción de entre un 40 y un 80% las penas por delito de tráfico de drogas en todas sus modalidades, la posesión de estas sustancias y la realización de cultivos ilícitos. También esta actividad pasó a ser dirigida por la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (Mayorca, 2008).

En resumen, se podría decir que son dos los puntos que marcaron un distanciamiento entre Venezuela y Estados Unidos (Ibid, 2008):

-La prohibición expresa de no extraditar a nacionales a Estados Unidos y que se incluyó dentro de la nueva Carta Magna aprobada en 1999.

-El Gobierno de Venezuela restringió los sobrevuelos de aviones estadounidenses y a mediados del año 2000 los prohibió por completo al considerar que violaban la soberanía nacional y que las Fuerzas Aéreas Venezolanas tenían capacidad suficiente para asumir este rol.

Postura de Estados Unidos en relación a Venezuela

Según se recoge en el Informe sobre la Estrategia Internacional de Control de Narcóticos⁹⁷, Venezuela sería el mayor país de tránsito para el narcotráfico debido a sus altos niveles de corrupción, a un débil sistema judicial y a su negativa en cooperar con otros países. Estados Unidos va más allá en sus afirmaciones y sostiene que “un ambiente permisivo y

⁹⁵ (Sanjuán, 2004). La queja, sobre todo, tenía que ver con los mecanismos de certificación aplicados durante 1996 y 1997.

⁹⁶ (Mayorca, 2008). Este acuerdo implicaba la activación de la Unidad Especial de Investigaciones de la que la Guardia Nacional formaba parte junto a otras entidades del país. Sin embargo, la propia Guardia solicitó su retirada de esta Unidad cuando denunció que el grupo realizaba acciones ilegales en Venezuela.

⁹⁷.United State Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (United States of America) (2008a).

corrupto en Venezuela, a lo que se suman los éxitos en la lucha antinarcóticos de Colombia, han provocado que Venezuela sea una de las rutas favoritas para el tráfico ilícito de narcóticos”⁹⁸. En relación al lavado de dinero, desde Estados Unidos se les acusa de ser un país vulnerable a este fenómeno debido a los altos índices de corrupción que se registran en todos los frentes. Además, las principales fuentes de lavado de dinero procederían de las organizaciones de tráfico de cocaína y heroína y de la malversación de fondos en dólares de la industria petrolera. Asimismo, destaca el papel que juega el mercado negro del cambio del peso venezolano⁹⁹.

En cuanto a la incorruptibilidad de las fuerzas de seguridad del país andino, Estados Unidos sostiene que éstas habitualmente están involucradas en el tráfico de drogas, especialmente la Fuerza Especial Antinarcóticos de la Guardia Nacional y de la Policía Federal¹⁰⁰.

Es probable que el golpe más duro que le haya dado mediáticamente Estados Unidos a Venezuela en materia de narcotráfico haya sido la presentación del Informe del Congreso de los Estados Unidos sobre el control de drogas en Venezuela¹⁰¹. Según aparece reflejado en este documento, Venezuela podría estar convirtiéndose en un narcoestado ya que, cada vez más, se está produciendo una fuerte penetración del narcotráfico con un aumento muy significativo del volumen de exportaciones de drogas y la complicidad en el negocio de altos funcionarios civiles y militares del régimen, que colaboran y protegen a la guerrilla y a las organizaciones militares. “Los hallazgos de este informe aumentan mi preocupación de que la negativa de Venezuela a colaborar con Estados Unidos en la persecución del narcotráfico es debida a la corrupción existente en el Gobierno de este país” según el senador Richard Lugar (repblicano del Comité de Relaciones Exteriores del Senado) (Caño, 2009).

En concreto, los principales puntos que se destacan en el Informe son los siguientes¹⁰²:

⁹⁸ United State Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (United States of America) (2008a).

⁹⁹ United State Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (United States of America) (2008b).

¹⁰⁰ Según este Informe, las fuerzas de seguridad normalmente reciben coimas o alguna prebenda a cambio de facilitar los cargamentos de droga.

¹⁰¹ United States Government Accountability Office. Report to the Ranking Member, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate (United States of America) (2009). Drug Control. U.S. Counternarcotics cooperation with Venezuela has declined. GAO. Disponible en: <http://www.gao.gov/new.items/d09806.pdf>.

¹⁰² Ibid.

-Este país se han convertido en el principal centro de distribución de la cocaína producida en Colombia y en el mayor puerto de embarque de este producto con destino a los mercados de Estados Unidos y de España.

-Desde 2004 hasta 2007, la cantidad de cocaína producida en Colombia y salida desde Venezuela se ha cuatuplicado, pasando de 60 toneladas por año a 260. Lo que representa un 17% de toda la cocaína producida en el mundo en 2007.

-Las agencias de seguridad de Estados Unidos detectaron 178 vuelos originados en aeropuertos de Venezuela en 2007 de los que se sospecha que llevaban droga, comparado con los 109 que habían sido localizados en 2004.

-A partir de 2004 Venezuela sustituye a Colombia en el tránsito de cocaína y esto se ha logrado por la colaboración entre las Fuerzas Armadas venezolanas y la guerrilla colombiana.

-Existe relación entre las FARC y los funcionarios venezolanos.

-La asistencia norteamericana a la lucha contra las drogas en Venezuela, que era casi de 11 millones de dólares en 2003, se ha reducido hasta menos de dos millones en 2008.

El resultado de todo esto fue la descertificación de Venezuela en el año 2005 alegando que este país no ha cumplido con su rol dentro de la lucha internacional contra las drogas¹⁰³. Entre otras cosas alegaron el tema de la suspensión de vuelos en territorio venezolano o que el Gobierno cerró las puertas a las labores que hasta entonces estaba realizando la DEA en el país. De igual modo, también mostraron su preocupación por el deterioro sufrido por las instituciones democráticas. Durante los años siguientes, Estados Unidos ha seguido incluyendo a Venezuela en su lista de países descertificados, tanto por su corrupción, como por continuar aumentando el flujo de drogas que pasan por territorio Venezolano hacia Estados Unidos y, especialmente, Europa¹⁰⁴.

Ante todo este conjunto de acusaciones, el presidente Chávez ha seguido aumentando el tono de su discurso al afirmar, por ejemplo, que “Estados Unidos es el primer patrocinador

¹⁰³ United States Department of State (2006). Presidential Determination on Major Drug Transit or Major Illicit Drug Producing Countries for Fiscal Year 2006. Disponible en: <http://www.state.gov/p/inl/rls/rpt/53641.htm>.

¹⁰⁴ United States Department of State (2007). Memorandum of Justification for Presidential Determination on Major Drug Transit or Illicit Drug Producing Countries for Fiscal Year 2007. Disponible en: <http://www.state.gov/p/inl/rls/rpt/72379.htm>.

del terrorismo”¹⁰⁵ o que la DEA es un “nuevo cartel de drogas (Sánchez, 2007)”¹⁰⁶. A parte de su guerra dialéctica con Estados Unidos, el Gobierno de Venezuela pasó a la acción a través de un aumento considerable en la compra de material militar y de defensa, cuyo costo, hasta 2008, ascendió a 6.700 millones de dólares en tres años (Primera, 2008)¹⁰⁷.

3.3.5. Iniciativa Regional Andina

A pesar de que el Plan Colombia no recoge ningún tipo de ayudas para los países vecinos que también sufren en conflicto, Estados Unidos planteó otro programa en el 2002 para involucrar al resto de los países de la región en la lucha contra el narcotráfico: la Iniciativa Regional Andina. Este paquete de ayudas, según se especificó desde la Casa Blanca, tiene como principal intención fortalecer la democracia, la estabilidad regional y el desarrollo económico por todo el hemisferio¹⁰⁸. A pesar de que Estados Unidos es consciente de que Ecuador es el país que más problemas tiene a la hora de hacer frente a las consecuencias de la problemática colombiana, de los 782 millones de dólares incluidos en el presupuesto destinado a la Iniciativa, tan sólo se destinaron cerca de 47 millones a Ecuador. Del monto total, 15 se dedicaron al desarrollo económico y social y más de 31 para programas contra el narcotráfico y la seguridad.

El compromiso regional con el Plan Colombia. se consolida con la denominada Iniciativa Andina, la que exige, en palabras del autor, un aumento en el énfasis militar, esto es, en buen romance, “multilaterización militarizada y subordinada de la política de seguridad hacia Colombia”, y es precisamente en este punto donde las aprensiones sobre el potencial de evolución del conflicto colombiano, dado su connotación militarizada en el espacio regional, crean

¹⁰⁵ Globedia (2009). “Chávez que Estados Unidos es el primer patrocinador del terrorismo”. Globedia, 29 de octubre. Disponible en: <http://bo.globedia.com/chavez-afirma-estados-unidos-patrocinador-terrorismo>. Esta fue la respuesta del presidente Chávez al proyecto de dos congresistas en el que se planteaba incluir Venezuela en la lista de naciones que patrocinan el terrorismo. “¡Maldito imperio, mil veces malditos, algún día te hundirás en la historia negra del mundo (...) te maldigo mil veces imperio yanqui, me importa nada los planes que tengan para conmigo!”, dijo Chávez tras conocer la noticia. Como ha sostenido desde que llegó al poder, el presidente venezolano afirmó que existe un plan de aniquilar a Venezuela que proviene de las grandes élites de la derecha mundial.

¹⁰⁶ El Gobierno de Venezuela expulsó a la DEA en 2005 después de acusar a esta agencia de espionaje y de mover gran cantidad de droga dentro del país. El Ministro de Justicia, Pedro Carreño, denunció que Estados Unidos, a través de la DEA monopoliza el transporte de drogas a modo de cartel.

¹⁰⁷ La compra se produjo en países considerados aliados como Rusia y Ucrania. En principio estas armas no serían útiles para la interdicción de drogas, sino para una protección realista contra factores externos. A Rusia, el mayor vendedor, compró 100.000 fusiles de asalto Kalashnikov, 24 aviones Sukhoi SU con su armamento, 5.000 fusiles de Dragunov de alta precisión y Rusia se comprometió a instalar centros de adiestramiento para el personal y de mantenimiento de Equipos. En Bielorrusia adquirió sistemas electrónicos para la defensa aérea. La compra en España y Suecia se vio frustrada parcialmente porque Estados Unidos vetó la transacción al confirmar que los aparatos tenían piezas militares estadounidenses.

¹⁰⁸ The White House (2002) “Hoja informativa: Iniciativa Regional Andina”. Disponible en: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/03/20020323-9.es.html>.

cuestionamientos internos en el país, más aún cuando se anuncia que el despliegue del Plan Patriota afectará los departamentos sureños de ese país, limítrofes con Ecuador (Bonilla s/f b).

A pesar de que el Plan Colombia no recoge ningún tipo de ayudas para los países vecinos que también sufren en conflicto, Estados Unidos planteó otro programa en el 2002 para involucrar al resto de los países de la región en la lucha contra el narcotráfico: la Iniciativa Regional Andina. Este paquete de ayudas, según se especificó desde la Casa Blanca, tiene como principal intención fortalecer la democracia, la estabilidad regional y el desarrollo económico por todo el hemisferio¹⁰⁹. A pesar de que Estados Unidos es consciente de que Ecuador es el país que más problemas tiene a la hora de hacer frente a las consecuencias de la problemática colombiana, de los 782 millones de dólares incluidos en el presupuesto destinado a la Iniciativa, tan sólo se destinaron cerca de 47 millones a Ecuador. Del monto total, 15 se dedicaron al desarrollo económico y social y más de 31 para programas contra el narcotráfico y la seguridad.

3.4. Fracaso de la política antidrogas de Estados Unidos hacia los andes

A pesar de todos los esfuerzos realizados hasta ahora por Estados Unidos para acabar con el problema del narcotráfico, las cifras oficiales que el propio Departamento de Estado presenta no dejan lugar a dudas de los mínimos avances que se han logrado en esta materia. Si se observan los datos sobre los cultivos netos de hoja de coca en los tres principales países productores de la región andina, Bolivia, Colombia y Perú, se puede observar, que salvo variaciones puntuales, la cantidad no ha disminuido significativamente. Por ejemplo, en el caso de Colombia, en 1998 había 101.800 hectáreas mientras que en el 2007 se había incrementado hasta 167.000 teniendo en cuenta que en la última década el promedio invertido en este país por Estados Unidos ha rondado los 400 millones de dólares (ver cuadros de anexos).

El porqué de este fenómeno se podría encontrar en lo que se denomina efecto globo. Es decir, cuando se aplican medidas para suprimir la producción de coca en una zona, rápidamente otra comienza a cultivar sin tener en cuenta fronteras nacionales. Lo mismo ocurre con los narcotraficantes y las rutas, aunque se tomen medidas, siempre van a surgir nuevas alternativas (Youngers y Rosin, 2005) ya que el mercado continúa demandando el producto. Además, según ha reconocido el propio Estados Unidos, se ha producido un aumento en el rendimiento promedio de la producción de hojas de coca por hectárea, de

¹⁰⁹ The White House (2002). "Hoja informativa: Iniciativa Regional Andina". Disponible en: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/03/20020323-9.es.html>

forma que la reducción de áreas de cultivo no implica que la cantidad de hoja de coca disminuya sino todo lo contrario (Ibid, 2005).

Aún así, a lo largo de esta década se han registrado subidas de precio de la cocaína en el mercado estadounidense, como ocurrió durante 2007¹¹⁰. Sin embargo, expertos advirtieron que estas fluctuaciones de los precios no implican que la lucha contra las drogas esté triunfando ya que esto se dio en otras épocas. Además, destacaron que lo importante es consolidar los procesos y coordinarlos con otros procesos necesarios para mejorar esta área (Heredia, 2007).

De acuerdo a Bruce Bagley, la política antinarcóticos de corte realista de Estados Unidos ha fracasado por varios factores (Bagley, 1991: 170-204):

-Aunque el Estado siga teniendo un papel preponderante en la escena internacional, las relaciones entre estos actores deben insertarse en contextos más amplios de la economía y la política internacional. Por este motivo, los esfuerzos internacionales estadounidenses para el control de los narcóticos deben ser diseñados, organizados e implementados sobre la base de preceptos más reales acerca de la dinámica y estructura de la economía política internacional del narcotráfico.

-Por presuponer que las élites gobernantes latinoamericanas seleccionan e implementan racionalmente políticas exteriores diseñadas para cumplir con un interés nacional superior y bien definido. Un ejemplo de esto podría ser Colombia, donde el ambiente de violencia e intimidación extralegal complica que los políticos tomen posiciones fuertes.

-Por considerar que el uso unilateral de la fuerza (incluidas presiones, sanciones e intervenciones directas) es un instrumento apropiado y potencialmente efectivo en la guerra contra las drogas. Además, la creencia de que las fuerzas armadas de Estados Unidos podrían acabar con el contrabando de drogas, sería un signo de que la efectividad realista se ha sobreestimado como instrumento político.

Además de que el modelo de reducción de la demanda no está dando los frutos esperados, esta estrategia también ha expandido el conflicto, como se ha visto a lo largo del presente capítulo, ha provocado la violación de los derechos humanos y ha socavado los

¹¹⁰ Reuters América Latina (2009). “Colombia reporta aumento precio cocaína y baja de pureza en EEUU”. Reuters América Latina, 18 de abril. Disponible en: <http://lta.reuters.com/article/topNews/idLTASIE53H0IF20090418>.

Según explicó el ex Ministro de Defensa de Colombia, Juan Manuel Santos, el precio de la cocaína subió desde enero del 2007 a diciembre del 2008 un 104,5 por ciento. Es decir, de 97,6 dólares el gramo de cocaína subió a 199,6 dólares. La pureza bajó del 67 al 44 por ciento. Estados Unidos y Colombia lo tomaron como un triunfo. Reuters América Latina (2009).

sistemas democráticos en muchos países donde se ha implementado esta lucha por parte de Estados Unidos (Youngers y Rosin, 2004).

3.5. Conclusión

A lo largo de más de una década, el mejor aliado de Estados Unidos en la región ha sido, sin lugar a dudas, Colombia y más aún con la presencia de Álvaro Uribe en el poder. Quizá es este el mejor ejemplo de cómo la política de seguridad de Estados Unidos después del 11 de septiembre dio un giro en cómo se debía de concebir el tema de la lucha contra las drogas. Como hemos visto a lo largo de este capítulo, la implementación del Plan Colombia ha primado enormemente el tema militar por encima de otros aspectos como el social. Y eso tiene mucho que ver con el hecho de que la presencia de guerrillas en suelo Colombiano ha generado un nexo muy estrecho entre grupos armados subversivos y el tráfico de drogas con el fin de obtener financiamiento. Así, Estados Unidos consiguió materializar aquello que plasmó en papel y que llamó narcoterrorismo.

La respuesta de Colombia ha sido de colaboración total y absoluta. En el caso de Perú ha ocurrido algo similar, pero no han sufrido una intervención de tal calibre. Es más, este país andino, a pesar de ser el segundo productor de hoja de coca después de Colombia, no ha recibido los mismos montos económicos que recibe Bogotá.

El caso de Ecuador es un tanto diferente ya que se perfila únicamente como país de tránsito de droga y precursores químicos. Aunque los distintos gobiernos han mantenido una postura reacia a recibir intromisiones externas, han colaborado en la medida de sus posibilidades con Estados Unidos para tratar de controlar el tráfico de drogas en suelo ecuatoriano. La llegada del presidente Rafael Correa asentó esta forma de pensar de manera más firme negándose a renovar el convenio de la Base de Manta y defendiendo la necesidad de proteger la soberanía nacional.

Pero el que ha sido el más reaccionario de todos es Hugo Chávez, quien se ha negado a colaborar con Estados Unidos. El resultado de esto ha sido, en opinión del gobierno estadounidense, que Venezuela se convierta en el principal país de tránsito de toda la región y sin ninguna o escasa impunidad hacia los narcos.

Echando la vista a las cifras que el propio Departamento de Estado proporciona cada año, se puede llegar a la conclusión de que, a pesar de los esfuerzos invertidos, la lucha contra las drogas ha sido un fracaso en la región. Si se han podido observar picos de reducción de cultivos de coca, pero también se ha comprobado que el efecto globo es más que una realidad. Además, constantemente se están reorganizando los roles que cada país juega en el tráfico de drogas y Venezuela es un ejemplo de ello.

Esto implica que la oferta, contrariamente a lo que suponían que iba a ocurrir si atacaban a la base, no ha descendido. Incluso, como hemos mostrado, se ha mantenido más o menos constante y variando en algunos casos la pureza del producto en destino.

Capítulo IV. Bolivia y su lucha contra el narcotráfico entre 1998 y 2005: política de “Coca Cero”

4.1. Introducción

Con el fin de llegar a comprender la postura tomada por el presidente Evo Morales en relación a la hoja de coca y al narcotráfico en Bolivia, es preciso remontarse atrás en el tiempo para conocer cuáles fueron los antecedentes que crearon el discurso del primer presidente indígena de América Latina. Sobre todo se hará hincapié en la influencia que ha tenido Estados Unidos a la hora de delinear las políticas de lucha antinarcóticos que han implementado los distintos gobiernos bolivianos durante últimos años, especialmente desde la década de los 80.

Bolivia ha sido uno de los países en los que la influencia de la hoja de coca y el narcotráfico ha influido de manera notable en todos los aspectos de la vida de sus gentes. Por este motivo, se comenzará el capítulo esbozando de manera general cuál es el significado cultural, social y económico que ha tenido la hoja de coca desde mucho antes de la llegada de los españoles al continente americano.

Posteriormente se hará un breve recorrido por las políticas antinarcóticos llevadas a cabo por los gobiernos anteriores al año 1998 para pasar a analizar dos documentos que han marcado enormemente la lucha contra las drogas en Bolivia: la Ley 1008, que estableció por primera vez un límite de hectáreas cultivables reconociendo el valor cultural y social de la hoja de coca, pero marcando una diferencia entre las diferentes zonas de cultivo legales e ilegales del país; y el llamado Plan Dignidad, estrategia que fue apoyada por Estados Unidos y cuyo lema central era “Coca Cero”.

Analizaremos, además, la repercusiones que tuvieron ambas iniciativas en el movimiento cocalero y cómo influyeron en la creación de un discurso reaccionario hacia acciones consideradas como ataques frontales a los productores de hoja de coca.

Finalmente, se abordará el periodo en el que estuvieron en el poder Gonzalo Sánchez de Lozada y su sucesor, Carlos Mesa, y se tratará de analizar los cambios producidos a raíz de la implementación del Plan Dignidad y la fuerza ganada por el movimiento cocalero para intervenir en política

4.2. Significado cultural, social y económico de la hoja de coca

Con el fin de poder comprender las políticas puestas en marcha por los diferentes gobiernos en Bolivia, especialmente durante el mandato de Evo Morales, es necesario tener una perspectiva de la importancia que ha tenido históricamente la hoja de coca en el área andina.

La planta de la coca se ha cultivado en grandes extensiones en el este del Perú y Bolivia, entre los 500 y 2.000 metros de altura, en los valles húmedos y calurosos de la montaña (Martin, 1996:16) desde mucho antes de que los españoles llegasen al continente americano. Pero no solo ha sido cultivada, sino que también ha recibido unos usos muy concretos en la época de la cultura Inca. Es probable que el uso más antiguo de la coca en América del Sur haya sido en prácticas espiritistas y rituales religiosos sobre todo por el poder de la coca de facilitar la meditación y los estados de trance. Esto es lo que más ha contribuido a obtener su reputación de planta divina (Ibid, 1996:19).

Se cree que durante el imperio incaico el uso de la coca era destinado principalmente a la nobleza y a los sacerdotes ya que un presente de coca se consideraba como una de las más altas expresiones de favor imperial (Ibid, 1996:19). Aunque en este punto existen discrepancias ya que algunos autores no creen que únicamente fuese consumida por la alta sociedad, sino que era un privilegio de la nobleza el distribuir y repartir coca entre sus súbditos (Mayer, 1996:216).

Además, se utilizaba en ritos para hacer adivinaciones ya que los incas creían que era importante consultar a las fuerzas sobrenaturales antes de emprender cualquier acción importante en sus vidas. También la coca se ofrece a la Madre Tierra periódicamente para asegurar buenas cosechas o antes de colocar la piedra angular de cualquier casa (Martin, 1996:20).

Pero quizá el uso más conocido de la hoja sea el que le han dado los trabajadores y viajeros indígenas para reducir el agotamiento de sus músculos y aliviar el hambre y la sed. De igual modo, la coca tiene importancia en la rutina diaria del campesino. Es habitual que el indígena quechua o aimara se reúna con sus compañeros de trabajo para acullicar (mascar) hoja de coca (Martin, 1996:23). Se puede decir, que el uso de la coca no sólo está integrado en el seno de la comunidad, sino que su uso también es el que genera esa integración. En todos los momentos de la vida de muchos indígenas, sobre todo en el Perú y en Bolivia, todas las ceremonias de tipo social están marcadas por el uso de esta hoja por sus funciones integrativas y solidarias (Mayer, 1996:221).

Otro aspecto remarcable de la función de la hoja de coca es el económico. Algunos autores la consideran como la primera mercancía del mundo andino por su valor de cambio y porque circulaba ampliamente entre todos los integrantes de la economía campesina (Mayer, 1996:216). Hoy en día, en Bolivia, aún es concebida como una cuasi moneda en competencia con la moneda nacional, sobre todo en los mercados de hoja de coca no legales del país.

4.3. Bolivia, el narcotráfico y la coca antes de la implementación del Plan Dignidad

El problema del narcotráfico en Bolivia ha sido uno de los asuntos más recurrentes dentro de las agendas políticas de los gobiernos de las últimas tres décadas. La razón fundamental es que se trata de un tema que afecta no solo a los intereses internos, sino que también tiene mucho que ver con los lineamientos que se marcan a la hora de establecer una política exterior.

Aunque no fue hasta la llegada al poder de Ronald Reagan que se declaró la guerra contra las drogas y se lo incluyó dentro de los asuntos de importancia para la seguridad nacional, el interés de Estados Unidos por erradicar los cultivos de coca en Bolivia data de mucho más atrás. De hecho, durante el primer gobierno de Hugo Banzer Suárez (1971-1978)¹¹¹, el que fuera Secretario de Estado de los Estados Unidos durante el gobierno de Gerald Ford, Henry Kissinger, visitó Bolivia y consiguió colocar al narcotráfico como eje central de la agenda entre ambos países. De hecho, fue en 1974 cuando la DEA inició sus actividades en Bolivia con dos agentes y ya en 1976 comenzaron a ponerse en marcha los programas de sustitución de cultivos de coca en las regiones de los Yungas y el Chapare (Gamarra, 1997:47-52). Todo esto demuestra que, a pesar del carácter dictatorial de su gobierno, Hugo Banzer mantuvo buenas relaciones con Estados Unidos y que el problema de la hoja de coca y de la cocaína venía existiendo mucho antes de que Evo Morales comenzase su trayectoria como dirigente cocalero en la zona del Trópico de Cochabamba¹¹².

Después de que concluyese el primer gobierno banzerista, lo más destacable dentro de la política boliviana en relación al narcotráfico fue el golpe de estado perpetrado por Luis García Meza el 17 de julio de 1980. Aunque tan sólo duró hasta 1981 en el poder, su gobierno se puede calificar como uno de los más nefastos de la historia de Bolivia ya que se convirtió en otra dictadura sangrienta y represiva. Muchos calificaron esta llegada al poder de forma anticonstitucional como un “narcogolpe”. De hecho la etapa de García Meza ha pasado a la historia boliviana como la época en la que se produjo una expansión del negocio del narcotráfico gracias al apoyo ofrecido por el propio poder ejecutivo, especialmente del Ministro del Interior, Luis Arce Gómez, quien se ganó el apodo del Ministro de la Cocaína¹¹³.

¹¹¹ Hugo Banzer Suárez accedió por primera vez al gobierno a través de un golpe militar perpetrado el 18 de agosto de 1971. Su gobierno dictatorial finalizó en 1978. Aún así, llegó a gobernar de nuevo el país y sometido a las normas constitucionales tras presentarse a las elecciones de 1997. Fue sucedido por su vicepresidente, Jorge Quiroga, cuando renunció al poder en agosto 2001 al serle diagnosticado un cáncer de pulmón.

¹¹² A lo largo del texto se utilizará indistintamente Trópico de Cochabamba o Chapare para referirse a una de las dos mayoritarias zonas de producción de hoja de coca en Bolivia.

¹¹³The Guardian (2009). “U.S. deports ‘minister for cocaine’ Arce Gómez to Bolivia”. The Guardian, 10 de julio. Disponible en: <http://www.guardian.co.uk/world/2009/jul/10/luis-arce-gomez-bolivia-deported>.

En julio de 2009 Luis Arce Gómez fue deportado por Estados Unidos a Bolivia para ser juzgado por diversos crímenes después de haber pasado en prisión casi 20 años por tráfico de drogas.

No solo se habló de un narcogolpe, sino también de la instauración de lo que sería un narcoestado, según se afirmó en la acusación federal de Estados Unidos, ya que Arce Gómez llegó a recibir de manos de los narcotraficantes 75.000 USD cada dos semanas a cambio de dejarles participar en sus actividades ilícitas¹¹⁴.

A finales de la década de los 70 y durante la década de los 80, en la zona norte del departamento de Santa Cruz, el departamento de Beni y la zona del Chapare en Cochabamba se comenzó a expandir el cultivo tradicional de coca. Según estimaciones, en Bolivia se producían en 1985 más de 100.000 toneladas de coca de las que el 80% iba destinado a la fabricación de cocaína. Además, se cree que cerca de 200.000 personas estaban involucradas en todo el proceso del narcotráfico (cultivo, pisado para la fabricación de pasta base o directamente en el tráfico de cocaína) y se considera que en 1985 este negocio movía entre 600 y 3.000 millones de dólares al año (Mesa et al., 2008).

Otro de los casos que marcó la historia del tráfico de drogas en Bolivia fue el de Huanchaca. Según consta en el informe parlamentario¹¹⁵, por lo menos desde 1976 se venía utilizando esta área como base de narcotraficantes y de sus fábricas de cocaína¹¹⁶. En septiembre de 1986 un grupo de científicos liderados por el profesor Noel Kempff Mercado fueron asesinados a manos de personas relacionadas con el mundo del tráfico ilícito de drogas. La noticia saltó a todos los medios de país destapándose uno de los episodios, hasta entonces, más graves en esta materia.

El caso continuó investigándose porque la demora de los operativos causó un cúmulo de especulaciones en diversos sectores de la sociedad. De nuevo, en el informe parlamentario consta que esta tardanza fue provocada por la imposibilidad de los jefes militares norteamericanos, responsables del contingente que actúa en el país, de conseguir una autorización de su comandante que residía en Panamá¹¹⁷. Esto demuestra la importancia del papel jugado por Estados Unidos dentro del proceso de lucha antinarcóticos durante los años 80 en Bolivia. Además, se reconoce que el personal militar y civil norteamericano tenía una

¹¹⁴ Ibid

¹¹⁵ Este informe fue preparado por la Comisión especial del Congreso Nacional, de septiembre a octubre de 1986, respecto a los asesinatos ocurridos en la meseta de Huanchaca, o Parapurch en la región Nor-Oriental de Bolivia el 5 de septiembre de 1986.

¹¹⁶ Según aparece en el informe, “se trata de un ‘ingenio’ de purificación de clorhidrato de cocaína, envasado sistemáticamente (producción semi-industrial) para su exportación”. Bajo la tapadera de una empresa llamada “Nuevo Mundo” y utilizando como forma de encubrimiento un proyecto turístico, el ciudadano norteamericano, Bruce Lindenberg, permitía el envío de algún derivado estupefaciente de la hoja de coca en vuelos directos desde Caparuch a las islas Bahamas.

¹¹⁷ Comisión especial del Congreso Nacional (Bolivia) (1986). “Informe Parlamentario del caso “Huanchaca”. En *La guerra de la coca. Una sombra sobre los Andes*, Róger Cortez H. (1992). La Paz: FLACSO y el Centro de Información para el Desarrollo (CID).

capacidad implícita sobre los destacamentos de la Unidad Móvil de Patrullaje Rural (UMOPAR) asentados en Trinidad y San Javier¹¹⁸. Supuestamente la DEA y el Gobierno de Bolivia tenían conocimiento de todo lo que pasaba en Huanchaca antes del asesinato de la delegación científica. Desgraciadamente, el caso no terminó aquí y el 10 de noviembre del mismo año fue asesinado el diputado Edmundo Salazar Terceros, uno de los principales puntales de las investigaciones que buscaba el esclarecimiento del caso¹¹⁹.

Fuerzas Armadas y policía en la lucha antinarcoóticos

Después de estos periodos dictatoriales, la elección como presidente de Hernán Siles Suazo en 1982 trajo de vuelta la democracia a Bolivia y la confianza de Estados Unidos hacia el país andino se volvió a restablecer. Después de los problemas que habían surgido de mano de las Fuerzas Armadas por su relación con el narcotráfico durante el gobierno de Luis García Meza, Siles Suazo optó por dar un papel más preponderante a la Policía Nacional en la lucha contra las drogas creando, en 1983, UMOPAR. Esta unidad, tendría preferencia sobre las Fuerzas Armadas, que únicamente intervendrían en caso de que las fuerzas policiales fueran rebasadas. Sin embargo, en 1984, varios oficiales de UMOPAR fueron acusados de participar en el secuestro de Siles Suazo y el presidente ordenó a las Fuerzas Armadas entrar en el Chapare¹²⁰.

Tras esta etapa, quizá uno de los episodios más relevantes relacionados con el apoyo de Estados Unidos a Bolivia fue el operativo conjunto antinarcoóticos, conocido como Blast Furnace, y llevado a cabo en 1986 y bajo el mandato de Víctor Paz Estenssoro. Una de las posibles razones por las que el sucesor de Siles Suazo aceptó la incursión de tropas estadounidenses en suelo boliviano fue por el toque de atención que le dio el Congreso de Estados Unidos por no haber cumplido las metas de erradicación de cultivos de coca. Un mes después de que la Cámara convenciera a Reagan de suspender la ayuda de 7,2 millones de dólares, Paz Estenssoro (Lehman, 1999).

Concretamente, la operación consistió en que el ejército de Estados Unidos dieron apoyo logístico a la Policía Nacional de Bolivia para destruir fábricas de procesamiento de coca en el Chapare, Beni y Santa Cruz. Fueron enviados seis helicópteros Blackhawk y 160 efectivos que dieron entrenamiento a los bolivianos en materia de aviación y contrainsurgencia. La población lo tomó como una agresión a los campesinos y cuatro meses

¹¹⁸ Según consta en el informe, esto fue corroborado por el General Vargas Soto y el Teniente Coronel Germán Linares.

¹¹⁹ El Deber (2005). "Detienen a supuesto piloto vinculado al caso Galpón". El Deber, 15 de enero. Disponible en: http://www.eldeber.com.bo/antecedentes/20050115/seguridad_5.html.

¹²⁰ (Gamarra, 1997). A pesar del escándalo, meses después, las Fuerzas Armadas continuaron dando apoyo a la UMOPAR ya que esta unidad seguía teniendo un papel principal en la lucha contra el narcotráfico.

después de comenzar la operación, vecinos de Santa Ana de Yacuma en Beni expulsaron a 150 soldados americanos y a la policía boliviana del lugar¹²¹.

Aunque pudiera haber parecido un fracaso, algunos autores sostienen que lo que consiguió Paz Estenssoro con Blast Furnace fue trasladar el énfasis de la lucha contra las drogas de la erradicación a la interdicción de cocaína y pasta base de los laboratorios clandestinos. Además, la negociación de la entrada de tropas estaba supeditada al levantamiento de sanciones y el restablecimiento de las ayudas (Lehman, 1999).

A pesar del fracaso y de la oposición de muchos bolivianos a esta operación conjunta, Estados Unidos siguió apoyando a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional boliviana. De hecho, en 1987, la Fuerza Aérea boliviana creó la unidad denominada “Diablos Rojos” con el fin de colaborar en el transporte aéreo (con helicópteros Huey) de las tropas de UMOPAR. De igual modo, la Fuerza Naval tuvo sus “Diablos Azules”, que estaban encargados de patrullar los ríos de la selva amazónica boliviana (Gamarra, 1997).

A parte de esto, el gobierno de Paz Estenssoro tuvo especial relevancia en la lucha contra las drogas por crear en ese mismo año la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN), rama policial que fue y sigue siendo la encargada de llevar a cabo la interdicción de cocaína e insumos químicos. Con la creación de esta nueva unidad, la UMOPAR pasó ser una división del FELCN y ambas han estado relacionadas con la corrupción desde su creación y han sido acusados de no tratar adecuadamente las propiedades y bienes confiscados como parte de la interdicción de drogas (Ledebur, 2005).

El siguiente gobierno, el de Jaime Paz Zamora, tampoco estuvo exento de polémica en cuanto al tema del narcotráfico. Casi nada más tomar posesión en 1989, Paz Zamora se reúne con los presidentes Alan García de Perú y Virgilio Barco de Colombia con el fin de suscribir una declaración, en el Encuentro Cumbre de Ica, para poner en marcha una estrategia conjunta en materia de narcotráfico y para presentar su rechazo a la posición estadounidense de militarizar la guerra contra las drogas¹²². Aunque eran conscientes de que no estaban en posición de contrarrestar las ayudas prestadas por Estados Unidos, si quisieron plantear la posibilidad de una posible negociación de lo que en aquel momento se llamó el Plan Bennett.

Y es que, tras la creación en 1988 de la Oficina Nacional de la Política Antinarcóticos, William Bennett, el primer zar antidrogas, puso en marcha la Estrategia para

¹²¹ Globalsecurity.org (s/f). “Operation Blast Furnace”. Disponible en: http://www.globalsecurity.org/military/ops/blast_furnace.htm, visitada el 23 de noviembre de 2009.

¹²² Declaración de Ica. 10 de octubre de 1989. Tercera Cumbre Presidencial del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política. Recogido por Cedib, Cochabamba, Bolivia.

el Control Nacional de la Droga que también fue conocida como el “Plan Bennett”. Dentro de sus prioridades internacionales estaba el de la reducción de la oferta de cocaína en los tres países andinos productores, es decir, Bolivia, Colombia y Perú¹²³. Para ello proponían suministrarles asistencia económica, militar y policial para aislar las principales áreas de cultivo de coca, bloquear la entrada de sustancias químicas usadas en la elaboración de cocaína, destruir los laboratorios de elaboración de clorhidrato de cocaína y dismantelar las organizaciones de narcotraficantes¹²⁴.

A pesar de la postura adoptada por Paz Zamora durante el Encuentro Cumbre de Ica, en el mes de mayo de 1990 Bolivia firma con Estados Unidos el Convenio para la Prevención Integral del Uso Ilícito de Drogas entre el Gobierno de la República de Bolivia y el Gobierno de los Estados Unidos de América. La parte más polémica fue, sin duda, el Anexo III donde se dice textualmente que los gobiernos firmantes “convienen en instituir el programa especial para la transferencia de artículos y servicios de defensa con el fin de incrementar la capacidad de las Fuerzas Armadas de Bolivia para participar en las acciones antinarcóticos¹²⁵”. Todo ello se enmarcó dentro del acuerdo de Cartagena del 15 de febrero de 1990 en el que se estableció que el tráfico de drogas ilícitas es una cuestión policial pero que, dado el tamaño y magnitud que había tomado en los últimos años, las Fuerzas Armadas de cada uno de los países podrían tomar parte en el asunto llegando a acuerdos, si procedía, con otros países¹²⁶. A pesar de todos los esfuerzos realizados por Paz Zamora para acercarse a Estados Unidos, este país le retiró el visado después de que el Congreso de Bolivia estableció que varios dirigentes de su partido tenían relación con uno de los narcotraficantes más grandes del país, Isaac “Oso” Chavarría¹²⁷.

4.3.1. Promulgación de la Ley 1008

A parte de la política exterior relativa al narcotráfico que mantuvo Bolivia antes de la llegada al poder de Evo Morales, internamente, también hubo cambios importantes en la

¹²³ Según se incluyó en la estrategia, en aquel entonces, Perú producía el 60% de la hoja de coca, Bolivia el 30% y Colombia el 10%. Sin embargo, el 80% de la cocaína que llegaba a Estados Unidos se elaboraba y enviaba desde Colombia.

¹²⁴ Cedib (1990). “Los alcances de la Declaración de Cartagena”. Dossier de trabajo. CEBID. Cochabamba, Bolivia.

¹²⁵ República de Bolivia y Gobierno de los Estados Unidos (1990). “Convenio para la Prevención Integral del Uso Ilícito de Drogas entre el Gobierno de la República de Bolivia y el Gobierno de los Estados Unidos de América”. Documento recogido por Cedib, Cochabamba, Bolivia.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ El Deber (2003). “Visa: Jaime Paz revela que Estados Unidos le pidió disculpas”. El Deber, 1 de mayo. Disponible en: http://www.eldeber.com.bo/anteriores/20030501/nacional_6.html. A Paz Zamora le acabaron devolviendo el visado a Estados Unidos y, según él mismo aseguró, le pidieron disculpas por habérsela retirado.

legislación para abordar este asunto. Sin lugar a dudas, la promulgación de la Ley 1008¹²⁸ en 1998 durante el gobierno de Víctor Paz Estensoro marcó un antes y un después en materia de lucha contra el narcotráfico, no solamente porque regulaba las áreas y cantidades de cultivo, sino porque también sirvió de apoyo para la implementación de lo que luego sería el Plan Dignidad y su máxima de “Coca Cero”.

A pesar de que en la Convención de 1961 especificaba que en 25 años se tenía que dejar de masticar hoja de coca, esta Ley reconoce que Bolivia históricamente ha utilizado la hoja de coca para el “acullicu” y masticación, usos medicinales y usos rituales y, por tanto y de acuerdo a eso se contraviene este acuerdo internacional. A parte de esto, también se reconoce el uso lícito de la hoja cuando no daña la salud ni provoca ningún tipo de farmodependencia o toxicomanía. Incluso, recoge la industrialización para usos lícitos.

Sobre las áreas de cultivo, la Ley 1008 establece claramente tres zonas de producción de hoja de coca en el país:

-Zona de producción tradicional: área donde histórica, social y agroecológicamente se ha cultivado coca. Esta zona comprende áreas de producción minifundiar actual de coca de los subtrópicos de las provincias de Nor y Sud Yungas, Murillo, Muñecas, Franz Tamayo e Inquisivi del Departamento de La Paz y los Yuntas de Vandiola, que comprende parte de las provincias de Tiraque y Carrasco del Departamento de Cochabamba.

-Zona de producción excedentaria en transición: es aquella donde el cultivo de coca es resultado de un proceso de colonización espontánea o dirigida que ha sustentado la expansión de cultivos excedentarios en el crecimiento de la demanda para usos ilícitos. En estas áreas se pretendía iniciar la reducción con un total de 5.000 hectáreas anuales hasta alcanzar la meta de 8.000 hectáreas anuales. Esta zona comprende las provincias de Saavedra, Larecaja y Loayza, las áreas de colonización de los Yungas del Departamento de La Paz y las provincias del Chapare, Carrasco, Tiraque y Araní del Departamento de Cochabamba.

-Zona de producción ilícita: está constituida por aquellas áreas donde queda prohibido el cultivo de coca que sería todo el territorio de Bolivia a excepción de las zonas mencionadas anteriormente.

A parte de esta delimitación territorial, la Ley 1008, también establece un total de hectáreas máximas de cultivo para consumo tradicional, en este caso 12.000 hectáreas. Esta

¹²⁸ Congreso Nacional (Bolivia) (1998). Ley No. 1008. Ley de 19 de Julio de 1998. Disponible en: <http://www.congreso.gov.bo/leyes/1008.htm>.

cifra, como veremos en el siguiente capítulo, ha generado oposición y protestas por parte de los agricultores ya que cada vez son más las áreas colonizadas por los campesinos para cultivar hoja de coca.

Desde su promulgación, esta Ley ha generado polémica constante y muchas veces han solicitado la modificación de algunas de sus partes. Ya en 1996, el que fuera Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, Juan Del Granado, presentó su disposición para modificar esta Ley aduciendo que violaba los derechos humanos al reemplazar la etapa del sumario o instrucción judicial por las diligencias policiales de investigación, sustituyendo la detención preventiva del acusado por la simple detención policial que puede extenderse indefinidamente¹²⁹. Del Granado, llegó a proponer que se incluyese la otorgación del beneficio de libertad provisional al acusado, restituyendo la garantía constitucional de la presunción de la inocencia. De igual modo, criticó el hecho de que existieran al menos 30 figuras delictivas algunas de las cuales permiten la aplicación de penas inconstitucionales y excesivamente drásticas, fuera de las proporciones establecidas en el Código Penal Boliviano¹³⁰.

A pesar de todo el debate generado en contra de algunas disposiciones de esta Ley, ha permanecido sin cambios ni enmiendas incluso durante el primer mandato de Evo Morales.

4.4. La política de “Coca Cero”: implementación del Plan Dignidad

Aunque quizá haya sido la implementación del Plan Dignidad lo que haya causado más publicidad a la estrategia de “Coca Cero”, lo cierto es que ya durante casi toda la década de los 90 se debatió sobre poner en marcha iniciativas para conseguir este reto en Bolivia.

Quizá fue durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), más conocido por Goni, cuando esta posibilidad entró de forma más contundente dentro del debate político y social. Durante los cuatro años que Goni estuvo en el poder, su cambio de postura con respecto a la temática de la coca y cocaína fue muy evidente. Antes de tomar posesión, el presidente electo hizo unas declaraciones a una revista española en la que afirmaba que la legalización de las drogas es “la media de mayor efectividad para combatir el narcotráfico, desalentar el consumo y cobrar impuestos” y añadió que “la vieja política de erradicación y represión ha entrado en un periodo de desgaste (Lohman, 1993)”¹³¹.

¹²⁹ Cocapress (1996). Primera Plana 28 de mayo de 1996. Boletín Internacional sobre Coca, Drogas y Desarrollo Sostenible. Cochabamba, Bolivia.

¹³⁰ Cocapress (1996). Presencia. 30 de mayo de 1996. Boletín Internacional sobre Coca, Drogas y Desarrollo Sostenible. Cochabamba, Bolivia.

¹³¹ Estas declaraciones fueron realizadas en una entrevista publicada en la revista española Tiempo.

Casi un año después de llegar al poder, el 13 de septiembre de 1994, convocó a un debate nacional sobre la problemática de la coca-cocaína con la intención de elaborar una estrategia nacional de concertación y consenso. Existieron varias fases de negociación. En la primera fase, en la que participaron representantes de las instituciones bolivianas, se propusieron como puntos básicos el respeto a los derechos humanos y la reorientación e la lucha contra el narcotráfico en los marcos de multilateralidad y de responsabilidad compartida. Además, se planteó la necesidad de reformar la Ley 1008 y de solicitar la despenalización de la hoja de coca de la Lista I de la Convención sobre Estupefacientes de 1961 (Zambrana, 1999).

El problema llegó en la segunda fase, cuando le tocó intervenir a embajadores de países amigos y representantes de organizaciones que cooperaban con Bolivia en la lucha antidroga, ya que el embajador saliente de Estados Unidos, Charles Bowers emitió un documento en el que rechazaba de plano una posible búsqueda de despenalización de la hoja de coca (Ibid, 1999). Estas declaraciones produjeron un antes y un después en la postura del gobierno boliviano en relación al tema de la hoja de coca. De hecho, si esto ocurrió a finales de septiembre, a principios de noviembre, el gobierno de Bolivia presentó la llamada Opción Cero en el Grupo Consultivo del Banco Mundial (Ibid, 1999).

Algunos autores sostienen que esta fue un viraje dado con el fin de ratificar la tesis del desarrollo alternativo aumentando las demandas económicas hacia Estados Unidos y hacia los países más afectados por el tráfico y consumo de drogas¹³². En principio, la ayuda buscada alcanzaba los 2.000 millones de dólares (Ovando, 1998).

Concretamente, la “Opción Cero” consistía en varios puntos (Zambrana, 1999):

- Acabar con el excedente de hoja de coca a corto plazo que no iba destinado al consumo tradicional. Así, una intervención de shock facilitaría no esperar a que en el futuro los costos sean mayores y los procesos se conviertan en inmanejables.
- Reversión al Estado, previa indemnización, de todas las tierras con cultivos de coca excedentaria en el Chapare.
- Pago de indemnización al cocalero por las mejoras ejecutadas en su terreno, las plantaciones de coca y otros cultivos existentes en tierras a revertirse al Estados.

¹³² Según se dijo en aquella época, la propuesta del gobierno boliviano pretendía ser similar al Plan Marshall que fue aplicado por Estados Unidos en Europa para su reconstrucción después de la I Guerra Mundial. La idea era que los países interesados en eliminar la hoja de coca a través de la creación de “polos de desarrollo” en la zona del Chapare donde se suponía que 300.000 personas se dedicaban al negocio del narcotráfico.

- “Trasplante” de cocaleros a otras regiones del país en las cuales se les otorgaría nuevas tierras y un monto inicial para comenzar el nuevo asentamiento para el cultivo de otros productos.
- Entrega del desarrollo alternativo a manos privadas
- Transformación del Chapare en un gran parque nacional o en una zona industrial y de servicios.

A pesar de su discurso inicial, Goni puso en marcha esta “Opción Cero” que según apareció en los medios de comunicación de la época, pretendía erradicar 5.000 hectáreas de cicales que habían sido comprometidas con el gobierno de Estados Unidos¹³³. De forma muy similar a lo que ocurrió con Blast Furnace, el gobierno lanzó el operativo “Nuevo Amanecer” (Lohman, 1994)¹³⁴ a través del cual envió un contingente de 800 efectivos de UMOPAR y de policías con el fin de expulsar a 15.000 personas del Chapare de los que 10.000 serían pisacocas y 5.000 comerciantes intermediarios (Ibid, 1994).

Y no solo esto, sino que, después de haber pretendido incluir a los cocaleros en las negociaciones para el plan nacional frustrado sobre la hoja de coca y el narcotráfico, el gobierno comenzó una política de ataque al Chapare hablando primero de narco-guerrilla¹³⁵ y posteriormente de una colombianización de esta área¹³⁶.

Plan Dignidad

El regreso al poder, de forma democrática, del general retirado Hugo Banzer en 1997 no trajo muchas esperanzas para el sector cocalero. Después de haberse enfrentado a la “Opción Cero” implementada por Sánchez de Lozada, el Chapare tuvo que afrontar una nueva intervención de manos del llamado Plan Dignidad.

¹³³ Cedib (1994). “Opción Cero en Marcha”. Cedib, 16 de Julio.

¹³⁴ Este operativo llegaría supuestamente después de que, según denuncias del diputado Ramiro Barrenechea, el presidente Sánchez de Lozada y el canciller, Antonio Aranibar, se reunieran en el lago Titicaca con el vicepresidente de Estados Unidos para acordar lo siguiente: Primero: la aprobación del nuevo tratado de extradición; segundo: condenar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, para organizar un nuevo Poder Judicial con asesoramiento norteamericano; tercero: ejecución del plan “Opción Cero” que erradicaría forzosamente los cultivos de coca del país; y cuarto: impedir la investigación de la violación a los derechos humanos que cometieron los agentes de la DEA en la lucha contra el narcotráfico.

¹³⁵ La Razón (1994). “FELCN confirma “entronque” entre dirigentes y narcos”. La Razón, 15 de julio. La prensa de la época recogió que la FELCN confirmó el “entronque” entre dirigentes y narcos. Sin embargo y a pesar de lo ruidoso de la nota, solo se detuvieron cuatro dirigentes que supuestamente fueron capturados en posesión de drogas o con fábricas de cocaína o pozas de maceración en sus tierras.

¹³⁶ Cedib (1994). “Detuvieron solo a campesinos y ningún ‘pez gordo’: cocaleros”. Cedib, 17 de julio. Según denunció el propio Evo Morales en su etapa de dirigente cocalero, con el operativo “Nuevo Amanecer” solo se logró detener y criminalizar a decenas de campesinos ya que no se detuvo a ningún pez gordo. Según consta en la nota publicada en 1994, las fuerzas policiales detenían a las personas que estaban indocumentadas, algo muy común en Bolivia donde aún hoy en día mucha gente carece de certificado de nacimiento o de algún tipo de identificación.

Previo a las elecciones, Banzer ya anunció públicamente cuáles eran sus intenciones en relación a la política antinarcoóticos indicando que las Fuerzas Armadas deben intervenir pero sin hacer uso de la fuerza. Según explicó, el establecimiento de una unidad militar con 12.000 efectivos en la región del Chapare, sería un buen recurso disuasivo para reducir notablemente la actividad delictiva del narcotráfico¹³⁷.

Las razones por las que Banzer decidió optar por llevar a cabo el Plan Dignidad fueron varias. En primer lugar, el escrutinio realizado por parte de la Embajada de Estados Unidos a su partido, Acción Democrática Nacionalista (ADN) por su relación con el partido del ex presidente, Jaime Paz Zamora, Movimiento de Izquierda Revolucionara (MIR) (Gamarra, 2001). Además de esto, el carácter dictatorial del primer gobierno banzerista y las acusaciones sobre la posible relación de su familia con la industria de las drogas fue otra poderosa razón para que Banzer tratase de limpiar su prestigio frente a Estados Unidos. Finalmente, el tercer factor de peso fueron los pobres resultados obtenidos por Bolivia en términos de erradicación entre 1993 y 1997. Como resultado de esto, en marzo de 1995, por primera vez, Bolivia fue descertificada y se la amenazó con mantener la sanción si es que para junio de 1995 no cumplía las metas establecidas (Ibid, 2001). La constante amenaza de poder ser descertificado fue otra de las causas por las que Banzer optó por aplicarlo.

Concretamente, el Plan Dignidad se sustentaba en cuatro pilares básicos¹³⁸:

- Desarrollo alternativo
- Prevención y rehabilitación
- Erradicación de la coca ilegal
- Interdicción

Estos cuatro pilares estaban sostenidos bajo un conjunto de metas que tenían que ser alcanzadas hasta el año 2000¹³⁹:

- Eliminación completa de la producción de hoja de coca ilegal
- Aplicación de un programa de desarrollo alternativo con fuerte inversión y asistencia técnica.
- Aplicación de un plan riguroso de interdicción
- Desarrollar políticas de prevención y rehabilitación social

¹³⁷ Cocapress (1996). Opinión. 2 de junio de 1996. Boletín internacional coca, drogas y desarrollo sostenible. N° 17. Cochabamba, Bolivia.

¹³⁸ Plan Dignidad (1999). Dignity Plan: technical sectorial document, reduction and eradication, Bolivia. Strategy for the fight against drug traffic, 1998-2002. La Paz: EDABOL.

¹³⁹ Ibid.

- Promover la paz social, la estabilidad regional y fomentar una cultura de gestión, negociación y resolución pacífica de conflictos.

Aparentemente, el tema del desarrollo alternativo, enfocado a conseguir que los campesinos optasen por otras formas de subsistencia, ocupaba un gran espacio dentro de este Plan. De hecho, Estados Unidos fue el país que más resaltó públicamente esta opción. Así, el Departamento de Estado emitió un comunicado en el año 2000 para expresar el beneplácito del presidente Bill Clinton a esta iniciativa. Incluso, anunciaron públicamente que tenían la intención de facilitar un paquete económico destinado al desarrollo alternativo. En total, Estados Unidos aportó en aquel entonces, una cifra superior a los 40 millones de dólares para la lucha antinarcoóticos más 110 millones adicionales que se habían presupuestado para este propósito¹⁴⁰.

La ayuda prestada por Estados Unidos sería muy valiosa porque el gobierno de Bolivia era consciente de que únicamente podría sufragar un 15% del costo total del Plan. Por este motivo, para sufragar el resto del gasto, comenzó a hacer una campaña para conseguir el apoyo de Estados Unidos y de organismos multilaterales. Todo esto fue principalmente negociado por el vicepresidente Jorge “Tuto” Quiroga (Gamarra, 2001).

Pero el gobierno estadounidense no daba su apoyo público, sino que podría haber planteado una estrategia por la que se pretendía convencer a la opinión pública de que los cocaleros del Chapare y los narcotraficantes estaban relacionados. De esta forma las poblaciones de La Paz y Cochabamba, las más afectadas por las marchas campesinas estarían de acuerdo en que terminase el conflicto en el Trópico porque así acabarían los problemas (Ibid, 2001).

Por parte del Gobierno de Bolivia se estableció un monto total de 950 millones de dólares de los que tan solo un 33% (331,9 millones) estaban destinados a tareas de sustitución y desarrollo alternativo, mientras que un 67% (638,1 millones) estaban fijados para tareas de erradicación forzosa de cultivos (Salazar, 2008). Esto demostraría que el propio gobierno era consciente de que llegar a la meta de “Coca Cero” en tan poco tiempo, implicaba el uso de la fuerza y de mecanismos represores ya que el desarrollo alternativo estaría concebido como un proceso más paulatino.

Sin embargo, las Fuerzas Armadas jugaron un rol preponderante dentro de la estrategia planteada por Banzer. A partir del 13 de julio de 1998, comenzaron las actividades de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC). Esta sección, en la que participaron efectivos de las

¹⁴⁰U.S. Department of State (United States of America) (2000). “United States supports Bolivia’s Plan Dignidad”. Disponible en: <http://www.fas.org/irp/news/2000/09/irp-000929-bolivia.htm>.

Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, fue creada a instancias del gobierno y del Ministerio de Defensa Nacional con el fin de poner en marcha toda la parte de erradicación forzosa en el Chapare (Vargas, 2001).

Concretamente, las Fuerzas Armadas participaron de dos de los pilares, la interdicción y la erradicación. En esta tarea, se llegó a involucrar a 1.800 soldados cuyo ritmo de trabajo superaba la erradicación de 50 hectáreas por día (Ibid, 2001).

Según informó el propio Viceministro, el General Carlos Vargas Mercado, las distintas divisiones del ejército participaron de la siguiente manera (Ibid, 2001):

- El Ejército participó en las tareas de interdicción proporcionando apoyo logístico a la FELCN mediante batallones de transporte.
- La Fuerza Aérea proporcionó apoyo aéreo en las operaciones de interdicción y en las operaciones de transporte de personal.
- La Fuerza Naval aportó cinco grupos de tareas especiales contribuyendo con su infraestructura, personal y entrenamiento en las operaciones ribereñas.

A pesar de la aparente buena disposición oficial de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, en un documento emitido por ellos mismos y titulado “FTC-Fuerza de Tarea Conjunta 2002. Trabajamos por la dignidad de Bolivia y por la salud del mundo” se expresaba lo siguiente en relación a los productores de coca (Salazar, 2008):

- Sindicato del crimen (sindicatos campesinos de productores de coca): agrupación ilícita para producir drogas; no sacan la producción de coca al mercado y tienen pozas de maceración.
- Dictadura sindical: otorga y quita la tierra, impone multas y realiza expulsiones obligadas sin consulta.
- Terrorismo sindical: impone miedo y terror, castigos físicos, carceletas y ejecuciones.
- Código del silencio: amenaza a informantes con ejecutar a la familia.

Por tanto, la misión real de la Fuerza de Tarea Conjunta fue la de “liberar al campesino de la opresión de sus dirigente” y eliminar al sindicalismo y a los dirigentes que eran calificados como narcoterroristas (Ibid, 2008).

A pesar de los esfuerzos realizados tanto por Banzer como por Quiroga por cumplir las metas de “Coca Cero”, cuando concluyó el gobierno de éste último aún faltaba un 10% por cumplir a pesar de que habían erradicado a un ritmo de 10 a 40 hectáreas al día. En total, desde 1997, habían conseguido acabar con 30.000 hectáreas. Por este motivo, el embajador

de Estados Unidos, Manuel Rocha, instó al siguiente gobierno a continuar con la labor de sus antecesores¹⁴¹.

Estados Unidos y su apoyo al Plan Dignidad

En el 2000, Estados Unidos felicitaba a Bolivia por sus logros en materia de erradicación ya que ese año se habían superado todas las metas de erradicación en el Chapare¹⁴². Tal fue el éxito, que al año siguiente la postularon como un ejemplo regional de erradicación de coca¹⁴³. Concretamente, se habían logrado reducir el número de hectáreas de coca a más de la mitad llegando a un 43%. El potencial de producción de cocaína cayó de 150 toneladas en 1998 a 70. Además de la erradicación, atribuyeron este hecho a que los campesinos habían comenzado a abandonar un total aproximado de 1.650 hectáreas de zonas de cultivo.

Además, se logró incrementar el número de incautaciones de clorhidrato de cocaína y de pasta base, así como de precursores químicos. Esto último, obligó a los traficantes a países vecinos para obtenerlo. Como consecuencia de esto, la pureza de la cocaína boliviana disminuyó notablemente por lo que los narcotraficantes comenzaron a obtener la base en Bolivia y procesarla en Brasil donde los químicos estaban a su alcance. En relación al lavado de dinero no se avanzó mucho en esta etapa.

En este proceso de implementación del Plan Dignidad, Estados Unidos reconoció que se reunía regularmente con el gobierno de Bolivia para monitorear la consecución de las metas propuestas en los acuerdos binacionales antinarcóticos y para considerar nuevos programas e iniciativas. A esto hay que añadir que la DEA y otros organismos daban entrenamiento a la policía nacional y a unidades militares encargadas de la lucha antinarcóticos¹⁴⁴.

A través de esta labor, a finales del año 2000, Bolivia había conseguido reducir el cultivo en un 33% en todo el territorio nacional y alrededor de un 90% en el Chapare. Por

¹⁴¹ La Prensa (2002). “Tuto Quiroga se marchará sin alcanzar el plan coca cero”. La Prensa, 24 de abril.

¹⁴² United State Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (United States of America) (2000). *International Narcotics Control Strategy Report 2000. Volume I. Drug and chemical control*. Disponible en: www.state.gov.

¹⁴³ United State Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (United States of America) (2001). *International Narcotics Control Strategy Report 2001. Volume I. Drug and chemical control*. Disponible en: www.state.gov.

¹⁴⁴ United State Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (United States of America) (2000). *International Narcotics Control Strategy Report 2000. Volume I. Drug and chemical control*. Disponible en: www.state.gov.

tanto, se pasó de 21.800 hectáreas al final de 1999 a 14.600 a finales del año 2000¹⁴⁵. Aún así, Bolivia seguía estando detrás de Colombia y Perú en la producción de hoja de coca.

4.5. Nacimiento del MAS y su vinculación con el movimiento cocalero

La historia de Bolivia antes de la llegada a la presidencia de Evo Morales no estaría completa si no se abordasen algunos aspectos de la formación del partido que lo llevó al poder: el Movimiento al Socialismo- Instrumento por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP).

Según la autora Moura Zuazo, el MAS es fruto de la confluencia de cuatro factores históricos, políticos y sociales (Zuazo, 2009:27-28):

-La emergencia politizada de la ruptura campo-ciudad. Esto tendría que ver, en opinión de la autora, con la historia y el origen colonial del estado y la sociedad boliviana. Por primera vez apareció en la agenda la cuestión de la ciudadanía campesina como ciudadanía de segunda clase.

-La crisis del modelo económico neoliberal y la visibilización social de la deuda social que el modelo genera. El debacle de la izquierda en el período entre 1980-1985 promovió la construcción de un consenso de base para la implementación de un modelo económico liberal. Tras quince años, el modelo entró en crisis y mostró la deuda social que generaba rompiendo así el consenso y abriendo paso a nuevos actores políticos.

-La crisis de representatividad de los partidos tradicionales achacada fundamentalmente a los problemas de caudillismo, prebendalismo, patrimonialismo, corrupción, falta o ausencia de democracia dentro de los partidos y poca responsabilidad de los partidos respecto a la sociedad.

-El proceso de municipalización iniciado en 1994 en el marco de la democracia que determinó el acceso a la política del sector rural en Bolivia. Según sostiene Zuazo, esto permite entender porqué la crítica al establishment no rebasa el ámbito institucional, desencadenando sí, un proceso de circulación de élites, pero no un movimiento guerrillero como fue la primera intención de algún sector rural indianista.

Otra de las causas para que los chapareños no acabasen formando una guerrilla la esgrime Filemón Escóbar cuando afirma que el hecho de que se uniese la acción directa de masas con la lucha parlamentaria fue la clave. Lo que hizo el MAS fue optar tanto por el

¹⁴⁵ United State Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (United States of America) (2001). *International Narcotics Control Strategy Report 2001. Volume I. Drug and chemical control*. Disponible en: www.state.gov.

bloqueo de caminos, las marchas y los enfrentamientos casi diarios con las fuerzas policiales y militares como por la participación en las elecciones burguesas (Escóbar, 2008:179)

En relación al tema de las marchas y bloqueos, también se puede hacer una interpretación histórica. Según el académico Xabier Albó, este tipo de eventos tienen un gran sentido simbólico para la memoria colectiva aymara y no aymara que nace el celeberrimo cerco de Tupaq Katari sobre la ciudad de La Paz en 1781¹⁴⁶. Esta forma de protesta ha tenido su eficacia e influencia ya que este tipo de cercos e invasiones de la “indiada” ha generado temores de los vecinos y autoridades de los pueblos de mestizos¹⁴⁷ (Albó, 2002). De hecho, antes de que el MAS ganase sus primeras elecciones utilizaban frecuentemente este método de presión. Un ejemplo de esto es cuando el MAS y sus aliados tuvieron prácticamente paralizado el país durante el mes de enero de 2003 tratando de negociar temas como el gas, el ALCA o la capitalización (Guzmán y Orduna, 2003).

A pesar del uso de esta metodología, los miembros de este emergente movimiento político trabajaron mucho con la gente de la base a través de seminarios en el Trópico de Cochabamba donde se les decía que la urgencia de la participación en las elecciones generales como municipales era el arma más efectiva para defender la hoja de coca. Dentro del discurso que se utilizó para trabajar con las bases se presentaba la idea de que la lucha por la hoja de coca era un combate político que no se ganaría a través de la lucha guerrillera sino en el campo electoral (Escóbar, 2008).

Las teorías de Zuazo también son sustentadas por otros autores como Stefanoni quien afirma que fue en este proceso de construcción de nuevas identidades –muchas de ellas con base campesino-indígena– y expansión de la acción colectiva, lo que comenzó a reactivarse la capacidad de las clases populares para creer en sí mismas. Y ese discurso antineoliberal de Evo Morales podría haber surgido del fracaso y el aislamiento de la izquierda, en los años ochenta, que promovió la creación de otros puntos focales de discursos nacionales. Todo esto se logró, en opinión de Stefanoni, a través de la movilización de una fuerza social fundamentalmente rural: cocaleros del Chapare y los Yungas de La Paz, y comunarios

¹⁴⁶ Como relata Albó en su libro, “la grandes movilizaciones de las comunidades aymaras (y otras), frente a un enemigo común o para arrancar alguna demanda de otro sector social o del gobierno, son un excelente ejemplo contemporáneo para comprender el permanente juego entre solidaridad de tipo tradicional, frente a los otros, y faccionalismo debido principalmente a un múltiple componente político”.

¹⁴⁷ Según Albó, “en los marchistas y bloqueos aymaras de base de Altiplano, hoy como ayer, prevalece por lo general la necesidad de desahogar por fin una rabia retenida por la falta de atención de los gobiernos a sus necesidades más básicas, pese a su retórica de atenderles y luchar contra su pobreza. Pero los objetivos de los bloqueos y marchas suelen ser bastante vagos y difusos. Sus marchas y bloqueos tienen entonces un sentido más expresivo-para afirmar su existencia, presencia, enojo, organización y potencial- que el de una táctica operativa para lograr algo muy inmediato y concreto”.

aymaras del Altiplano (Stefanoni, 2008:311-378). De ahí que el discurso del MAS tenga mucho que ver con las reivindicaciones, no solo de los campesinos en general, sino específicamente de los cocaleros.

Después de haber analizado cuáles fueron las razones por las que surgió este movimiento cabe hacer un breve recorrido por cuáles fueron los principales hitos de la formación del MAS como instrumento político de los campesinos indígenas originarios. Continuando con el estudio de Zuazo, se podría establecer una relación entre el proceso de constitución del MAS con la Campaña 500 años de Resistencia Indígena, Negra y Popular¹⁴⁸ que tuvo lugar en América Latina entre 1989 y 1992 y con el proceso de municipalización de 1994. En ese mismo año, y en el VI Congreso de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) se aprobó la necesidad de la creación de un instrumento político de los campesinos. En un primer momento el MAS se llamó Asamblea por la Soberanía de los Pueblos (ASP) y fue liderado por Alejo Véliz, pero al no lograr inscribirse en la Corte Nacional Electoral a Movimiento al Socialismo- Instrumento por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP)¹⁴⁹ (Zuazo, 2009). El hecho de que en un primer momento no estuviera Evo Morales como líder pudo responder al hecho de que, el que ahora es presidente de Bolivia, en un primer momento se negó a aceptar la línea electoral durante varios años y, por tanto, a ser candidato y presidente del instrumento político que acababa de nacer (Escóbar, 2008:201).

Por otra parte, una de las características más importantes es que el MAS sobrevalora la unidad y no cree en el pluralismo, pero esto se debería a la percepción del campesino o indígena de su pertenencia a “los de abajo” por lo que otorgan un alto valor a la unidad como arma de resistencia y lucha¹⁵⁰ (Zuazo, 2009).

Otro punto vital para entender la formación del MAS es, sin duda, la criminalización de los cocaleros en el área del Chapare¹⁵¹ que se presenta como el eslabón constituyente de la transformación del sujeto campesino-indígena en sujeto político (Ibid, 2009). De hecho, se puede comprobar en la prensa de la época dura del Chapare que los cocaleros, al sentirse

¹⁴⁸ Lo califica como un hito fundamental en el proceso de contracción del sujeto político campesino indígena originario. Para Zuazo, constituye un momento de visibilización, presencia y desarrollo de una identidad común.

¹⁴⁹ El MAS no surgió como partido político sino como un movimiento ya que sus fundadores consideraban que los partidos dividían a la población además de que éstos estaban sufriendo una crisis de legitimidad bastante fuerte.

¹⁵⁰ Esto podría llevar a la creencia de que existen dos Bolivias, la oficial y la de usos y costumbres campesino-indígenas. Sin embargo, el objetivo último sería lograr integrar ambos mundos política, económica y socialmente.

¹⁵¹ Como hemos constatado en este capítulo, Estados Unidos presionó de forma desmesurada a los campesinos del Trópico de Cochabamba para que dejaran de cultivar hoja de coca.

amenazados por políticas como el Plan Dignidad luchaban de forma casi cotidiana para defender sus cultivos de hoja de coca y, como no, el simbolismo que ésta guarda para el pueblo boliviano.

En 1996 Evo Morales es elegido presidente de las Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba, momento en el que empieza a “luchar” por el liderazgo del partido¹⁵². Como sostiene Zuazo, el instrumento político campesino coloca a los cocaleros en su vanguardia cuando en 1994 el todavía ASP se presenta a las elecciones (bajo las siglas de Izquierda Unida obteniendo un 3% de los votos que en su mayor parte procedían de la zona cocalera del Chapare). El otro hito electoral se produce en 1997 cuando ASP vuelve a obtener un 3,7% de los votos nacionales y gana cuatro diputaciones uninominales¹⁵³. Es en este momento como se consolida el liderazgo cocalero como el liderazgo de todos los campesinos originarios (Ibid, 2009). Y este hecho Filemón Escóbar lo atribuye sin ningún tipo de tapujos a que el movimiento fortaleció de forma especial la línea política defensa de la hoja de coca (Escóbar, 2008).

El paso por el Congreso como diputado por parte de Evo Morales no dejó indiferente a nadie hasta tal punto que su primera acción en el Parlamento fue entregarle al presidente del Congreso un documento que hacía referencia la hoja de coca y la ley 1008 y de cómo el MNR pisoteó dicha ley y, para ello, asesinó a decenas de productores y productoras del Trópico: La proposición acusatoria para el juicio de responsabilidades a dos ministros de gobierno (Ibid, 2008:206).

Incluso Morales llegó a ser expulsado del Parlamento en el año 2002 bajo la acusación de utilizar su representatividad parlamentaria para cometer el crimen de dos policías que fueron torturados y asesinados a golpe de piedra en el Chapare¹⁵⁴. Finalmente Evo afirma que las muertes son responsabilidad de un gobierno que negó el diálogo e impuso un decreto supremo que estrangula la comercialización de la hoja de coca en el Chapare¹⁵⁵.

4.6. Calma en el Chapare y negociación del cato

¹⁵² Junto con Evo Morales estaban como firmes candidatos, Alejo Véliz Lazo, sindicalista campesino quechua del Valle, y Felipe Quispe Huanca indígena aymara de La Paz.

¹⁵³ Evo se hace con la diputación de la circunscripción que corresponde al Chapare y a Carrasco (también área cocalera) con el 70% de los votos.

¹⁵⁴ Según el mismo Evo relató, se produjo un enfrentamiento entre los cocaleros y las fuerzas del orden cuando los primeros intentaron tomar el mercado de hoja de coca de Sacaba en Cochabamba. El choque acabó con el incendio de 25 vehículos. Cuando se intentaba abrir el diálogo con la defensora del pueblo, mueren a balazos los dos primeros cocaleros. Al día siguiente caen dos soldados y un cocalero a balazos. Finalmente, dos uniformados fueron secuestrados y sus cuerpos aparecieron con signos de torturas a golpe de piedras.

¹⁵⁵ Pulso Semanario. Viernes 25 al jueves 31 de enero de 2002. “La última sesión de Evo Morales”.

Tras la gran ofensiva lanzada en el Chapare con el fin de lograr una reducción radical de los cultivos de hoja de coca, la historia dio un giro cuando Gonzalo Sánchez de Lozada volvió a asumir el poder, tras presentarse de nuevo a las elecciones democráticas, el 6 de agosto de 2002. Esta vez no estuvo mucho tiempo al frente del gobierno boliviano ya que tuvo que presentar su renuncia el 17 de octubre de 2003¹⁵⁶ por causa de los efectos de la denominada “guerra del gas”.

Los motivos que llevaron a su derrocamiento comenzaron el 20 de septiembre de 2003 después de que la fuerza militar ingresara en Sorata y Warisata para “liberar” a turistas retenidos. En ese episodio murieron seis personas, entre ellas la niña Marlene Rojas y un soldado que se habría negado a disparar. Después de esto, la movilización popular se extendió a El Alto y La Paz y entre el 20 de septiembre y el 17 de octubre del 2003, murieron 67 personas y más de 400 resultaron heridas, según los defensores de los derechos humanos¹⁵⁷.

Sánchez de Lozada fue sucedido en el cargo por su vicepresidente Carlos Mesa Gisbert, quien estuvo en el poder hasta junio de 2005. Como relató el propio ex presidente¹⁵⁸ no fue él quien dio un vuelco a la política antinarcoóticos que se había implementado en los años 90 y principios del siglo XXI, sino Goni, su antecesor. Las razones no fueron otras que el bajo porcentaje de votos que le llevó a la presidencia y las presiones ejercidas por el movimiento cocalero en la persona de Evo Morales. Ante esta situación, Sánchez de Lozada trató de hacerle entender a Estados Unidos que el objetivo “Coca Cero” era imposible y que la petición de aceptar medio cato¹⁵⁹ de coca para cada familia en el Chapare como límite podría llegar a ser una solución. Sin embargo, Estados Unidos rehusó la propuesta de negociar con los cocaleros.

¹⁵⁶ El Mundo (2003). “Carta de renuncia del presidente boliviano Gonzalo Sánchez de Lozada”. El Mundo, 18 de octubre. Disponible en : <http://www.elmundo.es/elmundo/2003/10/18/internacional/1066449589.html> Según consta en su carta de renuncia dirigida al Congreso Nacional de la República de Bolivia, dejó el poder bajo el pretexto de que “la democracia está bajo asedio de grupos corporativos políticos y sindicales que no creen en ella y que la utilizan según su conveniencia”.

¹⁵⁷ La Razón (2009). “Juez archiva 4 de 7 demandas contra Goni en Miami”. La Razón, 11 de noviembre. Disponible en: http://www.la-razon.com/versiones/20091111_006908/nota_247_908058.htm. Gonzalo Sánchez de Lozada se encuentra actualmente viviendo en Estados Unidos. La defensa y 10 de los familiares víctimas de los hechos de octubre de 2003 presentaron en el 2007 varias demandas contra el ex presidente y su ex Ministro de Defensa, Carlos Sánchez Berzaín. Un juez de Miami archivó cuatro de las siete demandas.

¹⁵⁸ La mayor parte de la información de esta sección ha sido obtenida después de una entrevista concedida especialmente para esta tesis por parte del historiador, ex vicepresidente (6 de agosto de 2002 al 16 de octubre de 2003) y presidente de Bolivia (17 de octubre de 2003 al 9 de junio de 2005), Carlos D. Mesa Gisbert.

¹⁵⁹ Esta fue una de las reivindicaciones más importantes de los cocaleros del Chapare, que se permitiera cultivar de forma legal a cada familia 0,16 hectáreas o un cato.

Cuando Mesa llegó al poder, Morales le planteó una “tregua” con el fin de dar estabilidad a su gobierno¹⁶⁰. La calma se rompió cuando dos campesinos murieron¹⁶¹ en el parque natural de la zona de Isiboro. Es ahí cuando se produce un punto de inflexión y la tensión vuelve a surgir, sobre todo cuando en abril de 2004 la Embajada de Estados Unidos le propone a Mesa escuchar a un grupo de fiscales y de inteligencia boliviana¹⁶² que planteaban la idea de que existía una vinculación entre los dirigentes de la Federación del Trópico con el narcotráfico. Finalmente, el presidente no autorizó el operativo, en el que se pretendía hacer un despliegue militar de gran magnitud, ya que los argumentos presentados por los fiscales en contra de la lista de personas que tenían que ser detenidas no parecían sustentarse de forma creíble.

Después de esto, Mesa se reunió de nuevo con Morales y llegaron al acuerdo de que Evo garantizaba la paz en el Chapare si el presidente daba luz verde a conceder un cato de coca para cada familia. A pesar de que la postura de Carlos Mesa es muy clara con respecto a la ilegalidad de los cultivos de hoja en la zona del Chapare de acuerdo a la Ley 1008, considera que fue la mejor solución para evitar una guerra permanente en esa área.

El tema del cato ya había estado sobre la mesa en anteriores gobiernos. De hecho, durante el gobierno de Jorge Quiroga se habló de ello pero no se llegó a ningún acuerdo¹⁶³.

Fue en 2004 cuando Mesa se reunió con los dirigentes del Trópico de Cochabamba para hablar sobre las principales demandas cocaleras: la suspensión de la erradicación del exceso de coca, la desmilitarización de las zonas de cultivo y la participación en programas de desarrollo alternativo a través de la asociación de gobiernos locales¹⁶⁴. En opinión del propio Mesa, los gobiernos locales tenían un papel importante que cumplir ya que, todas las políticas de desarrollo alternativo implementadas por Estados Unidos no transferían fondos directamente a la administración local, sino que ellos mismos lo controlaban sin dar muchas

¹⁶⁰ Evo Morales y el movimiento cocalero eran conscientes de su poder de desestabilización y de su fuerza política.

¹⁶¹ Cuando la FELCN entró en el parque para solicitar a los campesinos que dejaran de cultivar coca en una zona prohibida, hubo un enfrentamiento que dejó dos campesinos muertos.

¹⁶² Mesa parece tener claro que este grupo, aunque boliviano, estaba fuertemente asesorado por el gobierno de Estados Unidos.

¹⁶³ Semanario Pulso (2001). Entrevista con Oswaldo Antezana, Viceministro de Defensa Social. Semanario Pulso, 2 al 8 de noviembre. Según indicó en una entrevista el que fuera Viceministro de Defensa Social, Oswaldo Antezana, el gobierno de Jorge Quiroga prefirió dar prioridad al desarrollo alternativo bajo el siguiente argumento: Los cocaleros les dijeron que con el cato de coca obtenían un ingreso anual de 720 dólares, sin embargo, el gobierno de Quiroga sostenía que con el desarrollo alternativo se podía hacer triplicar los ingresos durante el primer año. Ponían el ejemplo de una hectárea de maracuyá tendría una demanda laboral de 900 dólares al año. Todo esto, trabajando en su propia finca, con material donado y con asesoramiento técnico.

¹⁶⁴ Transnational Institute (2006). “Coca yes, cocaine, no? Legal options for the coca leaf”. Drogas y Conflicto. Documentos de Debate del Transnational Institute. TNI Briefing Series N° 13.

opciones a los propios campesinos para que aportasen sus ideas sobre qué tipo de desarrollo querían implantar¹⁶⁵.

Además de esto, Mesa lanzó una Estrategia Integral Boliviana para el Narcotráfico 2004-2008 en la que planteaba la lógica de que el problema debía ser abordado desde diferentes puntos de vista, no solo desde la erradicación forzosa de cultivos, sino como un problema social y de extrema pobreza. También incluyó un capítulo especial para hacer frente al problema de salud pública¹⁶⁶ que causan las drogas en Bolivia. Esta línea no pudo llevarse a cabo por falta de tiempo y de recursos.

En resumen, la política implementada por Mesa, sobre la que permitió 3.200 hectáreas de cultivo a través del cato, trajo la paz y la estabilidad al Chapare después de años de confrontación y militarización. Además, tanto el gobierno como los cocaleros ratificaron su decisión de respetar y cooperar en acciones relacionadas con la interdicción y la lucha lo contra el tráfico de drogas, acción que sembró las semillas de la política antidroga de Evo Morales¹⁶⁷.

Estados Unidos y concepto del gobierno de Sánchez de Lozada y Carlos Mesa

A pesar de todos los esfuerzos empleados para lograr la meta de erradicación de “Coca Cero” y de que Estados Unidos había felicitado en varias ocasiones al gobierno de Banzer, la llegada al poder de Gonzalo Sánchez de Lozada trajo consigo un aumento en los cultivos. Esto fue atribuido al empeoramiento de la situación económica y a la transición de gobierno entre Banzer y Jorge Quiroga que tuvo lugar en agosto de 2001. El retroceso, al aumentarse un 23%¹⁶⁸ el área cultivada, se produjo incluso después de haber reducido 12.000 hectáreas ese mismo año¹⁶⁹.

Por primera vez desde la implementación del Plan Dignidad, se afirma que el área donde se estaba cultivando mayor cantidad de hoja de coca era en Los Yungas y no en el Chapare. Sin embargo, el propio gobierno de los Estados Unidos reconoce que no es posible poner en marcha la misma estrategia que se utilizó en el Chapare ya que Los Yungas cuenta

¹⁶⁵ En este punto, Mesa plantea una dura crítica a este tipo de cooperación ya que considera que con este sistema la gran parte del dinero invertido se va de nuevo a manos de los inversores por el pago de los sueldos a sus trabajadores

¹⁶⁶ Este es un problema muy serio en Bolivia ya que los centros de desintoxicación que existen carecen de las condiciones adecuadas para poder ayudar a los enfermos a superar su adicción.

¹⁶⁷ Transnational Institute (2006). “Coca yes, cocaine, no? Legal options for the coca leaf”. Drogas y Conflicto. Documentos de Debate del Transnational Institute. TNI Briefing Series N° 13.

¹⁶⁸ Supuso un aumento de 4.500 hectáreas con respecto a los niveles de 2001. Según el gobierno estadounidense fue resultado de la alta capacidad de los cocaleros para replantar.

¹⁶⁹ United State Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (United States of America) (2004). *International Narcotics Control Strategy Report 2008. Volume I. Drug and chemical control*. Disponible en: www.state.gov.

con una tipografía e historia muy diferente a la del Trópico de Cochabamba. De igual manera firman que debido a la violenta y fuerte oposición cocalera ni Sánchez de Lozada ni el gobierno anterior pudieron erradicar los cicales en Los Yungas. Aún así, el mayor reto que debía afrontar la administración de Sánchez de Lozada era intervenir en esa zona. Por otro lado, todos los esfuerzos en materia de interdicción se vieron opacados por la adaptación de los narcotraficantes ante la reducción de mercado de precursores químicos. Por aquel entonces, Bolivia seguía siendo un país de tránsito para la coca base peruana¹⁷⁰.

En relación al gobierno de Carlos Mesa, Estados Unidos reconoció su labor y colaboración ya que, en su opinión, continuaban buscando mecanismos de control al mercado legal de la coca y para prevenir la transformación de la coca en cocaína. Además, Mesa tomó la decisión de presidir personalmente la Mesa de Control Antinarcóticos (CONALTID), gesto que fue alabado por los estadounidenses. De igual manera, también reconocieron la labor desarrollada, en las zonas donde por la orografía del terreno no se podía erradicar, por los puntos de control que evitaban el movimiento de hojas, precursores y droga ilegal¹⁷¹.

4.7. Conclusión

Tras analizar los factores más relevantes que han influido en las políticas antinarcóticos puestas en marcha por los distintos gobiernos de Bolivia, se ha podido corroborar la gran influencia que ha tenido Estados Unidos en el país durante décadas. Y esto es remarcable porque esto ha venido desde dos vertientes, la económica y la ideológica. Por un lado, el gobierno de Estados Unidos ha sido el aliado más importante con el que ha contado Bolivia para hacer frente al narcotráfico, sobre todo en materia económica ya que han estado presentes a través de la transferencia de recursos y del entrenamiento de personal boliviano de las fuerzas armadas y de la policía nacional. En este sentido, habría que decir que esta colaboración ha tenido mucho que ver con la ausencia de fondos en Bolivia para hacer un seguimiento a las actividades ilícitas que se han venido produciendo a causa del narcotráfico.

Otra de las vertientes en las que ha influido Estados Unidos de manera notable en las últimas décadas ha sido el concepto base sobre el que había que hacer frente a la producción de sustancias ilícitas. Ese interés por parte de Estados Unidos por atacar a la fuente de producción y acabar con cualquier cultivo de hoja de coca en la región andina, ha tenido mucha repercusión en Bolivia. El ejemplo más palpable ha sido la implementación del Plan

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ United State Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (United States of America) (2004). *International Narcotics Control Strategy Report 2008. Volume I. Drug and chemical control*. Disponible en: www.state.gov.

Dignidad, cuyo lema principal era “Coca Cero”. A su conclusión, no les quedó más remedio que admitir que, a pesar de los avances logrados durante el gobierno de Banzer y de que el ejército había superado una cifra récord de erradicación, el repunte de los cultivos a partir de 2002 fue un hecho innegable.

Por tanto, y de acuerdo a estos datos, se podría concluir que la política antinarcóticos implementada por el gobierno de Bolivia y apoyada por Estados Unidos ha sido un completo fracaso. Como hemos visto a lo largo de este capítulo, el arraigo que existe en las culturas indígenas en relación a la hoja de coca ha creado una dependencia cultural que es muy difícil de romper. La coca está presente en muchos de los aspectos de la vida diaria de la población boliviana y, por tanto, la idea de erradicar todos los cultivos iría en contra de la cosmovisión de la cultura de este país andino. Además de esto, es una fuente de recursos muy importante para muchas familias y más teniendo en cuenta que los programas de desarrollo alternativo no han tenido el éxito esperado.

El desarrollo alternativo, tal y como lo concibieron desde el gobierno de Estados Unidos y de Bolivia, ha sido otro fracaso ya que no ha tenido en cuenta ni las características de las tierras (En Los Yungas la tierra está prácticamente agotada y es difícil que los productos que proponen como alternativos lleguen a dar las ganancias que trae la coca), ni las preferencias de los campesinos, así como la necesidad de encontrar mercados alternativos a esos productos.

Otro punto destacable es la falta de negociación que hubo entre el gobierno y los movimientos cocaleros. A pesar de que las autoridades eran conscientes de la fuerza de los campesinos, el Plan Dignidad no contó con el apoyo ni el respaldo de los movimientos sociales, es más, siempre encontró oposición en ellos. De esta forma, se fue cuajando una bomba de relojería que estallaría con el aumento de la relevancia política que fue adquiriendo el propio Evo Morales. Además, contribuyó de forma notable a que el discurso anti hegemónico, bandera del movimiento cocalero, tomase forma y fuese calando en la población boliviana.