

Política antidrogas de Estados Unidos y cultivos ilícitos en Colombia

La funesta rutinización de una estrategia desacertada

JUAN GABRIEL TOKATLIAN

Sobre qué base se apoya la política antidrogas de Estados Unidos es la pregunta fundamental desde la que aquí se pretende abordar el tema de las drogas.

La fumigación con herbicidas responde, al menos conceptualmente, a una racionalidad apoyada en cinco presupuestos:

1. Se asume un vínculo entre la demanda y la oferta en la exis-

tencia y expansión del fenómeno de las drogas ilícitas en el que, implícitamente, se rechaza la noción de que la demanda genera la oferta y que, por lo tanto, es necesario colocar el acento de la represión en los polos de cultivo, producción, procesamiento, transporte y tráfico de narcóticos más que en los epicentros de consumo de sustancias psicoactivas y de realización de mayores ganancias de la

JUAN GABRIEL TOKATLIAN
Sociólogo e internacionalista, investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia

empresa transnacional ilegal de los narcóticos.

2. Se asume que las estrategias punitivas diseñadas y aplicadas por los Estados, tanto donde se manifiesta la demanda como donde se desarrolla la oferta, son pertinentes para atacar el fenómeno de las drogas ilícitas a pesar de que, de hecho, éste surge, evoluciona y crece en el ámbito no estatal como expresión mercantil de un negocio ilegal altamente lucrativo en manos de grupos (mafias, criminalidad organizada, etc.) de la sociedad.
3. Se asume que un tratamiento fuertemente coercitivo en los centros de provisión de drogas es más efectivo tanto en términos de resultados (metas, logros, etc.) como de recursos (asistencia, presupuesto, etc.); lo cual implica que en el balance costo-beneficio se percibe como más ventajoso, al menos para Washington, la concentración de los esfuerzos antinarcóticos en los polos de oferta.
4. Se asume que los efectos de una mayor y mejor erradicación de cultivos ilícitos, como uno de los pilares esenciales de la lucha antidrogas en los epicentros de oferta, serán de tres tipos para los países donde se produce la demanda de drogas ilegales: menor disponibilidad de sustancias psicoactivas, mayor precio de las mismas para los que usan

drogas y menos potencial de pureza de aquellas; todo lo cual reduciría el consumo de narcóticos. (Como consecuencia de este triple efecto, se supone, a su vez, que la criminalidad urbana ligada al asunto de las drogas descenderá).

5. Se asume que los efectos de una mayor y mejor erradicación de cultivos ilícitos para los países donde se produce la oferta de drogas ilegales serán varios: entre otros, reducir el precio del cultivo ilícito en las zonas de producción, disminuir el poder de los traficantes, contener la violencia generada por el narcotráfico sobre los sectores más vulnerables de la población ligados a esos cultivos, y evitar la mayor degradación ambiental generada por los plantíos ilegales en áreas frágiles y valiosas.

En ese sentido, resulta fundamental efectuar un recorrido histórico sobre la política de fumigación impuesta por Estados Unidos sobre Colombia como parte de la narcodiplomacia entre los dos países.

EL EMPUJE FUMIGADOR INICIAL

Sin duda, la fumigación ha sido uno de los temas más controvertidos en la lucha por la erradicación de cultivos ilícitos en Colombia¹. La toxicidad de los herbicidas utilizados y la importancia que adquirió en la estrategia internacional de Estados Unidos con-

⁽¹⁾ Los problemas ecológicos y los efectos negativos sobre los derechos humanos derivados de la fumigación química de cultivos ilícitos en Latinoamérica en general se analizan en Rosa del Olmo, "Herbicidas y derechos humanos en América Latina", en Rosa del Olmo, *¿Prohibir o domesticar? Políticas de drogas en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1992.

tra las drogas, hicieron de éste un tema esencialmente polémico². Durante el gobierno del presidente Julio César Turbay Ayala (1978-1982), Washington comenzó a presionar en forma reiterada para que Bogotá utilizara químicos en la erradicación de los cultivos de marihuana, particularmente en la Guajira³.

Ya en 1978, Colombia se había convertido en el primer productor y exportador de marihuana a Estados Unidos. De las aproximadamente 10.000 toneladas de marihuana introducidas a ese país, entre el 60% y el 65% provenía de los traficantes co-

lombianos. Para la época se calculaba que en Colombia había 25.000 a 30.000 hectáreas cultivadas de marihuana⁴.

Todo parece indicar que Washington le propuso al gobierno de Turbay la idea de emprender un programa de erradicación con herbicidas en Colombia, pero éste prefirió lanzar una ofensiva militar contra la producción y el contrabando de marihuana mediante el despliegue de la "Operación Fulminante" contra el negocio de los narcóticos en la Guajira. Así, a partir de octubre (cuando se anuncia) y noviembre (cuando se comienza) de

⁽²⁾ Durante la administración del presidente Jimmy Carter (1976-1980), dos piezas claves de la política internacional antinarcóticos de Estados Unidos eran la interdicción y la erradicación. El freno al contrabando de drogas tenía la dimensión de problema fronterizo: evitar su ingreso a territorio estadounidense y comprometer a los países productores y a aquellos utilizados como punto de tránsito en la tarea de mejorar los sistemas de control y represión de la salida de narcóticos. Desde los setenta, el esfuerzo por erradicar manualmente las plantaciones de marihuana ya no era percibido en Washington como suficiente y positivo. La Casa Blanca y el Congreso comenzaron a coincidir en la necesidad de utilizar herbicidas para terminar con los cultivos tanto de marihuana (en particular en Colombia) como de opio (en particular en Turquía). En Latinoamérica, la erradicación con herbicidas se dio en México y en Jamaica. A mediados de los años setenta, la "Operación Cóndor" en México, buscó la destrucción de las plantaciones de marihuana y fue presentada como un éxito resonante en la lucha contra las drogas. Los resultados iniciales parecieron muy alentadores: se redujo el área cultivada, disminuyeron las exportaciones de marihuana a Estados Unidos y se interrumpieron temporalmente los canales de acceso a ese mercado. A finales de la década, la proporción de la oferta de marihuana mexicana a Estados Unidos se había disminuido al 10% (aunque a mediados de los ochenta volvió a representar el 35%). Un factor que ayudó a la caída de las importaciones de marihuana mexicana hacia Estados Unidos fue el rechazo del consumidor estadounidense por la marihuana rociada con *paraquat* y el ascenso de la producción marihuanera en Estados Unidos con una variedad más potente y menos peligrosa. La "exitosa" experiencia mexicana (y la de la "Operación Bucanero" en Jamaica) motivó a Estados Unidos a persuadir a Colombia para seguir la misma táctica para acabar con la producción nacional de marihuana.

⁽³⁾ Sobre las relaciones entre Estados Unidos y Colombia en materia de drogas ilícitas durante la administración del presidente Turbay véase Juan Gabriel Tokatlian, "La política exterior de Colombia hacia Estados Unidos, 1978-1990: El asunto de las drogas y su lugar en las relaciones entre Bogotá y Washington", en Carlos G. Arrieta, Luis J. Orjuela, Eduardo Sarmiento y Juan G. Tokatlian, *Narcotráfico en Colombia: Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales*, Ediciones UNIANDES/Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1990.

⁽⁴⁾ Véanse U.S. Congress, Select Committee on Narcotics Abuse and Control, *Fact Finding Mission to Colombia and Puerto Rico*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1979 y Asociación Nacional de Instituciones Financieras, *Marihuana: Legalización o represión*, Biblioteca ANIF, Bogotá, 1979.

1978, y mediante el decreto 2144, aproximadamente 10.000 soldados de la Segunda Brigada son destinados a un gran operativo con el fin de acabar con la producción y el tráfico de marihuana en la costa atlántica colombiana.

Con esta "Operación" no se cuestionaba el ánimo de colaboración con Washington en la lucha antinarcóticos ya que se adoptaba un mecanismo aún más contundente que la erradicación química: se comprometía a los militares en el combate contra la marihuana. Se transaba la erradicación, que no contaba con mucho respaldo de algunos sectores del Estado y de la opinión pública, por la militarización, que al menos gozaba de cierto consenso en el Ejecutivo colombiano. El debate suscitado en el seno de la sociedad estadounidense por el uso del *paraquat* y la polémica en torno al costo de su utilización, contribuyeron a que Washington aceptara, transitoriamente, la táctica escogida por Bogotá. Finalmente, hacia 1979-1980 aún estaba en vigencia la Enmienda Percy que prohibía el uso de recursos federales para aplicar en el extranjero herbicidas prohibidos domésticamente.

Sin embargo, ni en el Ejecutivo ni en algunos sectores del Legislativo de Estados Unidos se abandonó la exigencia de medidas más drásticas para destruir la marihuana, como es la

erradicación con defoliantes. En medio de la "Operación Fulminante", los gestos para comprometer al gobierno colombiano con un plan para erradicar químicamente la marihuana fueron más sutiles. Por su parte, el Procurador General de la Nación, Guillermo González Charry, viajó a México en junio de 1979 con el fin de conocer los resultados de las tareas de erradicación de cultivos de marihuana con *paraquat* en ese país⁵. El presidente Turbay se mostró renuente a comenzar un programa de fumigación con herbicidas por la controversia internacional alrededor del *paraquat* y por las preocupaciones ecológicas internas⁶.

De alguna manera, Bogotá buscó una salida técnica para evitar un problema político con Washington. En efecto, luego del viaje del Procurador a México, el gobierno reunió una comisión de científicos para estudiar y evaluar la utilización de fumigación con herbicidas para atacar la producción de marihuana. Esta comisión se opuso a la erradicación con químicos. De allí la decisión pasó al Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE) creado por el Decreto 1188 de 1974. La amplia composición del CNE y su papel relativamente importante en el proceso de adopción de decisiones en materia de drogas ilícitas, le otorgaban una voz singularmente relevante en ciertos aspectos de la política

⁽⁵⁾ Al mismo tiempo, en abril de 1979, visitaban el país seis congresistas estadounidenses -tres de ellos del Comité de Abuso y Control de Narcóticos. Según el informe producido por los legisladores, sus conversaciones con el mandatario colombiano acerca de la erradicación química no avanzaron positivamente.

⁽⁶⁾ No obstante, a pesar de esta posición del Ejecutivo nacional, en sus recomendaciones los miembros del Legislativo estadounidense insistieron en que debía desarrollarse un "programa efectivo de erradicación" (lo cual suponía claramente el uso de productos químicos) en territorio colombiano. Véase, U.S. Congress, Select Committee on Narcotics Abuse and Control, *Fact...* op. cit., p. 10.

antinarcóuticos. Siguiendo las conclusiones presentadas por los expertos, el Consejo determinó no aplicar el procedimiento de erradicación de cultivos con herbicidas, aunque se habían efectuado ensayos experimentales con *paraquat* en la Sierra Nevada de Santa Marta con participación del Ejército⁷.

En resumen, el gobierno colombiano no se rehusaba a poner en marcha un programa masivo de erradicación con *paraquat*, pese a la insistencia de la administración del presidente Carter. Aunque en 1981 el Legislativo estadounidense derogó la Enmienda Percy y las presiones del gobierno del presidente Ronald Reagan (1980-1988) en materia de fumigación química aumentaron, Colombia no cambió su conducta. El Ejecutivo colombiano tenía muchos elementos a su favor para probar su "mano dura" contra las drogas y demostrar su estrecha colaboración con Washington en varios aspectos de la lucha antinarcóuticos: para 1981 ya se habían firmado con Estados Unidos los Tratados de Extradición (1979) y de Asistencia Legal Mutua (1980).

A su vez, Colombia poseía y usaba argumentos científico-técnicos para rechazar la alternativa de la erradicación. Por el momento se dejaba de lado esta táctica en la estrategia contra las drogas, sin que ello agrietara sensiblemente las relaciones entre Bogotá y Washington.

Finalmente, a comienzos de los ochenta, Bogotá aún poseía cierto margen de maniobra en algunos aspectos de la lucha contra las drogas. La imagen externa del país aún no estaba totalmente narcotizada, el fenómeno de las drogas ilícitas en el plano mundial no tenía ni la dimensión ni la complejidad que adquirió años después, la Embajada de Estados Unidos en Colombia no operaba proconsularmente y Colombia era percibida en medio de la Guerra Fría como una aliada firme de Washington por su postura fuertemente anticomunista.

EL MOMENTO DE LA FUMIGACIÓN

Desde el inicio del cuatrienio del presidente Belisario Betancur Cuartas (1982-1986), el Ejecutivo estadounidense volvió a reiterar su tesis sobre la erradicación con químicos y comenzó a presionar a Colombia para su utilización⁸. Simultáneamente, en agosto de 1983, una misión de congresistas estadounidenses estuvo en el país e intentó persuadir al mandatario conservador de promover y llevar adelante la fumigación de la producción de marihuana, lo cual fue rechazado⁹. El argumento de Betancur no difirió del que en su momento expresó Turbay. Sin embargo, el gobierno conservador modificó su posición en 1984. Sin duda, el asesinato del ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, fue el motivo subyacente para producir tal

⁽⁷⁾ Ministerio Público, *Informe del Procurador General de la Nación*, Guillermo González Charry, al Congreso Nacional, Procuraduría General de la Nación, Bogotá, 1980, p. 30-33.

⁽⁸⁾ Sobre las relaciones entre Estados Unidos y Colombia en materia de drogas ilícitas durante la administración del presidente Betancur véase Juan Gabriel Tokatlian, op. cit.

⁽⁹⁾ Véase U.S. Congress, Select Committee on Narcotics Abuse and Control, *International Narcotics Control Study Mission*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1984.

viraje; viraje que incluyó la aplicación de la extradición de nacionales a Estados Unidos y una mayor militarización de la lucha antidrogas en Colombia¹⁰.

Con los decretos de estado de sitio posteriores al crimen de Lara se consideró la pertinencia de que las reuniones y decisiones del Consejo Nacional de Estupefacientes tuvieran un carácter confidencial. Durante los primeros días de mayo de 1984 se discutió en el CNE la posible aplicación del *paraquat* en la fumigación de cultivos de marihuana, en especial aquellos ubicados en la costa atlántica colombiana. El 14 de mayo, el Consejo Nacional de Estupefacientes aprobó la realización de tareas de erradicación, pero dejó en el Consejo de Ministros la decisión acerca de la aplicación de productos químicos. El 22 de mayo, el Consejo de Ministros aprobó la erradicación con herbicidas.

Para evitar las polémicas que había generado la eventual utilización del *paraquat*, se optó por el *glifosato* para iniciar la fumigación de la producción de marihuana. Es decir, se dio luz verde a esta medida pero se le otorgó un carácter supuestamente autónomo a la decisión. Washington, por su parte,

rápida­mente aprobó la escogencia del *glifosato*, pues ello implicaba que la erradicación química se imponía independiente del producto seleccionado para rociar los cultivos ilícitos. En esencia, se adoptaba la sugerencia estadounidense de erradicar, pero se contemplaba una opción colombiana de fumigación vía otro defoliante; el cual, presuntamente, causaba menos daño.

Los relativamente bajos costos internos resultaban opacados debido al apoyo y la felicitación que recibía la administración por parte del Ejecutivo y del Legislativo estadounidenses. Este tercer componente –fumigación, más extradición y militarización– de la nueva ofensiva colombiana contra las drogas motivó un gran respaldo de las autoridades en Washington y generó promesas de mayor asistencia.

Para finales de 1984, según fuentes estadounidenses, se habían erradicado 3.400 hectáreas de cultivos de marihuana (según estadísticas colombianas, el total erradicado llegaba a 3.171 hectáreas), y para 1985, la erradicación alcanzaba 6.000 hectáreas (2.375 hectáreas según datos nacionales). La cobertura de fumigación con herbicidas llegó a 12.000 hectáreas (9.700

⁽¹⁰⁾ En lo referente a la fumigación, la decisión generó bastante controversia, desatando disputas interburocráticas que ampliaron el espacio de debate público. A pesar de ello, no se logró alterar la decisión de fumigar tomada por la administración. Las escasas manifestaciones no gubernamentales contrarias a la erradicación química no pudieron configurar una coalición sociopolítica gravitante en esta materia en el país ni lograron desplegar una "diplomacia ciudadana" en el exterior orientada a buscar adherentes, conformar grupos de trabajo y presión o establecer mecanismos para ampliar el debate de opciones en torno a la lucha contra las sustancias psicoactivas ilícitas. El término "diplomacia ciudadana" lo utiliza Cathryn Thorup. Según ella, ese término "es utilizado para referirse a las acciones de los ciudadanos –y los grupos no gubernamentales que ellos forman– de un país respecto de terceros países. Implica la usurpación de papeles considerados del dominio exclusivo de los actores gubernamentales. En contraste con los grupos domésticos de interés político, que tradicionalmente actúan dentro de un escenario nacional específico, la diplomacia ciudadana se da en la arena exterior o transnacional". Cathryn L. Thorup, "Diplomacia ciudadana, redes y coaliciones transfronterizas en América del Norte: Nuevos diseños organizativos", en *Foro Internacional*, Vol. XXXV, No. 2, Abril-Junio 1995.

hectáreas según fuentes estadounidenses) para 1986. Estas acciones condujeron a que el área de marihuana cultivada se redujera y a que las exportaciones a Estados Unidos descendieran. Colombia parecía seguir la "exitosa" experiencia mexicana. Los comentarios elogiosos de las autoridades en Washington se multiplicaron¹¹.

En 1985, según estimaciones del Departamento de Estado de Estados Unidos sólo se habían cultivado en el país 8.000 hectáreas de marihuana. La oferta de este producto colombiano a Estados Unidos —que había alcanzado el 80% del total ingresado a ese país— disminuyó a menos del 25%. Al parecer había indicadores elocuentes que parecían demostrar una verdadera victoria contra la marihuana mediante el uso del *glifosato*. No obstante, para 1988, Colombia se convirtió nuevamente en el principal exportador de marihuana a Estados Unidos, con una producción cercana a las 8.000 toneladas métricas¹².

De hecho, el éxito colombiano fue pírrico. La fumigación había dado resultados parciales alentadores, pero la producción ya se movía de la costa atlántica al departamento del Cauca, donde el rendimiento por hectárea aumentaba (de 1.1 toneladas métricas por hectárea a 3.5). Se redujeron las

dimensiones de los campos cultivados con marihuana pero no su producción total, camuflándola con cultivos lícitos¹³.

Ahora bien, si la fumigación química de marihuana en Colombia no arrojaba resultados satisfactorios ni permanentes, en la erradicación de los cultivos de coca con herbicidas las conclusiones no fueron más alentadoras. A partir de 1984, y con el apoyo estadounidense, el gobierno colombiano buscó identificar un químico efectivo y no dañino para terminar con la producción de coca en el país. En diciembre de 1985, se decidió aplicar el herbicida *garlon-4* para destruir aproximadamente 1.000 hectáreas de ese cultivo ilícito. Sin embargo, hacia comienzos de 1986, se optó por discontinuar esta práctica. El *garlon-4* demostró ser altamente peligroso y perjudicial. Además, la compañía fabricante del herbicida, la *Dow Chemical Corporation*, se rehusó a proveerlo a Colombia por temer que se demandara su utilización¹⁴.

Así entonces, se inició la política de fumigación contra la marihuana y la coca en el país. Al aceptar la exigencia estadounidense para utilizar esta táctica, el gobierno del presidente Betancur aceptaba, de hecho, el argumento de que el "flagelo" de los narcóticos estaba localizado en los polos de pro-

⁽¹¹⁾ Véase U.S. Congress, Select Committee on Narcotics Abuse and Control, *Latin America Study Missions Concerning International Narcotics Problems*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1986.

⁽¹²⁾ Véase U.S. Department of State, Bureau of International Narcotics Matters, *International Narcotics Control Strategy Report*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1989.

⁽¹³⁾ La actitud del productor colombiano no fue muy diferente a la del estadounidense. En efecto, luego de la ineficaz Operación Delta 9 de 1985 para erradicar la marihuana en Estados Unidos, la producción se desplazó a pequeñas parcelas, parques nacionales, sótanos privados y cultivos hidropónicos.

⁽¹⁴⁾ Véanse U.S. General Accounting Office, *Drug Control: U.S.-Supported Efforts in Colombia and Bolivia*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1988 y Clifford D. May, "US Secretly Grows Coca to Find Way to Destroy Cocaine's Source", *The New York Times*, 12 de Junio de 1988.

ducción; lo cual vulneraba la concepción oficial acerca de la naturaleza multilateral y del alcance internacional del asunto de las drogas. De forma paralela, comenzó a reducirse gradualmente, aunque de manera notoria, el margen de maniobra del gobierno colombiano en cuanto a la lucha antinarcóticos. La presión de Washington sobre Bogotá en el frente de las drogas ilícitas fue cada vez más ostensible y difícil de responder mediante estrategias autónomas de respuesta al fenómeno del narcotráfico.

LA FUMIGACIÓN CONTINÚA...

En 1986, el gobierno del presidente Virgilio Barco Vargas (1986-1990) hereda una situación más intrincada y preocupante que la de las dos administraciones anteriores en cuanto al asunto de las drogas ilegales¹⁵. Los ingresos al país por concepto del negocio de la cocaína crecían sin ningún tipo de control, mientras que los narcotraficantes incrementaban sus inversiones rurales y urbanas. Se calculaba que el 80% de la cocaína y el 25% de la marihuana consumida en Estados Unidos eran proveídos por traficantes colombianos y los indicadores de la demanda estadounidense no mostraban un descenso del consumo de drogas¹⁶.

Socialmente, la penetración del narcotráfico era creciente; lo cual se evidenciaba tanto en los sitios de producción y procesamiento como en los lugares en los que expandieron su inversión y finca raíz. Políticamente, por medio del soborno, la intimidación, el uso directo de la fuerza y la cooperación, la presencia y la proyección del negocio de las drogas se manifestaban en franco ascenso. Además, la violencia generada por este fenómeno se multiplicó después de la aplicación de la extradición en 1984 mediante el narco-terrorismo y se elevó visiblemente a través de sus organizaciones paramilitares, con centros de operación en diferentes regiones del país; pero con particular importancia para la época en el Magdalena Medio¹⁷.

Como se indicó, en mayo de 1984 el Ejecutivo autorizó la fumigación de la producción de marihuana en la zona de la costa atlántica colombiana; en especial en la Sierra Nevada de Santa Marta y la Serranía de Perijá. Entre 1984 y 1985, según datos del gobierno nacional, se habían erradicado 5.446 hectáreas utilizando 11.418 galones de *glifosato*. Al año siguiente, la labor de erradicación se incrementó de modo notable. En 1986, se fumigaron 12.000 hectáreas de marihuana. En 1987 se erradicaron con *glifosato* 10.368 hectáreas de marihuana¹⁸.

⁽¹⁵⁾ Sobre las relaciones entre Estados Unidos y Colombia en materia de drogas ilícitas durante la administración del presidente Barco véase Juan Gabriel Tokatlian, op. cit.

⁽¹⁶⁾ Véase Bruce M. Bagley, "Colombia and the War on Drugs", en *Foreign Affairs*, No. 1, Vol. 67, 1988.

⁽¹⁷⁾ Véase Carlos G. Arrieta et al., op. cit.

⁽¹⁸⁾ Para el nuevo gobierno liberal era primordial otorgarle mayor intensidad a las acciones antinarcóticos iniciadas en la segunda mitad del mandato conservador. Barco, preocupado por las dimensiones impresionantes que ya tenía el narcotráfico, creía necesario abordar el fenómeno en todos sus aspectos. Se pensó que la erradicación química debía continuar para la marihuana, mientras se impulsaba la erradicación manual de la coca. Aunque las críticas a estos procedimientos eran constantes, no se había conformado una coalición con capacidad de veto para frenar la fumigación con herbicidas de cultivos ilícitos en particular y para cuestionar la totalidad de la lucha contra las drogas ilegales en general.

En 1988, el total del área fumigada no superó las 4.400 hectáreas aproximadamente. La erradicación de hectáreas de coca pasó de 2.000 en 1985 a 760 en 1986, a 460 en 1987 y a 230 en 1988¹⁹. Las causas de esta disminución fueron de diversa índole. Primero, los resultados de diferentes informes técnicos, tanto oficiales como no gubernamentales, indicaban los efectos negativos del uso de herbicidas y mostraban que la disrupción temporal de la producción no significaba, a mediano plazo, el fin del cultivo²⁰. Por ejemplo, de 8.000 hectáreas cultivadas de marihuana en 1985 se pasó a 13.000 en 1987²¹.

Segundo, los reclamos de la población en las regiones donde se llevaba a cabo la erradicación se multiplicaron, no sólo por las consecuencias ecológicas de la aplicación de herbici-

das, sino también por la carencia de programas de sustitución de envergadura que hicieran frente a la pérdida del cultivo de productos ilícitos que resultaban más rentables. Tercero, en 1988 la estrategia gubernamental para combatir el narcotráfico había variado levemente. El Ejecutivo promovía y respaldaba una mayor participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra las drogas, pero deseaba evitar algunos de los problemas derivados de su anterior compromiso directo en este frente, por ejemplo: reclamos y críticas de campesinos por las tareas emprendidas por los militares a nivel regional; riesgos de mayor soborno y corrupción por la realización de actividades que colocaban en un mismo escenario a narcotraficantes y soldados; y dificultades para atacar simultáneamente todos los puntos de la

⁽¹⁹⁾ Véase U.S. Department of State, Bureau of International Narcotics Matters, op. cit.

⁽²⁰⁾ Véanse "Erradicación de narcocultivos con medios mecánicos: Minjusticia", *El Espectador*, 12 de Octubre de 1988; "Los químicos anti-marihuana", *El Espectador*, 24 de Octubre de 1988. "Cortan, fumigan y queman la marihuana", *El Espectador*, 25 de Octubre de 1988; y "Terminó la destrucción de cultivos de marihuana en Corinto, Cauca", *El Espectador*, 8 de Noviembre de 1988. Sobre los estudios en cuanto a la erradicación y sus efectos, véanse Firma Consultora Ecoforest Ltda., "Declaración de efecto ambiental para la erradicación de cultivos ilícitos en zonas de jurisdicción de Corinto", Ministerio de Justicia, Consejo Nacional de Estupefacientes, Septiembre, 1988; Corporación Autónoma Regional del Cauca, "Diagnóstico preliminar y agenda de tratamiento de emergencia para la erradicación de cultivos ilícitos en zonas de jurisdicción del municipio de Corinto", Informe Técnico No. SRN-GGA-032, Cali, Septiembre 19, 1988; Inderena, "Evaluación de la declaración de efecto ambiental para la erradicación de cultivos ilícitos en zonas de jurisdicción de Corinto, Cauca-Fase I", Concepto Técnico 115/88, Ministerio de Agricultura, Bogotá, Septiembre 26, 1988; Ministerio de Justicia, "Erradicación de cultivos en Corinto, Cauca", Comunicado de prensa, Septiembre 29, 1988 y Ministerio de Justicia, "Fumigación cultivos de marihuana - zona de Corinto, Cauca", Acta No. 8 del 25 de Agosto de 1988 y Acta No. 9 del 15 de Septiembre de 1988.

⁽²¹⁾ La producción masiva de marihuana en la costa atlántica se trasladó al Cauca con un rendimiento mayor. La producción de marihuana para ser fumada se vio acompañada de la de aceite de marihuana y de hachís; lo cual representaba en Estados Unidos un negocio más lucrativo. Así mismo, en el Cauca y el Tolima comenzaron las plantaciones de amapola para la obtención de heroína.

red del negocio interno de los narcóticos²².

Cuarto, había un alto grado de frustración de las autoridades nacionales respecto a los resultados efectivos de la política de fumigación de marihuana. Estados Unidos seguía siendo el mayor consumidor de marihuana colombiana y los traficantes continuaban diseñando nuevos mecanismos para sacar su contrabando de narcóticos hacia el exterior. Hubo logros importantes desde 1986 pero indudablemente el fenómeno persistía, al punto de que en 1988 Colombia fue, otra vez, el mayor productor de marihuana (seguido de México y Estados Unidos).

Por todo lo anterior, Bogotá matizó su política de erradicación química. Sin abandonarla le dio una dimensión distinta: fumigó pero menos.

Como la política de erradicación y fumigación manual y aérea no ofreció resultados tangibles, en 1990 su lugar en la estrategia colombiana antidrogas perdió centralidad. El acento real de la "guerra contra las drogas" se ubicó entonces en el campo militar y en la aplicación de la extradición por vía administrativa.

El gobierno del presidente Barco asumió unos costos internos gigantescos mediante el uso sostenido de la extradición de nacionales a Estados Unidos entre agosto de 1989 y agosto de 1990. Probablemente, ello explique por qué Washington no presionó más al país en términos de una política de erradicación química más vehemente y por qué Bogotá tuvo un margen de maniobra moderadamente mayor para definir algunos aspectos internos de la estrategia antinarcóticos. El reco-

¹²² Las áreas de concentración de la acción estatal antidrogas pasaron a ser laboratorios urbanos y centros de procesamiento rurales; campañas de arresto de bandas de sicarios en ciudades como Medellín; labores de inteligencia militar; e intentos de captura a los líderes reconocidos del narcotráfico. De allí que se redujeran en intensidad y alcance las tareas de erradicación química y manual. En una línea similar de "replanteamiento" del papel funcional de las Fuerzas Armadas en el combate contra los narcóticos para lograr más "efectividad" y menos "tensiones" entre la población civil local y los militares, se escuchaban pronunciamientos en Estados Unidos. De acuerdo con la ley anti-narcóticos estadounidense de 1986 y con un *Executive Order* del presidente Reagan del 5 de mayo de 1987, se debía convocar una comisión que preparara un informe para el primer mandatario en torno a cómo y con qué instrumentos confrontar el fenómeno de las drogas. Se reunieron 127 individuos del sector público y privado, expertos en salud y justicia, congresistas, banqueros, educadores, sindicalistas y deportistas, entre otros. Este grupo, presidido por Lois Haight Herrington, organizó una serie de conferencias que contó con cientos de participantes, evaluó distintas iniciativas y finalmente produjo un informe. Una de sus recomendaciones principales en el área de erradicación y respecto a la política estadounidense frente a los países productores indicaba lo siguiente: "Concentrar los recursos para erradicación en la destrucción de centros de refinación y laboratorios de procesamiento en vez de la destrucción de cultivos ilícitos". Y agregaba: "No apoyar la sustitución de cultivos o programas de reemplazo de cultivos en el exterior con fondos de Estados Unidos". Véase *The White House Conference for a Drug Free America*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1988, p. 134. En esa misma dirección de "reubicar" el rol de las fuerzas armadas en la lucha anti-narcóticos se pronunció David Westrate, director asistente para operaciones de la DEA, en una conferencia organizada en mayo de 1989 por el World Peace Foundation. Véase Gregory F. Traverton, *Combating Cocaine in the Supplying Countries: Challenges and Strategies. A Conference Report*, World Peace Foundation, Boston, Julio 1989.

nocimiento internacional –en particular en Europa– del esfuerzo colombiano contra las drogas le dio adicionalmente un espacio relativo de maniobra al gobierno para dar más énfasis a uno u otro instrumento punitivo en el combate contra las sustancias psicoactivas ilícitas; con lo cual pudo amortiguar ciertas exigencias de Estados Unidos en esta materia.

OTRA IMPOTENTE FUMIGACIÓN

La administración del presidente César Gaviria Trujillo (1990-1994) heredó pobres resultados de la política de erradicación²³. Fumigación experimental durante el gobierno del presidente Turbay, fumigación masiva durante el mandato del presidente Betancur y fumigación discontinua durante la gestión del presidente Barco. Todas igualmente ineficaces, torpes y deplorables. El país había ensayado el *paraquat* y el *glifosato* para detener el avance de los cultivos de marihuana y el *garlon-4* para frenar las plantaciones de coca. Mercancías ilícitas diferentes, herbicidas legales distintos, consecuencias prohibicionistas semejantes: la narco-criminali-

dad organizada colombiana diversificaba de modo eficiente la producción, el procesamiento y el tráfico de drogas, mientras los gobiernos la combatían con acciones que no afectaban estratégica y seriamente ni el negocio ilícito ni el poder creciente de los traficantes nacionales. Aunque estos antecedentes no podían pasar inadvertidos para un mandatario que pretendía reorientar la lucha antinarcóticos con el ánimo de ensayar nuevas iniciativas como la política de sometimiento, las experiencias de las administraciones previas no parecieron muy útiles a Gaviria.

En efecto, repitió la táctica de la fumigación química, pero esta vez con respecto a la amapola²⁴. En términos prácticos, en los últimos meses de la administración Barco se había dejado de fumigar con químicos ya que desde 1989 el acento de la represión fue colocado en otros terrenos: en especial en la aplicación de la extradición por vía administrativa. En aquel momento, el asunto de la erradicación con herbicidas no parecía incidir de modo significativo en las relaciones entre Bogotá y Washington. En realidad, la erradicación manual de coca continuaba. Ello, sumado a la dismi-

¹²³ Sobre las relaciones entre Estados Unidos y Colombia en materia de drogas ilícitas durante la administración del presidente Gaviria véase Juan Gabriel Tokatlian, "Política pública internacional contra las drogas de la administración Gaviria y las relaciones entre Colombia y Estados Unidos", en Varios Autores, *Drogas ilícitas en Colombia: Su impacto económico, político y social*, Santafé de PNUD/DNE/Editorial Ariel, Bogotá, 1997.

¹²⁴ También, como en situaciones anteriores, se reincidió en el debate sobre la fumigación química con un tono de fuerte elitismo moral: por un lado, los "duros-buenos-inteligentes" no contaminados por el narcotráfico y, por el otro, los "blandos-malos-estúpidos" que expresa o inconscientemente le hacían el juego a éste. Probablemente el comentario de un miembro del gabinete del presidente Gaviria resume bien este último punto. En medio de la relativamente escasa polémica sobre la erradicación química de la amapola, el 21 de febrero de 1992 el ministro de Justicia, Fernando Carrillo, señaló que había "una especie de manto de complicidad que se está tendiendo con argumentos ambientalistas (contra la fumigación con herbicidas), haciéndole el juego a los intereses del narcotráfico". Véase, *El Tiempo*, 21 de Febrero de 1992.

nución de las hectáreas dedicadas al cultivo de marihuana, hacía, por el momento, innecesario situar el procedimiento de la fumigación en el centro de la narco-diplomacia entre Estados Unidos y Colombia. No obstante, el descubrimiento de que el país se estaba convirtiendo en un incipiente, aunque importante, punto de plantación de amapola alteró esta situación.

En efecto, los hallazgos iniciales de cultivo de amapola se produjeron en 1983 en el Departamento del Tolima. En septiembre de 1991, la revista *Semana* presentó una extensa nota sobre la irrupción de la amapola en el país, señalando que, según fuentes oficiales, se habían descubierto 2.000 hectáreas de lo que denominó la "flor maldita"²⁵. A finales de 1991, el DAS indicó la existencia de 2.500 hectáreas de amapola cultivadas en el país²⁶. Sin una explicación acabada o una justificación pormenorizada de su aparentemente sorpresivo desarrollo en el país, la Policía Antinarcóticos señaló que durante ese año

se presentó un incremento inusitado de cultivos de amapola a lo largo del macizo

colombiano en jurisdicción de los departamentos de Huila, Tolima, Cauca, Boyacá, Cundinamarca, Caquetá, Antioquia, Caldas, Meta, Nariño, Risaralda y Santander, principalmente²⁷.

Así, entre 1983 y 1991, el cultivo de amapola se había extendido a 12 departamentos.

El gobierno anunció entonces la erradicación manual de 1.406 hectáreas de amapola, el decomiso de 17 kilos de morfina y 30 kilos de opio y la destrucción de 5 laboratorios de base de morfina en Neiva²⁸.

Por lo tanto se esperaba que habiéndose erradicado el 56% (1.406 de las 2.500 indicadas por el DAS) de las hectáreas descubiertas en 1991, la cuestión de la amapola no adquiriera proporciones preocupantes; al menos si las cifras de las plantaciones existentes eran acertadas y si la destrucción realizada era de tal magnitud²⁹. No obstante, en enero de 1992 el Consejo Nacional de Estupefacientes autorizó la fumigación con *glifosato*³⁰.

En marzo de 1992, el director de la Policía Antinarcóticos, Brigadier General Rosso José Serrano Cadena, indicó que la producción de amapola podía

⁽²⁵⁾ *Semana*, 10 de Septiembre de 1991.

⁽²⁶⁾ Véase, Departamento Administrativo de Seguridad, Dirección, "Aspectos de interés sobre el cultivo de amapola" (mimeo), Santafé de Bogotá, Noviembre de 1991.

⁽²⁷⁾ Policía Antinarcóticos, *Policía antinarcóticos. Balance actividades 1992*, Policía Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá, 1992, p. 18.

⁽²⁸⁾ Policía Antinarcóticos, *Policía antinarcóticos. Balance actividades 1991*, Policía Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá, 1991, p. 18-20. Cabe mencionar que a partir de mayo de 1991 se comenzó a identificar y decomisar heroína colombiana en Estados Unidos. Véase Joseph B. Treaster, "Colombia's Drug Lords Sending Heroin to US", *The New York Times*, 14 de Enero de 1992.

⁽²⁹⁾ Por ejemplo, México había erradicado en 1989 algo más de un tercio de sus plantíos de amapola y en 1990 algo más del 45% de éstos. En efecto, México destruyó 3.000 hectáreas de las 9.600 hectáreas cultivadas de amapola en 1989 y 4.650 hectáreas de las 10.100 hectáreas cultivadas de amapola en 1990. Véase U.S. Department of State, Bureau of International Narcotics Matters, *International Narcotics Control Strategy Report*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1991. Comparativamente, entonces, el porcentaje erradicado por Colombia era muy alto.

⁽³⁰⁾ Véase Policía Antinarcóticos, *El glifosato en la erradicación de cultivos ilícitos*, Policía Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá, 1992.

llegar a las 10.000 hectáreas³¹. Un mes después, informes de prensa basados en afirmaciones de funcionarios gubernamentales, daban cuenta de la posible existencia de 20.000 hectáreas sembradas de amapola³².

La decisión del CNE el 31 de enero de 1991 en favor de la fumigación manual y por aspersión aérea controlada de los cultivos de amapola mediante el uso de *glifosato*, se entiende si se miran los siguientes aspectos:

En primer lugar, la determinación no pareció obedecer a una presión inusual de Washington sobre Bogotá ni a un condicionamiento ostensible de Estados Unidos sobre Colombia respecto al futuro de la colaboración

en materia de drogas psicoactivas. La voluntad gubernamental de emprender la fumigación química de los cultivos de amapola no parece haber sido una concesión a Estados Unidos, no obstante existir razones en Bogotá para querer evitar reacciones negativas de Washington al rechazo de U.S.\$ 2,8 millones de dólares en ayuda oficial estadounidense para crear una unidad antidrogas en el Ejército, a semejanza de la ya existente en la policía³³. Indudablemente, funcionarios de la Drug Enforcement Agency (DEA) y de la Embajada de Estados Unidos en Bogotá promovieron la fumigación de la amapola y se sintieron complacidos con la medida oficial de llevarla a cabo³⁴.

⁽³¹⁾ Esta afirmación la hizo el General Serrano Cadena en un seminario sobre el glifosato organizado por el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes.

⁽³²⁾ Edgar Torres, "Amapola: Se disparan cifras", *El Tiempo*, 19 de Abril de 1992. De acuerdo con un cuidadoso estudio auspiciado por la entonces recientemente establecida Consejería para la Defensa y Seguridad Nacional, los plantíos de aproximadamente 20.000 hectáreas de amapola estaban ahora distribuidos en 17 departamentos en 113 localidades del país. Véase Presidencia de la República, Consejería para la Defensa y Seguridad Nacional, "La amapola en Colombia", (mimeo), Santafé de Bogotá, 1992.

⁽³³⁾ Véase *El Espectador*, 28 de Febrero de 1992. Además, Estados Unidos no podía exagerar su demanda en favor de la fumigación química por parte de Colombia pues no podía demostrar en el terreno de la destrucción de cultivos de amapola una actitud consistente. No se podía entender ni justificar bien un reclamo inusitado de Washington sobre Bogotá cuando el país no era un productor siquiera medianamente significativo de heroína y cuando de los diez países con mayores plantaciones de este producto ilícito, cinco aplicaban la erradicación aérea (Guatemala, India, México, Pakistán y Tailandia), uno utilizaba sólo erradicación manual (Burma), uno no usaba ningún procedimiento de erradicación (Afganistán), en uno se desconocía si erradicaba o no (Irán) y dos apenas sí lo hacían de manera mínima (Laos y Líbano). Véase, Michael Childress, "A System Description of the Heroin Trade", en *RAND Note*, 1994, p. 12.

⁽³⁴⁾ Así mismo, aquellos contribuyeron a legitimar el uso del *glifosato* mediante la divulgación de opiniones de científicos de ese país y de estudios como el de la firma Labat-Anderson de Arlington, Virginia, realizado para el Departamento de Estado, y en el que se afirmaba la eficacia práctica y la ausencia de toxicidad de ese herbicida en su aplicación en Guatemala. Véase U.S. Department of State, "Estudio conciso del medio ambiente para la erradicación de la amapola y la marihuana en Guatemala" (mimeo), Washington D.C., 1987. En Colombia, también durante los noventa, se publicaron trabajos de expertos nacionales que indicaban el presunto bajo daño ecológico de la fumigación aérea con glifosato. Al respecto, véase, entre otros, Luis Eduardo Parra Rodríguez, "Impacto ambiental de los cultivos ilícitos en Colombia", en *Coloquio*, Año 5, No. 3, Marzo 1997.

En segundo lugar, el uso del *glifosato* parece haber sido una determinación resuelta del gobierno del presidente Gaviria por la sorpresa y la preocupación que despertó en círculos oficiales la dimensión lograda por el fenómeno de la amapola/heroína en el país. A partir de 1992, fue escaso el esfuerzo colocado para erradicar la coca y la marihuana. Por ejemplo, en 1992 se destruyeron 944 hectáreas de coca y 100 hectáreas de marihuana, mientras en 1993 fueron destruidas 846 hectáreas

de coca y 138 hectáreas de marihuana³⁵. Ante el crecimiento de la producción de amapola, el gobierno pareció optar por no perder tiempo y aplicar una táctica punitiva en términos de erradicación; ensayando, nuevamente, la ya vieja política de fumigación química. Como en épocas anteriores, surgieron voces críticas al uso de herbicidas. Pero también, como en otros momentos históricos, el gobierno las desestimó, fustigó a los opositores y siguió adelante con su iniciativa de fuerza³⁶.

⁽³⁵⁾ Véase Ministerio de Justicia y del Derecho, *Hacia un compromiso global frente al problema de la droga*, Imprenta Nacional de Colombia, Santafé de Bogotá, 1994, p. 14. Los totales de destrucción de amapola fueron: 12.864 hectáreas en 1992 y 9.821 hectáreas en 1993. Siendo un productor más importante que Colombia en términos de cantidad y calidad de heroína, México erradicó en esos mismo años 11.220 hectáreas y 13.020 hectáreas, respectivamente. Véase *Mexican Government, Drug Control in México, National Program 1989/1994: Progress and Results*, Procuraduría General de la República, México D.F., 1994. Lo anterior respondía, en parte, a dos nociones que desde la administración Betancur habían predominado entre los funcionarios y especialistas colombianos en materia de drogas psicoactivas. Por un lado, que el país no era un productor importante, ni en términos de cantidad ni de calidad, de coca, sino que Colombia era el escenario principal del procesamiento de cocaína y del tráfico de ésta hacia los mercados consumidores. Por el otro, que Estados Unidos había logrado una muy eficaz sustitución de importaciones mediante el desarrollo de su variedad nacional de marihuana, la sin semilla, y que con ella se abastecía la demanda doméstica en EE.UU.; lo cual generaba una caída en el cultivo colombiano de marihuana. Si bien estas interpretaciones eran correctas, sólo lo eran parcialmente. En la década de los noventa, Colombia había concentrado un conjunto de ventajas comparativas y competitivas en el negocio ilícito de los narcóticos que hacía del territorio nacional un espacio privilegiado para la producción y procesamiento de distintas sustancias psicoactivas ilegales. El cultivo de coca persistió y se amplió, tanto en cantidad como en calidad. A su vez, las heladas en Estados Unidos que afectaban ocasionalmente las plantaciones de marihuana y el incremento episódico de la represión en el cultivo de marihuana en México, produjeron, en distintos momentos, el resurgir de los cultivos de marihuana colombiana. La infraestructura establecida le permitía a Colombia plantar más coca y marihuana si ello le resulta rentable a la narco-criminalidad organizada en el país.

⁽³⁶⁾ El negocio ilícito de la heroína en los ochenta y noventa parecía seguir un curso similar al de la marihuana en los sesenta y setenta. Para el caso de la marihuana, el "triángulo" de producción hemisférico lo constituían México, Jamaica y Colombia. Se reprimía más en un país, en particular mediante el uso de herbicidas, y el cultivo se movía al otro aunque siempre regresaba al sitio inicial de mayor cultivo. Y así sucesivamente. Un "triángulo" semejante se produjo con la amapola entre México, Guatemala y Colombia. También, en este ejemplo se utilizó la fumigación química para atacar el negocio, con resultados idénticos a los de la marihuana. De hecho, ni se eliminó el problema original de los cultivos ilícitos, ni se dismanteló la parafernalia que ha permitido que las plantaciones ilegales continúen en todas esas naciones.

Como ha sido evidente en el caso colombiano y en otros ejemplos internacionales, atacar aislada y temporalmente un cultivo ilícito es orientar la política pública antidrogas hacia el eslabón menos decisivo de la enorme y compleja red de la empresa ilegal de las drogas psicoactivas, y situarla en el espacio con mayor impacto social negativo sobre los colonos, el campesinado y la población indígena y con menor incidencia real sobre la narcocriminalidad organizada.

Sin embargo, durante 1993 el *boom* de la amapola siguió expandiéndose. Según un nuevo informe de la Consejería para la Defensa y Seguridad Nacional, el negocio cubría ahora 18 departamentos:

en 174 municipios colombianos que representan el 17 % del total de municipios del país han sido descubiertos cultivos de amapola. Los municipios productores de amapola se encuentran en los departamentos de Huila (28), Cundinamarca (19), Boyacá (19), Cauca (19), Nariño (18), Santander (12), Tolima (11), Valle (9), Meta (7), Antioquia (6), Cesar (5), Norte de Santander (5), Risaralda (4), Caquetá (3), Quindío (3), Caldas (3), Bolívar (2) y Putumayo (1)³⁷.

La administración Gaviria había decidido enfrentar el fenómeno de las drogas psicoactivas desde una pers-

pectiva distinta (con énfasis en la política de sometimiento) y con una estratagema desagregada del mismo (separando el narcotráfico del narcoterrorismo; para lo cual el Presidente sostuvo que "si bien el narco-terrorismo es nuestro problema, el narcotráfico es un fenómeno internacional"). No obstante, en el caso de la amapola repitió lo hecho por gobiernos anteriores en el campo de la coca y la marihuana. Las victorias fueron tan pobres y efímeras como en ocasiones previas. Un comportamiento gubernamental basado sólo en sanciones negativas y carente de incentivos positivos, alimentado por la ilusión de una fumigación técnicamente sana, terminaba por contribuir a un deterioro ambiental y un descalabro social mayor en las áreas de cultivo.

El gobierno no enfrentó al narcoterrorismo ni al narcotráfico en el campo material. En la lógica de la apertura económica de comienzos de los noventa resultaba incongruente imponer más restricciones y mejores controles al libre movimiento de capital. Como bien lo resumió un informe de 1993 de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de Naciones Unidas con sede en Viena:

⁽³⁷⁾ Presidencia de la República, Consejería para la Defensa y Seguridad Nacional, "La amapola en la tradición colombiana: Producción para la especulación, auges regionales y violencia" (mimeo), Santafé de Bogotá, 1993, p. 70. En 1992, se habían destruido 12.864 hectáreas (9.561 con *glifosato*) de amapola. Durante 1993, se erradicaron 9.821 hectáreas pero en 1994 los cultivos de amapola seguían proliferando. Durante 1994, se erradicaron 5.314 hectáreas (4.676 hectáreas mediante fumigación aérea). Sin embargo, de acuerdo a estimativos de las autoridades estadounidenses, en ese año las plantaciones de amapola se mantuvieron en aproximadamente 20.000 hectáreas; dato que el gobierno colombiano nunca refutó. Véase U.S. Department of State, Bureau of International Narcotics Matters, *International Narcotics Control Strategy Report*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1995.

La Junta recomienda que el blanqueo de capitales se considere un acto delictivo en la legislación colombiana y que los reglamentos bancarios se hagan más estrictos para permitir la cooperación multilateral... Colombia tiene una larga historia de violencia y actividades antigubernamentales. De cualquier modo, el tráfico de drogas se está infiltrando en la vida comercial legal...⁵⁸.

Desde la sociedad se escucharon expresiones aisladas y circunstanciales contra la fumigación química. Nunca se logró conformar una instancia de presión cohesiva, seria y afirmativa frente a esa determinación gubernamental. A pesar de comentarios individuales y ocasionales que ponían en duda la efectividad a largo plazo de la medida oficial, el Ejecutivo no recibió críticas sustantivas ni impedimentos a su accionar por parte del Legislativo o del Judicial. El gobierno pudo llevar a cabo la política de erradicación con herbicidas con muy poco condicionamiento interno. El resultado obvio no podía ser muy positivo; por el contrario, el encumbramiento del emporio de la amapola en el país era una demostración adicional de los límites de la política pública antinarcóticos de Colombia y de las dramáticas consecuencias internas del prohibicionismo acérrimo en Estados Unidos.

FUMIGACIÓN TOTAL

El fantasma omnipresente de los *narco-casetes*, que revelaban los aportes del narcotráfico a su campaña presidencial, acompañó desde un inicio la gestión antinarcóticos del mandato de Ernesto Samper (1994-1998)⁵⁹. El deseo y la fuerza de supervivencia política del Presidente hicieron que optara por "norteamericanizar" por completo la lucha contra las drogas en Colombia.

Samper se convirtió en el mandatario que impulsó la mayor criminalización del fenómeno de las drogas en los últimos años, al tiempo que en Colombia se eclipsó notoriamente la probabilidad de discutir sobre la pertinencia o conveniencia de la legalización de las drogas, como él mismo lo había sugerido a finales de los setenta ante el fracaso de la estrategia represiva contra la marihuana impulsada por el presidente Turbay y estimulada desde Estados Unidos.

La "norteamericanización" de la "guerra contra las drogas" que encabezó Ernesto Samper significa que la estrategia prohibicionista de Estados Unidos en el caso de los polos de producción, procesamiento y tráfico de narcóticos es asumida y adaptada en su totalidad por los centros de oferta de sustancias psicoactivas ilícitas. Dicha estrategia consiste en la

⁽⁵⁸⁾ Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1993*, Naciones Unidas, New York, 1993, p. 47-48.

⁽⁵⁹⁾ Sobre las relaciones entre Estados Unidos y Colombia en materia de drogas ilícitas durante la administración del presidente Samper véase Juan Gabriel Tokatlian, *En el límite: La (torpe) norteamericanización de la guerra contra las drogas*, CEREC/Editorial Norma, Santafé de Bogotá, 1997.

aceptación y aplicación de varias tácticas punitivas para doblegar, hipotéticamente, al narcotráfico: la militarización de la lucha antidrogas que implica un involucramiento creciente y directo de las Fuerzas Armadas –ejército, armada, fuerza aérea– en ese combate tradicionalmente de naturaleza policiva; la erradicación química de cultivos ilegales mediante el uso intensivo de herbicidas cada vez más agresivos; el incremento de la criminalización y el rechazo a la legalización como alternativa para confrontar el fenómeno de los narcóticos; la inadmisibilidad de la negociación tácita o expresa para incorporar lenta o definitivamente a los narcotraficantes a la sociedad y la extradición de nacionales como herramienta clave para doblegar el narcotráfico. En breve, “norteamericanizar” la “guerra contra las drogas” conduce a transferir los mayores costos de la misma a los países productores/procesadores /traficantes que son los que, en realidad, padecen las consecuencias más desfavorables de la demanda de estupefacientes en los epicentros de consumo como Estados Unidos y los países más industrializados.

En esa dirección, Colombia durante el gobierno del presidente Ernesto Samper se convirtió en el epítome de la “norteamericanización” de la lucha antinarcóticos. Es decir, Estados Unidos ha obtenido, en términos de conjunto de medidas y políticas punitivas, con aquel gobierno más de lo que había logrado con los cuatro previos mandatos; de quienes extrajo políticas puntuales altamente represivas pero nunca casi todos sus objetivos. Samper ya no pudo sugerir la idea de legalizar los estupefacientes y aún si lo hubiese deseado no tuvo espacio ni capacidad para asegurar una lenta incorporación de los traficantes nacionales a la sociedad colombiana. Su administración emprendió la mayor y más fuerte erradicación química

conocida en las últimas dos décadas utilizando el *glifosato* masivamente, ensayando además el *imazapyr*, un herbicida granulado más potente y proyectando el uso del *tebuthiuron*, un granulado aún más devastador que los dos mencionados.

Así mismo, la inclusión de las Fuerzas Armadas en el combate antinarcóticos se hizo evidente con la denominada Operación Conquista en el sur del país durante 1996; a lo cual se debe sumar el complejo acuerdo marítimo colombo-estadounidense firmado en 1997 y las señales positivas emitidas desde Bogotá para operativos aéreos más intensos en tareas de interdicción de acuerdo a los planes hemisféricos de Estados Unidos en ese frente. A su vez, Colombia aceptó en 1997 a través de un memorando bilateral el hecho de que la asistencia militar estadounidense estuviese condicionada al respeto de los derechos humanos de parte de las brigadas encargadas de realizar operativos contra las drogas (La Enmienda Leahy de 1996 establece que la ayuda antinarcóticos estadounidense no puede ser

otorgada a unidad alguna de las fuerzas de seguridad de un país extranjero, si la Secretaría de Estado tiene evidencia digna que indique que tal unidad ha cometido graves violaciones a los derechos humanos).

Adicionalmente, la aprobación de las leyes de extinción de dominio (1996) y aumento de penas (1997) se ubicaron en la perspectiva de una criminalización creciente de los distintos eslabones del negocio ilícito de las drogas. Por último, el asunto de la extradición, aunque sin retroactividad, se reinstauró el año pasado.

La administración liberal fue nacionalista en la retórica pero en los hechos aceptó sin vacilación el diagnóstico estadounidense sobre las drogas. Aprovechando la debilidad interna y externa de la administración

Samper, el gobierno en Washington ha logrado el *American Dream*: "norteamericanizar" en Colombia la "guerra contra las drogas"⁴⁰.

En lo que corresponde a la táctica de la fumigación química, el gobierno incluso se anticipó a las exigencias del Ejecutivo y del Legislativo de Estados Unidos. Muchos meses antes de que circulara y de se hablara del infausto "Memorando Frechette" que hacía exigencias a Colombia para adoptar leyes, medidas y acciones draconianas en materia de lucha antidrogas, el presidente Samper lanzó en febrero de 1995 su plan integral contra los narcóticos que excluía el tema de la extradición pero que incluía el anuncio de la "Operación Resplandor" destinada a terminar "en un plazo de dos años, y de manera definitiva, todos los cultivos ilícitos existentes en el país"⁴¹.

La firmeza en la política de erradicación sería evidente. Por ejemplo, en 1994 Colombia (los gobiernos de Gaviria y Samper) había erradicado 4.094 hectáreas de coca. En 1995, la administración Samper erradicó 25.402 hectáreas de coca y en 1996, la erradicación fue de 9.711 hectáreas. (En los cinco años que cubría el período 1990-1994, el total de hectáreas de coca erradicadas había sido de 7.154). En 1994, las administraciones de Gaviria y Samper habían erradicado 5.314 hectáreas de amapola. En 1995, el gobierno Samper erradicó 5.074 hectáreas de amapola y en 1996, la erradicación fue de 6.044 hectáreas⁴². Durante 1995-1996, se utilizó masivamente el *glifosato* para destruir los cultivos ilícitos⁴³.

Sin embargo, la ilusión de acabar definitivamente con las plantaciones

⁽⁴⁰⁾ En la medida que crecía la "norteamericanización" de la "guerra contra las drogas" en el país, Washington fue elevando la asistencia policiva y militar antinarcóticos para Colombia. En efecto, en 1995 la ayuda fue de US\$ 51.4 millones de dólares (US\$ 18.9 millones del programa de *International Narcotics Control*; US\$ 21.9 millones del programa de *Foreign Military Sales*; US\$ 10 millones del programa de *Foreign Military Financing* y US\$ 600.000 del programa de *International Military Education and Training*); en 1996 llegó a US\$ 73.9 millones de dólares (US\$ 22.9 del programa de *International Narcotics Control*; US\$ 10.4 millones del programa de *Foreign Military Sales*; US\$ 40.5 millones de acuerdo a la Sección 506 (a) (2) del *Foreign Assistance Act* de 1961 y US\$ 100.000 del programa de *International Military Education and Training*) y en 1997 alcanzó los US\$ 136.4 millones de dólares (US\$ 46.6 millones del programa de *International Narcotics Control*; US\$ 75 millones del *Foreign Military Sales*; US\$ 14.2 millones de acuerdo a la Sección 506 (a) (2) del *Foreign Assistance Act* de 1961 y US\$ 600.000 del programa de *International Military Education and Training*). Véase, United States General Accounting Office, *Drug Control. U.S. Counternarcotics Efforts in Colombia Face Continuing Challenges*, U.S. GAO, Washington D.C., 1998, p. 16.

⁽⁴¹⁾ Ernesto Samper, "Palabras del Señor Presidente de la República, Ernesto Samper, en el acto de presentación de la política contra las drogas" (mimeo), Santafé de Bogotá, Febrero 6 de 1995.

⁽⁴²⁾ Presidencia de la República, *Compromiso Colombia: Por un país libre de drogas*, Presidencia de la República, Santafé de Bogotá, 1997, p. 11-13.

⁽⁴³⁾ De acuerdo con el Ejecutivo, la erradicación química de 1996 desarrollada a través de la Operación Conquista -"una de las mayores operaciones militares en la historia de Colombia" según el gobierno- se enmarcaba en la "lucha contra los carteles y las narcoguerrillas". Véase Colombia: *La lucha contra las drogas ilícitas. 1996 Un año de grandes progresos*, Presidencia de la República, Santafé de Bogotá, 1997, p. 11 y 24. Ahora bien, la fumigación con herbicidas en 1996 en el sur de Colombia resultó tan poco eficaz en términos del desmantelamiento efectivo del negocio ilegal de las drogas como la de años anteriores. La diferencia fue que en 1996 se aceleró la presencia del paramilitarismo en el sur del país.

ilícitas probó ser, otra vez, errónea. Para 1996, el gobierno estadounidense calculaba que las hectáreas dedicadas a la siembra de coca en Colombia llegaban a 53.800 (datos independientes en Colombia ubicaban la cifra de coca cultivada cercana a 80.000 hectáreas⁴⁴; lo cual significaba superar a Bolivia quien era tradicionalmente el segundo productor sudamericano de coca detrás de Perú), que Colombia tenía 4.133 hectáreas de marihuana (en 1992, las hectáreas de marihuana en el país alcanzaban sólo a 1.650 hectáreas) y que ya se producían en Colombia 63 toneladas métricas de heroína.

No obstante, la mayor sorpresa nacional en 1996 provino del hecho de las grandes marchas campesinas en el sur del país; en especial en el Caquetá. Colombia, perpleja y tardíamente, descubrió que había dejado de ser procesador de sustancias psicoactivas y se había transformado en productor de cultivos ilegales, que el Estado no existía en una porción estratégica del territorio nacional y de que el poder regional lo ejercían los grupos insurgentes (en particular, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC) y que la violencia no podría resolver el entramado de problemas sociales, políticos y económicos de fondo que se habían encubido por décadas en ese espacio geográfico de la nación⁴⁵.

La ceguera política interna de civiles, policías y militares en el gobierno y la subordinación del Ejecutivo

colombiano ante Estados Unidos condujeron a que en 1997 se repitiera la fumigación indiscriminada con herbicidas (masivamente con el glifosato y de modo experimental con el *imazapyr*). En 1997, Colombia fumigó 41.847 hectáreas de coca y 6.962 hectáreas de amapola (manualmente se erradicaron 22 hectáreas de coca, 25 hectáreas de amapola y 261 hectáreas de marihuana). En 1998, la administración Samper podía afirmar que desde su llegada al poder en agosto de 1994 se habían batido todos los récords históricos de fumigación química en el país: más de 120.000 hectáreas con cultivos ilícitos habían sido fumigadas con herbicidas en cuatro años. Pero paradójicamente, ello mostraba aún más lo equivocado, nocivo e infecundo de la erradicación química de plantíos ilegales: según fuentes colombianas, en 1981 las plantaciones de coca y marihuana en Colombia ocupaban aproximadamente 25.000 hectáreas, mientras en 1998, las cosechas de coca, marihuana y amapola se esparcían en casi 100.000 hectáreas.

Más aún, según estimativos estadounidenses los datos sobre drogas ilícitas en Colombia fueron cada vez más negativos. Por ejemplo, en 1990 la producción de heroína era insignificante y había 32.100 hectáreas cultivadas de coca y 1.500 hectáreas cultivadas de marihuana, mientras en 1996 el país producía 63 toneladas métricas de heroína, tenía 53.800 hectáreas cultivadas de coca y poseía 4.133 hectáreas cultivadas de marihuana⁴⁶.

^[44] Véase, Varios Autores, *Drogas...* op. cit.

^[45] Véanse Varios Autores, *Conflictos Regionales: Amazonia y Orinoquia*, IEPRI/FESCOL, Santafé de Bogotá, 1998 y Graciela Uribe, "Caquetá: Contexto y dinámica de las marchas campesinas", en *Coloquio*, Año 5, No. 3, Marzo 1997.

^[46] Office of National Drug Control Policy, *The National Drug Control Strategy*, 1998, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1998, p. 90.

A ello hay que agregar que en el mercado estadounidense la cocaína y la heroína se tornaron más baratas y más puras. En 1981, el precio por gramo de la cocaína era US\$ 275.12 y la pureza de 47.53%, mientras en 1996 el precio por gramo era US\$ 94.52 y la pureza de 68.61%. En 1981, el precio por gramo de heroína era US\$ 3,374.40 y la pureza de 6.73%, mientras en 1996 el precio por gramo era US\$ 1,126.57 y la pureza del 41.48%⁴⁷. Así entonces, la racionalidad que justificaba una fuerte política de erradicación química en los polos de oferta ha probado ser totalmente equivocada. En efecto, se suponía que la destrucción masiva y forzada de drogas ilícitas en los puntos de producción y procesamiento iba a generar menor disponibilidad de narcóticos en los centros de demanda, una elevación en los precios de venta al consumidor y una menor pureza de las sustancias psicoactivas ilícitas. Hoy se consiguen en Estados Unidos más drogas, de mejor calidad y a menor valor.

Además, se debe sumar que en términos de consumo de drogas ilegales y criminalidad vinculada a los narcóticos, la situación estadounidense no ha mostrado avances positivos. Por ejemplo, en 1988 el número de consumidores ocasionales de heroína se ubicó en 167.000 y en 1995 se elevó a

322.000, mientras el total de fuertes consumidores de heroína pasó de 692.000 en 1992 a 810.000 en 1995. La demanda general de heroína que llegó a 1.800.000 personas en 1988, alcanzó a 2.400.000 individuos en 1996⁴⁸. En 1990, el total de arrestos vinculados al fenómeno de las drogas (consumo, venta, distribución, manufactura, etc.) llegó a 1.089.500, mientras que en 1996 trepó a 1.128.647. En 1990, el total de prisioneros federales encarcelados por delitos ligados al fenómeno de los narcóticos fue de 53.5%, mientras en 1995 fue de 59.9%⁴⁹.

Finalmente, el costo ambiental para Colombia de la erradicación química no ha sido suficientemente cuantificado. Se ha estimado que "por cada hectárea de amapola se destruyen en promedio 2.5 hectáreas de bosque (y que) en los cultivos de coca, la relación es de 1 a 4 y para los de marihuana es de 1 a 1.5"⁵⁰. Sin embargo, no se ha evaluado el papel perverso de la fumigación con herbicidas en ese proceso de destrucción ya que fuerza un movimiento geográfico de los cultivos ilícitos y, por lo tanto, un mayor desastre ambiental⁵¹.

Aún a pesar de que organizaciones como *Greenpeace* y el *Worldwide Fund for Nature* y la firma *Dow Agrosciences*, que produce el *tebuthiuron*, se han opuesto al uso de este herbicida, el gobierno de Estados Unidos ha insistido en su

⁽⁴⁷⁾ Ibid., p. 88.

⁽⁴⁸⁾ Ibid., p. 75.

⁽⁴⁹⁾ Ibid., p. 84.

⁽⁵⁰⁾ Ministerio de Justicia y del Derecho, op. cit., p. 14.

⁽⁵¹⁾ Cabe destacar que crecientemente se reconoce en Naciones Unidas el problema derivado de la fumigación química de cultivos ilícitos. En efecto, en un reciente estudio del Programa de Naciones Unidas para el Control de Drogas se señala: "Finally, the environmental impact of herbicides used to eradicate illicit drug cultivation is also a cause of concern". United Nations, International Drug Control Programme, "Economic and Social Consequences of Drug Abuse and Illicit Trafficking", en *UNDCP Technical Series*, No. 6, 1997, p. 37.

pertinencia técnica por su carácter inofensivo⁵². En Colombia, la empresa estadounidense *Dowelanco* que manufactura el *tebuthiuron* se negó a vender el químico para ser usado en el país. Mientras tanto, muchas organizaciones no gubernamentales ambientalistas se opusieron al uso de ese herbicida⁵³.

Ahora bien, el uso del *tebuthiuron* en Colombia en nada modificará la demanda de drogas en Estados Unidos. En cambio, más fumigación química en el país sólo crea condiciones propicias adicionales para nuevos y mayores problemas internos⁵⁴.

UNA BREVE REFLEXIÓN FINAL

Como bien lo afirma Molano, "la fumigación de cultivos ilícitos (en Colombia) es una operación más espectacular que efectiva"⁵⁵. El riesgo que hoy corre Colombia con la aplicación obsesiva y obsecuente de la fumigación es enorme. De insistir en la táctica inconveniente e improductiva de la fumigación química, el país podría verse sometido a una potencial catástrofe humana, ecológica y política. El gobierno del presidente Samper intensificó como ningún otro la fumi-

gación masiva y forzada de cultivos ilícitos. No fue por falta de represión en el epicentro de las plantaciones que la política de erradicación química demostró su torpeza e ineffectividad. Hacia el futuro se hace imperativo reevaluar en profundidad los méritos de esa política.

Habrà que observar en detalle si la propuesta del presidente Andrés Bistrana en esta materia resulta pertinente y aplicable. Al respecto, en su propuesta de paz, el entonces candidato por la Gran Alianza por el Cambio señaló:

Íntimamente ligado al problema social y a la violencia está el asunto de los narcocultivos. Pienso que éstos no se erradicarán ni con fumigaciones ni con actos de fuerza. El narcocultivo, más que un problema judicial, es un problema social, derivado de la miseria de los miles de campesinos dedicados a esta actividad, arruinados por las equivocadas políticas agrarias de este gobierno (el de Ernesto Samper). Los países desarrollados deben ayudarnos a ejecutar una especie de "Plan Marshall" para Colombia, que nos permita desarrollar grandes inversiones en el campo social, en el sector agropecuario y en la infraestructura regional, para ofrecerles a nuestros campesinos alternativas diferentes a los

⁽⁵²⁾ Véanse, Jeremy Lennard, "Drugs Crops Face 'Toxic Rain' from US", *Manchester Guardian*, 26 de Abril de 1998; Tod Robberson, "Drug War Herbicide May Harm Environment", *The Miami Herald*, 2 de Mayo de 1998 y Diana Jean Schemo, "Pushed by U.S., Colombia Plans New Attack on Coca", *The New York Times*, 20 de Junio de 1998.

⁽⁵³⁾ La opinión de Alfredo Rey, presidente de *Dowelanco* en Colombia, negándose a suministrar el *tebuthiuron* al gobierno nacional, así como las reacciones negativas ante ese herbicida por parte de las organizaciones no gubernamentales ambientalistas se pueden ver en *El Espectador*, 16 de Abril de 1998.

⁽⁵⁴⁾ Una crítica en Estados Unidos a la política de erradicación química en Colombia por sus efectos sobre el lamentable estado de los derechos humanos en el país, así como a la presión de Washington en favor de la fumigación y de un mayor compromiso militar en la lucha antinarcóticos se encuentra en Coletta Youngers, "Coca Eradication Efforts in Colombia", en *WOLA Briefings Series: Issues in International Drug Policy*, Junio 2, 1997.

⁽⁵⁵⁾ Alfredo Molano, "Contradicciones en pasta", en *Estrategia*, No. 269, 30 de Enero de 1998, p. 37.

cultivos ilícitos... Ello será complementado por una reforma agraria integral, que vaya más allá del simple criterio distributivo y ayude a los campesinos con centros de acopio, seguros de cosecha, transporte y valor agregado local, que contribuya a crear una industria alimentaria capaz de competir eficientemente en los mercados. Resulta también indispensable, para afrontar con éxito el tema de los narcocultivos y todas sus implicaciones, que pueda llegarse a una solución del conflicto armado interno⁵⁶.

En este aspecto de los cultivos ilícitos hay un nivel de coincidencia parcial, aunque relevante, con la insurgencia. En efecto, para el Ejército de Liberación Nacional (ELN) es importante, en el contexto de "un manejo autónomo y soberano" de ese fenómeno, "combatir el negocio del narcotráfico en el territorio nacional"; para lo cual, y en términos del

cultivo (ilícito) y la erradicación del negocio (de las drogas), se tendrá muy en cuenta la necesidad de buscar alternativas económicas para el campesinado, ligado a la siembra y fuentes de ingreso sustitutivas para la población, relacionada con las diferentes actividades del narcotráfico.

Y en esa dirección, "es responsabilidad de toda la comunidad internacional promover grandes planes de desarrollo con apoyo y gerencia que permita sustituir cultivos". Así mismo, para las FARC el asunto de los narcóticos es, ante todo, "un grave problema social que no puede tratarse por la vía militar, que requiere acuerdos con la participación de la comunidad nacional e internacional"⁵⁷.

En el primer cuatrimestre del gobierno Pastrana se podrá constatar si se produce un cambio significativo en la política de fumigación del país. ¿Gozará el nuevo mandatario colombiano de un margen de maniobra suficiente frente a Washington para intentar una estrategia antidrogas más sofisticada que no se apoye de modo privilegiado en la represión en los núcleos de producción, procesamiento y tráfico? ¿Se iniciará una política severa de extradiciones que compense la presión estadounidense en favor de una mayor erradicación química en Colombia? ¿Cómo se ligará, en los hechos y medidas concretas, el tema del diálogo y la paz con la insurgencia, el control y la supresión de los cultivos ilícitos en el sur del país y el desmantelamiento del paramilitarismo en esa zona y una futura reforma agraria regional o nacional? ¿Aceptará Estados Unidos un eslabonamiento temático entre política antidrogas internacional, paz interna colombiana y relaciones bilaterales entre Washington y Bogotá? ¿Cómo incidirá la política doméstica (burocrática, partidista, intra-estatal) estadounidense en la actitud oficial de Washington hacia Bogotá en materia de combate antinarcóticos? Estos y muchos otros interrogantes en el frente de la lucha contra los narcóticos en Colombia se irán develando a finales de 1998. Es prematuro avanzar respuestas específicas y certeras. Lo único cierto es que no será fácil ni inmediato reducir la enorme incidencia del narcotráfico en la vida social, económica, política y militar del país.

⁽⁵⁶⁾ Andrés Pastrana, "Una política de paz para el cambio", (Mimeo, Santafé de Bogotá, 8 de Junio de 1998, pp. 16-17).

⁽⁵⁷⁾ Véanse los planteamientos de la guerrilla en el documento "La paz sobre la mesa" compilado por el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Comisión de Conciliación Nacional y la revista *Cambio 16*, Mimeo, Santafé de Bogotá, Mayo 1998.

