

PUNTOS DESTACADOS DEL PRESUPUESTO

- **DEA—Iniciativa de Objetivos Prioritarios: +39 millones de dólares.** Esta propuesta incluye 329 puestos para poner en práctica el plan de la DEA para abordar las amenazas de drogas ilícitas en el país. Esta iniciativa está dirigida contra las organizaciones narcotraficantes más importantes involucradas en la elaboración y distribución de drogas ilegales, así como aquellas involucradas en el desvío de sustancias químicas precursoras utilizadas para elaborar estos productos.
- **Programa de Fuerzas de Aplicación de la Ley contra Drogas del Crimen Organizado (OCDETF).** El presupuesto para el año fiscal 2004 reestructura a OCDETF al consolidar el financiamiento dentro del Departamento de Justicia. Además, el presupuesto incluye recursos para las siguientes iniciativas, para fortalecer estas críticas investigaciones inter-institucionales:
 - **Iniciativa de lista consolidada de objetivos prioritarios (CPOT): + 26 millones de dólares.** Esta propuesta incluye 192 puestos para generar y avanzar las investigaciones de los objetivos de mando y control vinculados a la lista CPOT del secretario de Justicia. Los fondos solicitados proveerán agentes, analistas y fiscales federales adjuntos dedicados a investigaciones relacionadas con la lista CPOT.
 - **Iniciativa de rastreo automatizado: + 22 millones de dólares.** Esta propuesta establecerá la capacidad automatizada, utilizando la tecnología existente de la Fuerza Especial de Rastreo de Terroristas Extranjeros, para explorar, analizar y diseminar rápidamente la voluminosa información producida por las investigaciones de las agencias OCDETF participantes. Esta capacidad es especialmente importante para identificar los elementos de aquellas organizaciones incluidas en la lista CPOT del secretario de Justicia.
 - **Iniciativa financiera y sobre el lavado de dinero: + 10 millones de dólares.** Este aumento incluye 83 puestos para expandir las investigaciones financieras y de lavado de dinero de OCDETF. Esta mejora proveerá fondos para las investigaciones financieras, incluso la recopilación de inteligencia, el aprovechamiento de documentos y las operaciones encubiertas.
- **Departamento de Estado—Iniciativa Andina contra Drogas:** 731 millones de dólares. La solicitud para el año fiscal 2004 mantiene el financiamiento para sostener varios programas en Colombia, Bolivia, Perú y en la región andina. Esta iniciativa incluye recursos para programas críticos de aplicación de la ley contra drogas, así como otros esfuerzos relacionados con la seguridad en las áreas de producción de drogas, la reducción de cultivos ilícitos, el desarrollo alternativo, la creación de instituciones, la administración de justicia y los programas de derechos humanos. Para Colombia, el financiamiento incluye varias categorías amplias en las que figuran la operación y el mantenimiento de los recursos aéreos, el apoyo operativo de la brigada móvil de la policía y el ejército nacional colombiano contra las drogas y los programas de erradicación de cultivos. Esta solicitud sostiene también a los programas humanitarios, sociales, económicos y de desarrollo alternativo puestos en práctica por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- **Departamento de Defensa—Respaldo expandido para Colombia: + 25 millones de dólares.** Esta iniciativa agrega 25 millones de dólares al financiamiento actual de cerca de 116 millones de dólares en apoyo de las actividades contra drogas en Colombia. El apoyo expandido se utilizará para financiar varios programas orientados a llevar a cabo una campaña unificada contra el terrorismo y las drogas. Estos programas incluyen entrenamiento antinarcóticos de unidades terrestres y aéreas colombianas, actividades de sostén y entrenamiento en interdicción fluvial y costera, y mejoras de las capacidades de inteligencia, vigilancia y reconocimiento.

Perturbación del mercado: atacar a las bases económicas del comercio de las drogas

La Estrategia Nacional para el Control de Drogas reconoce el vínculo inherente que existe entre el abastecimiento y la demanda de drogas, un vínculo que es particularmente visible en la conducta del drogadicto. Hasta los usuarios que dependen de las drogas son muy conscientes del precio (y la pureza) de las drogas que consumen y pueden ajustar sus consumos a las condiciones del mercado. Esto no debería ser una sorpresa: los adictos deben gastar casi todo su ingreso disponible en drogas ilegales, y un mercado desorganizado, con productos de calidades no confiables y precios más altos para drogas como la cocaína y la heroína, no les permite por arte de magia ganar, mendigar, tomar prestado o robar más.

Los drogadictos responden a las fuerzas del mercado porque el comercio de drogas es exactamente eso, un mercado—uno muy lucrativo por cierto (aunque menos lucrativo de lo que se supone muchas veces), pero de todas maneras un mercado que enfrenta numerosos obstáculos frecuentemente pasados por alto, que pueden ser usados como puntos de presión. Considerar el comercio de drogas como un mercado es reconocer tanto los retos involucrados como las lecciones esperanzadas de nuestra experiencia reciente: que el comercio de drogas no es una fuerza natural incontenible sino que una empresa que genera lucro, en la que los costos y las ganancias existen en un equilibrio que puede ser desorganizado. Toda acción que hace que el comercio de drogas sea más costoso y menos lucrativo es un paso hacia la “ruptura” del mercado.

Una vez que se considera el comercio de drogas como un tipo de negocio—por cierto, un tipo especial—el siguiente paso es examinar la forma en que funciona ese negocio y encontrar las vulnerabilidades de los sectores y las actividades específicas del mercado, las que pueden entonces

atacarse, tanto en el exterior como aquí en nuestro país. Esos sectores y actividades incluyen las fuentes agrícolas del comercio de drogas, los sistemas de elaboración y de transporte, la financiación y la toma de decisiones en la organización. Cada uno representa una actividad que debe ser realizada para que el mercado funcione.

Reducido a los términos más simples posibles, localizar las vulnerabilidades del mercado significa identificar las actividades comerciales en que los narcotraficantes han invertido más tiempo y dinero y recabaron menos ganancias. Una vez identificadas, se puede aprovechar estas vulnerabilidades, con lo cual sufre la eficiencia del negocio y disminuye o se pierde la inversión de los traficantes.

Los costos de operación del comercio de drogas incluyen aquellos que soporta cualquier empresa agroindustrial grande (como mano de obra, cultivo y elaboración, transporte, comunicación, almacenamiento y distribución al por mayor y al detalle), así como aquellos costos que ocurren debido a que la empresa es ilegal (como la necesidad de consolidar y lavar los ingresos, pagar sobornos y acomodar los riesgos de traiciones y violencia entre los elementos que comercian las drogas, así como incorporar las “primas por riesgos” que se les cobra a aquellos que enfrentan un posible arresto, encarcelamiento o muerte).

Perturbar el mercado dentro del país

Como gobierno, frente a las obvias y urgentes dificultades de castigar a los culpables y eliminar las drogas de la calle, nuestro enfoque de considerar el comercio de las drogas como un negocio—con miras a

umentar sus costos—ha sido episódico. Debemos trabajar en forma más constante para que los costos de los traficantes suban a un ritmo que no les permita restablecerse o adaptarse.

A nivel interno, el enfoque del mercado conduce hacia un nuevo planteamiento para extraer las ganancias mal habidas del comercio de las drogas; los narcotraficantes están, después de todo, en el negocio para ganar dinero. El programa de la Fuerza Antidrogas contra el Crimen Organizado (OCDETF) del Departamento de Justicia ha sido una fuerza mayor en impulsar estas investigaciones financieras. El programa OCDETF fue creado en 1982 para concentrar los recursos federales en el desmantelamiento y la desorganización de las principales organizaciones narcotraficantes y sus operaciones de lavado de dinero. El programa provee también un marco para que las agencias federales, estatales y locales de aplicación de la ley colaboren en contra de las organizaciones bien establecidas y complejas que dirigen, financian o se dedican al tráfico de narcóticos ilegales y los delitos relacionados.

Durante el año pasado, conforme a la estrategia de atacar las vulnerabilidades de los traficantes, como el lavado de dinero, el Departamento de Justicia ha tomado medidas para reenfocar el programa OCDETF y a sus nueve agencias asociadas en las investigaciones financieras y las investigaciones multijurisdiccionales dirigidas contra las organizaciones narcotraficantes más significativas responsables de la distribución de la mayoría de las drogas en los Estados Unidos.

Para el año fiscal 2004, la administración propone un aumento de 72 millones de dólares sobre el nivel solicitado para el programa OCDETF en el año fiscal anterior. Con esta solicitud se propone consolidar dentro del Departamento de Justicia lo que anteriormente fueran tres asignaciones separadas para OCDETF, una para cada uno de los departamentos: Justicia, Hacienda y Transporte, con el objetivo de mejorar la rendición de cuentas, la coordinación y el enfoque del programa. De mayor

importancia, su propósito es destinar 73 millones de dólares de la asignación para OCDETF específicamente para la División de Investigaciones Criminales del Servicio de Impuestos Internos—un aumento de siete millones de dólares sobre el nivel del año fiscal 2003—para sostener el enfoque especial de esa agencia en las complejas investigaciones del lavado de dinero.

Lograr unidad en los esfuerzos

Los relatos sobre agentes antinarcóticos de agencias rivales que se investigan y finalmente tratan de arrestarse los unos a los otros son temas de novelas policiales, pero de hecho esos lapsos en coordinación son notablemente raros. Una crítica mucho más justa y que se expresa con menor frecuencia es la falta de colaboración de las agencias de aplicación de la ley o de un acuerdo general sobre una serie de objetivos de los traficantes.

Para tener una perspectiva de la desorganización del mercado y atacar segmentos específicos del mercado, necesitamos ese planteamiento, junto con un conocimiento claro del alcance y la naturaleza del mercado de drogas. Ahora tenemos a ambos, gracias en parte a la singular colaboración entre la DEA, la Oficina Federal de Investigación, la División de Operaciones Especiales Multiagenciales, y el Departamento de Justicia, lo que ha resultado, por primera vez, en una lista consolidada de los principales objetivos narcotraficantes. La Lista Consolidada de Organizaciones Calificadas como Objetivos Prioritarios (CPOT) hace posible unir los esfuerzos de esas agencias federales.

La lista CPOT hará más que impulsar las actividades de las agencias que la han producido. El programa de Zonas de Alta Intensidad de Tráfico de Drogas (HIDTA), administrado por la ONDCP en 28 regiones HIDTA en el país, ha empezado ya a utilizar la lista CPOT como parte de una iniciativa experimental sobre objetivos prioritarios financiada con fondos del año fiscal 2002, con un presupuesto de 5,7 millones de dólares.

El programa HIDTA fue creado en 1990 para concentrar los esfuerzos de aplicación de la ley en las amenazas más graves del narcotráfico en el país, pero los exámenes realizados como parte del presupuesto para el año fiscal 2004 propuesto por el presidente revelaron que el programa no ha demostrado resultados adecuados y que el enfoque inicial del programa se ha diluido. Durante el año pasado, según demostrado por la iniciativa CPOT experimental, el programa HIDTA ha vuelto a ese enfoque inicial sobre las organizaciones narcotraficantes de mayor prioridad—los distribuidores mayoristas y los objetivos de mando y control.

El programa HIDTA ha aumentado también la importancia que se atribuye a las investigaciones del lavado de dinero y de los delitos financieros relacionados con las organizaciones traficantes, al proveer adiestramiento a miembros claves del personal de aplicación de la ley en las técnicas de investigaciones financieras. En 2003, el programa HIDTA seguirá aumentando su enfoque en las investigaciones, como aquellas contra las organizaciones incluidas en la lista CPOT, que está dirigida contra la cúspide de la pirámide del narcotráfico. Esto entrañará continuar con la expansión y refinamiento de la red de inteligencia del programa—área que puede redundar en beneficios para las agencias de aplicación de la ley tanto federales como estatales y locales.

La meta de unidad en los esfuerzos se está persiguiendo en otras áreas, incluso la seguridad fronteriza. El establecimiento del Departamento de Seguridad del Territorio Nacional (DHS), al combinar en una sola agencia las actividades y los recursos individuales de agencias como el Servicio de Aduanas, los Guarda Costas y la Patrulla Fronteriza, aumentará nuestra habilidad de identificar e interceptar personas sospechosas y contrabando y evitar su entrada en Estados Unidos. Los eficaces sistemas contraterroristas del DHS en nuestros puertos de entrada y entre los mismos también son de importancia crítica para aumentar nuestra habilidad de contener el flujo de drogas ilícitas.

Un nuevo planteamiento para la denegación de ingresos

Los norteamericanos gastaron más de 63.000 millones de dólares en drogas ilegales—dinero que debe ser lavado para que sea de utilidad para los narcotraficantes. Sirve muy poco atacar a las organizaciones narcotraficantes y no tocar las ganancias obtenidas de sus delitos. En efecto, las investigaciones del lavado de dinero muchas veces son la clave para identificar esas organizaciones en primer lugar. Las gestiones contra el lavado de dinero, por lo tanto, son de importancia crítica para desestabilizar a las organizaciones narcotraficantes y limitar su poder. Los expertos policiales dividen el proceso del lavado de dinero en tres etapas:

- La colocación de los fondos ilícitos en el sistema financiero. En el caso del papel moneda usado para pagar por los narcóticos ilegales, la necesidad es obvia. La moneda es anónima, pero es difícil de esconder, lleva tiempo trasladarla, y atrae atención.
- La estratificación de los fondos involucra moverlos para ocultar su origen y sugiere un origen legítimo. Los lavadores pueden mover los fondos entre países o instituciones financieras en cuestión de segundos.
- La integración de los fondos significa simplemente que los fondos son colocados para ser usados por los delincuentes que los han “ganado”, sea para disfrutar los frutos del delito o para reinvertirlos en su empresa ilegal.

El lavador de dinero es más vulnerable durante la etapa de la colocación. La estrategia del gobierno de los Estados Unidos, tanto en los aspectos regulatorios como de aplicación de la ley, por lo tanto, es atacar la colocación de los fondos dentro del sistema financiero. (Las nuevas y valiosas autoridades creadas conforme a la Ley USA PATRIOT aumentarán la habilidad del gobierno para atacar también las

transacciones, las jurisdicciones y los sistemas de lavado de dinero durante las fases de estratificación e integración).

Los transmisores de dinero, los agentes-corredores, los cobradores de cheques y los proveedores de giros postales son especialmente vulnerables a ser explotados por lavadores organizados del dinero de las drogas, los que buscan colocar su dinero. Las nuevas regulaciones y las leyes penales más fuertes proveen a las agencias policiales y reguladoras nuevas herramientas para poner fin al lavado de dinero, por ejemplo, al someter a las empresas que prestan servicios monetarios a requisitos de registro e informes de actividades sospechosas, y al proveer castigos penales más claros por infracciones. Los Departamentos de Justicia, Hacienda y de Seguridad del Territorio Nacional, en consulta con otras agencias responsables de aplicación de la ley, crearán un plan extensivo a largo plazo para atacar a los

grupos de lavado de dinero que explotan el sistema de remisión de dinero.

La perturbación de los mercados de ultramar

Una política de control de drogas eficaz y equilibrada exige un programa intensivo de intercepción que asegure la escasez, el encarecimiento y la inseguridad de la calidad de las drogas. Sin embargo, entre los que se proclaman a sí mismos “expertos” en política, es artículo de fe que la intercepción de drogas es intento vano, al menos por dos razones: frente a millones de millas cuadradas de océano (o “miles de millas de fronteras”, o “millones de contenedores”), los encargados de la intercepción tendrían que estar en todas partes para poder desarrollar una labor eficaz. Al no poder estar en

CINCO MERCADOS DE DROGAS ILÍCITAS

En Estados Unidos existen cinco principales mercados de drogas ilícitas

- Más de 10.000 toneladas métricas de marihuana cultivada en Estados Unidos y más de 5.000 toneladas métricas de marihuana cultivada y cosechada en México y Canadá—comercializadas a más de 20 millones de usuarios.
 - Más de 250 toneladas métricas de cocaína, en su mayor parte elaborada en Colombia, enviadas a través de México y el Caribe, comercializadas a más de cinco millones de usuarios.
 - Más de 13 toneladas métricas de heroína elaborada en México, Colombia y Asia, enviadas por empresas comerciales de transporte aéreo y marítimo, comercializadas a más de un millón de usuarios.
 - Entre 106 y 144 toneladas métricas de metanfetamina elaborada en México y en los Estados Unidos, comercializadas a 1,3 millones de usuarios.
 - Aproximadamente ocho toneladas métricas de Éxtasis elaboradas en los Países Bajos y Bélgica, enviadas por empresas de transporte, comercializadas a más de tres millones de usuarios.
-

todas partes, es evidente que los encargados de la intercepción en las zonas de tránsito de los Departamentos de Defensa y Seguridad Nacional están limitados a decomisar una pequeña e insignificante porción del flujo de cocaína, por mencionar la droga que actualmente es responsable de la mayor parte de las admisiones a las salas de urgencia.

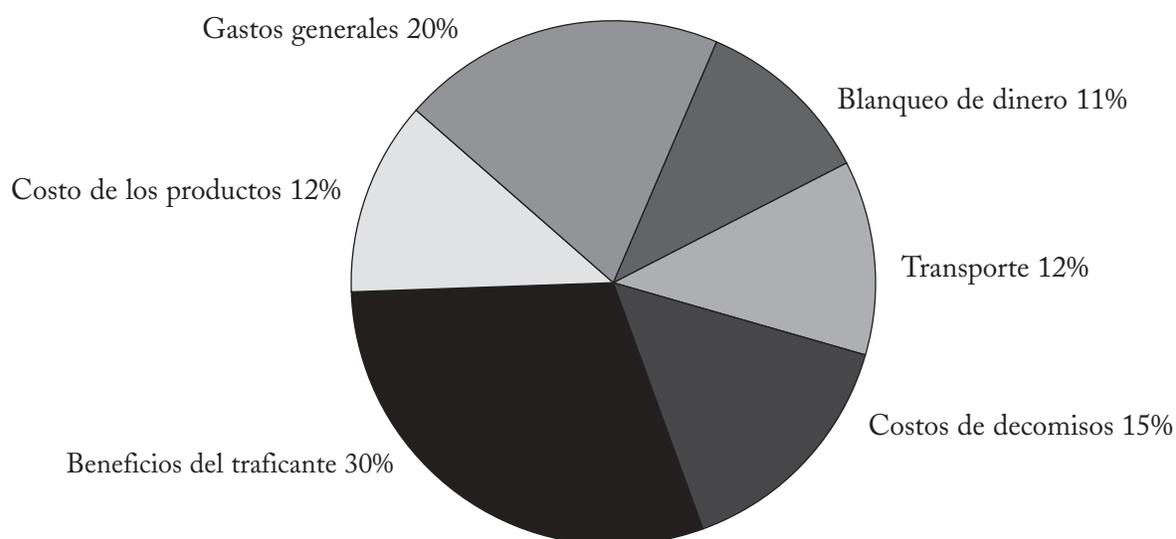
En segundo lugar, los expertos opinan que el tráfico de drogas es tan fabulosamente lucrativo que “siempre habrá una oferta a mano” de contrabandistas (o “muchachos que venden crack en las calles” o “gente dispuesta a cultivar coca”), por lo que el decomiso de, incluso, 10 por ciento (la cifra generalmente mencionada en la sabiduría popular) no tendría ningún efecto en el mercado.

De hecho, los “expertos” se equivocan en los dos casos.

Primero, aunque el tráfico de drogas es rentable, revela un desconocimiento del mercado afirmar que cada sector y proceso comercial de ese mercado tiene una capacidad ilimitada de absorber pérdidas y reveses.

En el año 2001, el Gobierno de los Estados Unidos y algunos de sus países socios decomisaron o interceptaron más de 21 por ciento de la cocaína enviada a Estados Unidos, según una evaluación interinstitucional. Cuando a esto se añade un 7 por ciento adicional confiscado en nuestras fronteras u otros lugares de Estados Unidos, las tasas actuales de intercepción se elevan al orden del 35 al 50 por ciento, lo que se calcula que provocaría un colapso de la rentabilidad de los contrabandistas, a menos que subieran considerablemente los precios o aumentaran sus ventas a otros mercados fuera de Estados Unidos. De hecho, según una evaluación interinstitucional de la rentabilidad del tráfico de

Gráfico 11: Costos y beneficios del traficante por la cocaína vendida en la frontera de Estados Unidos



Nota: Todos los valores son estimaciones de puntos óptimos de promedios de la industria. Los costos reales de cada organización individual pueden variar. A un precio medio de 15.000 dólares el kilogramo en la frontera de Estados Unidos, los traficantes ganan 4.500 dólares por kilogramo. Estas estimaciones puntuales son un promedio de los beneficios y los costos de los decomisos del traficante en dos casos hipotéticos: 1) el traficante colombiano mantiene la propiedad de la cocaína hasta la frontera de Estados Unidos, y 2) el traficante colombiano entrega la propiedad a sus contactos mexicanos en alta mar.

drogas, los traficantes tienen una ganancia de 4.500 dólares por cada kilogramo de cocaína que se entrega a salvo en Estados Unidos—kilogramo, cuyo precio al por mayor será de 15.000 dólares (véase el Gráfico 11).

Los traficantes tienen que hacer frente a considerables costos de materia prima, blanqueo de dinero, barcos y aviones, y gastos comerciales generales como sobornos. Incluso en el caso de que no haya ningún tropiezo, los grupos colombianos se encuentran normalmente en la situación poco envidiable de tener que entregar la ingente cantidad de 40 por ciento de cualquier carga de cocaína a los traficantes mexicanos a cambio de que éstos se comprometan a pasar de contrabando el 60 por ciento restante al otro lado de la frontera. (Los etnógrafos de las zonas urbanas que estudiaron la economía de los vendedores callejeros de crack a principios del decenio de 1990 llegaron a las mismas conclusiones en cuanto a rentabilidad del tráfico; muchos de los muchachos que se suponía que no se molestarían en trabajar en McDonald por 5 dólares a la hora, estaban, en realidad, ganando menos que el salario mínimo vendiendo crack).

Pero, para llegar al fondo del argumento, ¿por qué están los críticos necesariamente equivocados en cuanto a la imposibilidad del éxito de la intercepción, en particular, si se tienen en cuenta las enormes dificultades de encontrar pequeños cargamentos ocultos a lo largo de extensas fronteras o vastos océanos?

Para responder a esta pregunta es preciso considerar detenidamente cómo la labor de intercepción se está concentrando cada vez más en causar perjuicio a los mercados de drogas. Es decir, la intercepción puede perjudicar el tráfico de drogas precisamente porque los organismos responsables de la intercepción, incluidos el Departamento de Defensa y dependencias del Departamento de Seguridad Nacional como el Servicio de Guardacostas, no buscan traficantes por miles de millas de fronteras. Más bien, estos organismos se valen de información de inteligencia para concentrar su búsqueda y acechar los puntos naturales de estrangulamiento dondequiera que se produzcan.

La intercepción del flujo en Colombia

Uno de estos puntos de estrangulamiento es el movimiento marítimo de casi toda la cocaína de Colombia por las aguas costeras de dicho país.

América del Sur exporta todos los años más de 700 toneladas métricas de cocaína a los Estados Unidos y Europa. Aproximadamente 500 toneladas métricas salen de América del Sur en embarcaciones no comerciales, como las lanchas “Go-fast” de perfil alargado, cada una de las cuales transporta entre 0,5 y 2,0 toneladas métricas de cocaína, y en barcos pesqueros, que normalmente transportan cargas de varias toneladas de cocaína.

Por tanto, la amenaza de la cocaína se puede describir, en términos simplificados, como 500 envíos marítimos al año, rumbo al norte, de la costa de Colombia a México y a las islas del Caribe, en la primera etapa de una serie de múltiples segmentos hasta la frontera de los Estados Unidos. Según estimaciones del movimiento de la cocaína presentadas en una evaluación interinstitucional, los 500 envíos se dividen aproximadamente en partes iguales entre los que salen de la costa norte de Colombia (con rumbo a las Grandes Antillas y a América Central) y de la costa occidental (con destino a México). En el Pacífico, se usan barcos pesqueros de mayor tamaño como transbordadores de cocaína con objeto de consolidar las cargas lejos de la costa colombiana, para continuar el movimiento a México.

Las lanchas “Go-fast” son eficaces porque son pequeñas, se pueden lanzar fácilmente desde numerosos estuarios y pequeños muelles, y son difíciles de detectar en alta mar. Los traficantes colombianos tienen una inversión considerable en cada envío que sale de América del Sur—hasta tres millones de dólares por lancha tipo “Go-fast”. Además, esta inversión no está asegurada. Una vez que la cocaína se entrega a los contrabandistas mexicanos para efectuar la segunda etapa de su viaje, entra en vigor una forma rudimentaria de seguro con

las organizaciones mexicanas, que suelen quedarse con una parte de la carga que llega hasta el 40 por ciento, y a cambio se comprometen a reembolsar a los traficantes colombianos si las drogas se pierden en el transporte. (Este arreglo ha tenido el efecto perverso de alentar el consumo local en México, porque las organizaciones venden parte de su producto en el mercado local). Ahora bien, mientras la cocaína está en tránsito a México no se puede asegurar y es de propiedad exclusivamente de la organización colombiana.

El ataque a los movimientos de lanchas “Go-fast” en aguas costeras promete hacer ruinoso o mínimamente provechoso un sector clave del negocio. Estados Unidos trabajará con el Gobierno de Colombia para dirigir nuestros activos y recursos de interdicción aéreos y marítimos en consecuencia, según proceda, mientras tratamos de establecer una infraestructura dedicada de sensores y una robusta capacidad colombiana para interceptar drogas en las aguas costeras. Los decomisos resultantes de esta labor no serán hechos aislados, sino que darán lugar a investigaciones de importantes organizaciones de traficantes y proporcionarán mejor información de las futuras actividades de contrabando.

Colombia es punto de origen o tránsito de cerca de 90 por ciento de la cocaína que entra en Estados Unidos. Además, el cultivo de la amapola de opio en Colombia ha pasado de ser casi inexistente en 1990 a ocupar una extensión de aproximadamente 6.500 hectáreas, que producen cerca de 4,3 toneladas métricas de heroína de gran pureza; suficiente para suministrar a una parte considerable del mercado de Estados Unidos. En vista de esta grave amenaza, la DEA ha transferido agentes de oficinas en países cercanos, para establecer un grupo de trabajo contra la heroína en Colombia. El grupo de lucha contra la heroína de Bogotá trabajará con la policía nacional colombiana en casos relativos a traficantes de alto nivel que abastezcan a mercados de Estados Unidos.

La industria colombiana de narcóticos financia a las organizaciones terroristas de dicho país, que monopolizan el cultivo de coca y se dedican cada vez

más a la producción y tráfico de drogas. El Gobierno de Colombia calcula que los ingresos de la cocaína financian más de la mitad de las compras de armas de los grupos terroristas y proporcionan financiamiento de logística esencial a los ejércitos ilegales del país. Por consiguiente, la política de Estados Unidos se orienta a respaldar al Gobierno de Colombia en su lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. Estos problemas, íntimamente relacionados entre sí, son especialmente evidentes en partes de Colombia al este de los Andes, escasamente pobladas y en las que se echa de menos la presencia del gobierno. La mayor parte de las cosechas de drogas de Colombia se cultivan en esas zonas, en las que el estado de derecho es débil y el acceso del gobierno, limitado.

Como resultado de esta angustiosa situación, en los últimos ocho meses se ha podido observar un cambio revolucionario en la manera en que Colombia percibe el vínculo entre terrorismo político y criminal, narcotráfico, corrupción e instituciones gubernamentales débiles. En vez de resignarse a aceptar esta situación como un hecho inevitable, el Presidente de Colombia Álvaro Uribe está contraatacando al narcotráfico y a los grupos terroristas a los que sostiene.

La población rural del Colombia, en particular, ha sido víctima del terror de los ejércitos ilegales del país: las FARC, ELN y AUC. En una sola incursión, el pasado mes de mayo, los rebeldes de las FARC incineraron a 117 residentes de Bojaya, entre ellos 45 niños, que se habían refugiado en la iglesia local. Los analistas creen que los rebeldes intentaban recuperar el control de un corredor usado para el contrabando.

Desgraciadamente, la tragedia de Bojaya no es un incidente aislado. En 2001, los ataques terroristas causaron la muerte de más de 3.000 colombianos. Otros 3.041 fueron secuestrados. Los rebeldes de ELN, FARC y AUC fueron responsables de más de 2.000 de esas víctimas, entre las que se contaban 205 niños, algunos de tan sólo tres años. La AUC asesinó a dos legisladores colombianos el año pasado y las FARC han secuestrado a cinco legisladores, un

candidato a la presidencia y un arzobispo católico. Los tres grupos terroristas también han asesinado a 12 alcaldes, y las FARC han amenazado a otros muchos, a los que han dejado ante la alternativa de dimitir o ser asesinados.

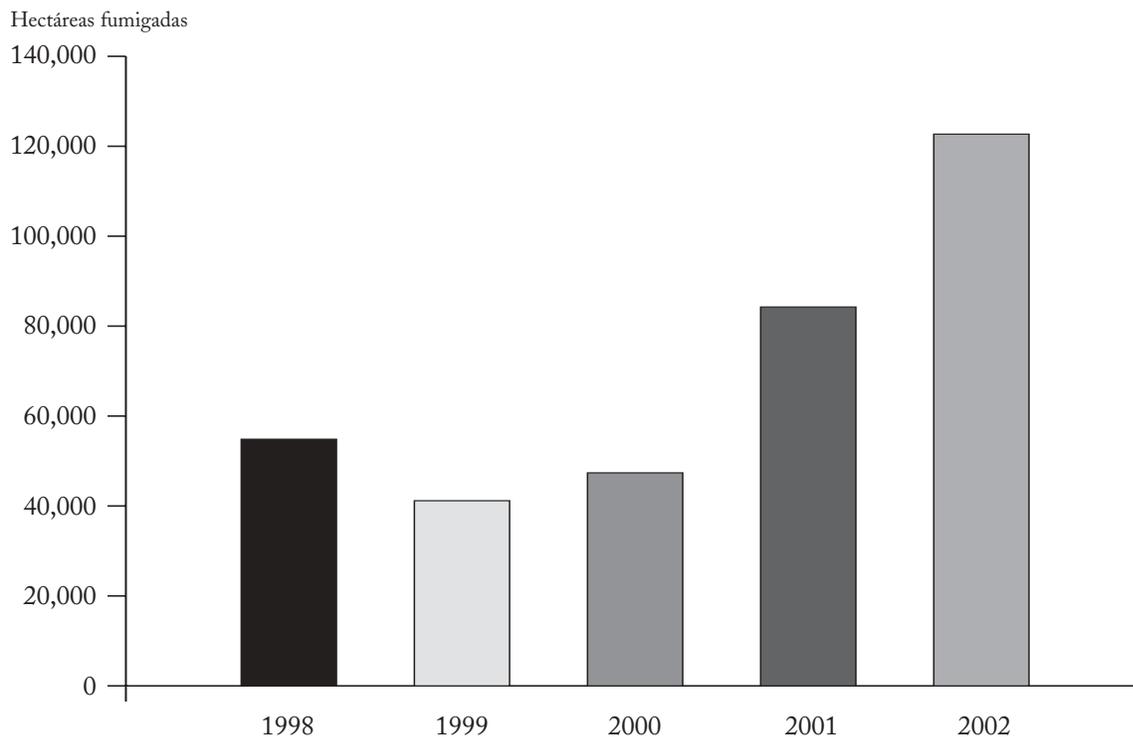
Con la elección del Presidente Uribe, Colombia ha acelerado la puesta en práctica de su programa de control de drogas; ha erradicado cantidades sin precedentes de coca y ha actuado con firmeza en varias zonas para debilitar a las organizaciones criminales y terroristas, restablecer el estado de derecho en regiones devastadas por la guerra y proteger los derechos y la seguridad de los ciudadanos colombianos. El logro de importantes adelantos en el control de drogas exigirá—y el Presidente Uribe se ha comprometido a ello—restaurar el estado de derecho en zonas que se encuentran actualmente bajo el control de los

terroristas y se utilizan para cultivar y producir drogas ilícitas.

Con asistencia de Estados Unidos, Colombia ha establecido grupos de trabajo encargados de la ejecución de la ley, cuidadosamente seleccionados o “investigados”, integrados por investigadores, fiscales, personal auxiliar especializado en decomisos de bienes, blanqueo de dinero y derechos humanos. Las autoridades colombianas y sus colegas estadounidenses de la DEA también están trabajando para atacar el sistema de mercado negro de cambio del peso, uno de los mecanismos que permiten a los traficantes colombianos repatriar los beneficios que les reporta el narcotráfico.

La fumigación aérea es un elemento principal de la estrategia colombiana contra el narcotráfico y es el programa que tiene las mayores posibilidades de

Gráfico 12: Programa en expansión de erradicación de coca en Colombia



Nota: Las estimaciones reflejan la superficie total cubierta. Fuente: Departamento de Estado de EE.UU.

perturbar la producción de cocaína antes que entre en la cadena de suministro a los Estados Unidos. Las operaciones de fumigado, si son intensivas, eficaces y persistentes, pueden causar el colapso de la industria de cocaína. La plantación de nuevos cultivos de coca es operación costosa para los agricultores, tanto por el trabajo que requiere como por los costos de sustitución (los plantones de coca suelen tardar un año en empezar a dar hoja cosechable). Según estimaciones del Institute for Defense Analyses, la erradicación de 200.000 hectáreas de coca costaría a los agricultores 300 millones de dólares, cantidad suficientemente elevada para convencer a los agricultores de que su cultivo no es rentable.

El Gobierno de Colombia puede haber alcanzado esa tasa de erradicación en las zonas ricas en coca de Putumayo y Caquetá, en algunos momentos del 2002, aunque será necesario repetir las fumigaciones durante los próximos 12 meses en la mayor parte de las zonas para disuadir a los agricultores de volver a plantar nuevas cosechas. El continuo apoyo de Estados Unidos será esencial para que Colombia mantenga este grado de erradicación.

Donde la erradicación dé lugar a los deseados éxodos de agricultores de las zonas remotas de cultivo, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional establecerá programas de desarrollo alternativo, con el fin de mitigar algunos de los efectos perturbadores que se pudieran dejar sentir en la economía local.

La asistencia de Estados Unidos se concentrará en promover el desarrollo alternativo, en zonas donde los proyectos sean económicamente viables y autosostenibles y cuenten, o se espere que cuenten pronto, con suficiente presencia del Gobierno para asegurar que los proyectos se ejecuten en beneficio de la producción legítima y el gobierno democrático. La ejecución debería estar plenamente integrada con los esfuerzos del Gobierno de Colombia para establecer la seguridad y llevar a cabo otros programas antinarcóticos, económicos y sociales.

La Cordillera Andina

El aumento de la demanda en Europa y América Latina y el mayor control sobre las drogas en Colombia están intensificando la presión sobre Perú y Bolivia, países donde los productos de coca a puerta de granja están alcanzando precios muy elevados. Los nuevos gobiernos en ambos países se encuentran ante la difícil tarea de reducir la producción de la droga y al mismo tiempo hacer frente a la debilidad económica y la inestabilidad política.

Las economías de Perú y Bolivia han sufrido los efectos de la atonía de la economía mundial y el deterioro económico de mercados tradicionales de exportación en Brasil y Argentina. Estos descabros, a su vez, han repercutido de manera adversa en el empleo y el desarrollo alternativo. En algunos casos, los traficantes están apremiando a los gobiernos legítimos mediante una combinación de anarquía y demandas radicales. Estas acciones están socavando las instituciones democráticas, a las que dejan vulnerables a la creciente corrupción y violencia—camino al que se vio abocada Colombia hace muchos años.

En Perú, el Gobierno del presidente Toledo se enfrenta a la ardua tarea de reconstruir las instituciones democráticas en un ambiente que denota la erosión de la confianza pública. El cultivo de coca está recuperándose en regiones frecuentadas por los terroristas del Sendero Luminoso, mientras que Perú ha debilitado su presencia de seguridad en algunas regiones de cultivo de drogas y frenado la ejecución de su labor general de control de drogas. Perú tiene que actuar con renovada firmeza para impedir el resurgimiento de la peligrosa combinación del terrorismo del Sendero y la expansión de la producción de cocaína.

Bolivia también está atravesando un período turbulento. El año pasado, grupos radicales organizaron protestas violentas que han perjudicado la economía y han desafiado al gobierno. Estos

grupos, entre los que figuran cultivadores de coca, militantes indígenas, maestros, y consumidores de zonas urbanas, tienen objetivos divergentes y no se han agrupado en torno a un sólo líder en el pasado, pero en fechas más recientes han demostrado su capacidad de trabajar juntos. Grupos políticos minoritarios y de oposición han visto secuestradas sus causas legítimas por un movimiento vociferante que clama en pro de la coca, y los reformistas serios pueden encontrarse incómodamente alineados con una serie de figuras políticas marginales que creen que el destino de Bolivia es suministrar coca al mundo.

El Gobierno del Presidente Sánchez de Lozada ha evitado con firmeza las violentas confrontaciones, pero ahora está siendo presionado para hacer concesiones que podrían deshacer los adelantos logrados por gobiernos anteriores para sustituir el cultivo de la coca por el empleo legítimo. En 2002, el cultivo de coca en Bolivia aumentó 23% en relación con el año anterior, cantidad suficiente para producir, aproximadamente, 60 toneladas métricas de cocaína. El mensaje de Estados Unidos no deja lugar a dudas en cuanto a la imperiosa necesidad de que Bolivia prosiga su tarea de erradicación si no quiere arriesgarse a perder gran parte de la asistencia y el apoyo económico del Gobierno de Estados Unidos.

México: el aprovechamiento del éxito

México está situado justo entre los productores de cocaína de la cresta andina y los consumidores estadounidenses. Produce anualmente miles de toneladas de marihuana, más de siete toneladas métricas de heroína y una cantidad de metanfetamina que se desconoce. La situación de este país representa tanto un gran reto como una gran oportunidad, y permite abrigar más esperanzas que en cualquier otro momento desde hace muchos años. Al asumir la presidencia, el Presidente Vicente Fox reconoció que en su ideal de un México

próspero no había cabida para cárteles institucionalizados de drogas, ni para la corrupción y anarquía que fomentan. Está adoptando medidas serias contra ellos, dirigiéndose específicamente contra la organización asesina Arellano Félix, entre otras. Ha intensificado la cooperación de los organismos encargados de la ejecución de la ley con los Estados Unidos y ha iniciado el proceso de reforma de instituciones que no funcionan debidamente y son, a veces, corruptas.

Estas acciones valerosas tienen un precio. En febrero de 2001, en un incidente que se ha atribuido al tráfico de drogas, hombres armados de ametralladoras obligaron a un grupo de 15 hombres y muchachos a entrar en la parte trasera de un camión donde dieron la muerte a 12 de ellos. En noviembre del mismo año, dos jueces federales mexicanos y la esposa de otro juez fueron abatidos por los disparos de un fusil AK-47 efectuados desde un automóvil en marcha; uno de los jueces había provocado la ira de los traficantes con un fallo que había emitido. (El Presidente Fox calificó este ataque de “crimen contra el estado en general”). En fechas más recientes, un comandante de policía de la brigada antinarcoóticos fue acorralado en una carretera y muerto a tiros, en una operación que se ha atribuido generalmente a los traficantes de drogas. Pese a estos graves incidentes, México mantiene su firme resolución de poner fin al tráfico internacional de drogas en su territorio.

Desde que el Presidente Fox asumió su cargo en diciembre de 2000, 14 importantes traficantes han sido arrestados y casi 300 de sus subordinados inmediatos están bajo custodia. Los trabajos cooperativos de ejecución de la ley dirigidos contra la Organización Arellano-Félix, con sede en Tijuana, responsable de pasar de contrabando más de una tercera parte de la cocaína consumida en Estados Unidos, culminaron el pasado mes de marzo con el arresto de Benjamín Arellano Félix (poco después de la muerte violenta de su hermano Ramón Arellano Félix). Un mes más tarde, el segundo jefe del Cártel del Golfo fue arrestado. El jefe de una banda de Juárez, que a menudo coordinaba envíos con el

Cártel del Golfo, fue arrestado el pasado mes de mayo. En septiembre, las autoridades mexicanas pusieron a buen recaudo al jefe de una banda que controlaba el comercio de drogas de la Ciudad de México.

Entre las principales medidas adoptadas por el Gobierno de Fox para llevar a cabo la reforma institucional se puede mencionar la división en compartimentos separados de la unidad contra la delincuencia organizada para reducir las filtraciones, y las disposiciones para asegurar que todos los nuevos miembros sean sometidos a pruebas poligráficas y evaluaciones psicológicas. El Procurador General Rafael Macedo de la Concha ha establecido una nueva Agencia Federal de Investigaciones, y en noviembre de 2002 se publicó el Programa Nacional de Control de Drogas de México. Por último, al Gobierno de Fox no le ha ardeado actuar contra funcionarios corruptos de la administración civil y de las fuerzas armadas, como se demostró con la sentencia dictada en noviembre de 2002 contra dos oficiales generales acusados de haber ayudado al tráfico de drogas, y el arresto en octubre de 2002 de dos docenas de individuos acusados de filtrar información confidencial sobre actividades de control de drogas del ejército, la policía federal y el Procurador General.

Otros indicios positivos incluyen una serie continua de muertes de traficantes que se disputan en luchas intestinas el control de las rutas del tráfico. No obstante, todavía quedan grandes obstáculos, entre ellos, reducir los atrasos en la tramitación de solicitudes de extradición de Estados Unidos. Para perturbar de manera significativa el flujo de drogas a Estados Unidos también será preciso hacer continuos adelantos hacia el fortalecimiento de la ejecución de la ley y poner fin a la impunidad de los ataques al estado de derecho.

Estados Unidos continuará apoyando las actividades de control de drogas de México, mediante una combinación de asistencia técnica y material, concentrada en la capacitación, y apoyo operativo para el ataque de organizaciones y arrestos,

perturbación de las actividades de blanqueo de dinero, planes de intercepción de cocaína y marihuana, así como prestación de una ayuda mejor y más amplia para la erradicación de los cultivos de marihuana y adormidera.

Afganistán: La reconstrucción de la capacidad de control de drogas

La desorganización interna que siguió a la caída del régimen Talibán trajo consigo la reaparición del cultivo de la amapola de opio y un resurgimiento parcial de la producción de opio. Aunque el volumen de producción sigue siendo inferior al del período de auge, de 1996 a 2000, los recientes aumentos han devuelto a Afganistán la dudosa distinción de principal productor de opiáceos del mundo, con una producción en 2002 que, según las estimaciones, sobrepasa en más del doble a la de Birmania, el otro principal productor de opio del mundo (véase el Gráfico 13).

Para el Afganistán posterior al régimen Talibán, no es posible exagerar la importancia de lo que está en juego. Al financiar a los caudillos locales, el comercio afgano de drogas contribuye a la inestabilidad política local. También amenaza a los gobiernos de todo el mundo mediante la asistencia financiera que los beneficios de la droga pueden proporcionar a organizaciones terroristas como al Qaida. Por esos motivos, Estados Unidos apoya firmemente las actividades multilaterales para reducir el comercio ilícito de opio y heroína que está resurgiendo en Afganistán.

Estas actividades multinacionales incluyen como países socios a miembros del G-8, en particular, el Reino Unido, principal país del G-8 encargado de programas antinarcóticos en Afganistán. El objetivo de las actividades multilaterales es reducir la influencia desestabilizadora de las drogas ilícitas en Afganistán y romper los vínculos entre el comercio de drogas de Afganistán y sus organizaciones terroristas. Nos proponemos alcanzar esos objetivos mediante iniciativas

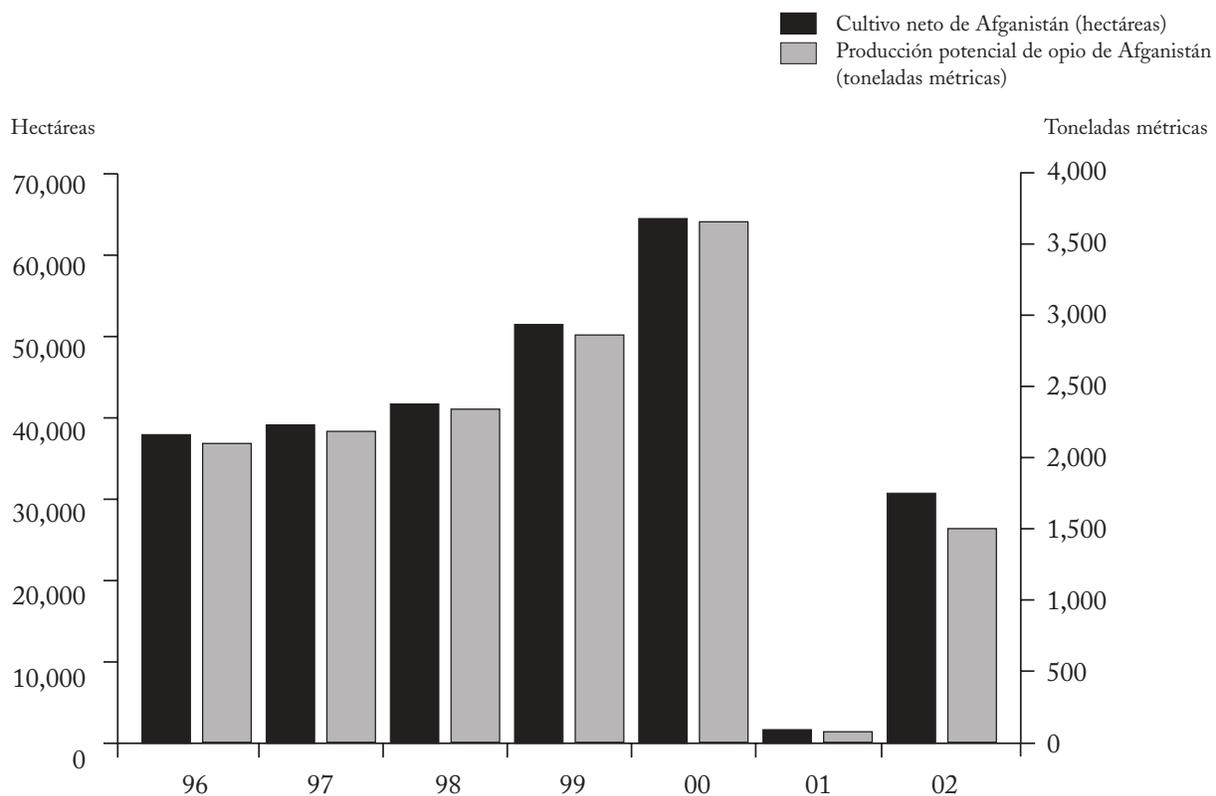
a largo plazo que perturben el comercio del opio de Afganistán y ofrezcan otros medios de vida y oportunidades económicas, un estado de derecho real y eficaz y un entorno favorable para un efectivo gobierno central representativo.

La estrategia tiene dos elementos principales. Primero, tratar de perturbar las actividades de los principales traficantes de drogas, mediante la interceptación y la ejecución de la ley. A través de actividades tales como la Operación Contención de la DEA, Estados Unidos reforzará las capacidades antinarcóticas de los países vecinos de Afganistán para estrangular los flujos de entrada o salida de ese país de drogas, precursores químicos y suministros afines. Segundo, tratar de reducir la producción de opio al ofrecer otros medios de vida a los agricultores, junto con actividades integrales de erradicación.

De conformidad con este plan internacional, Estados Unidos apoyará el establecimiento de un organismo normativo de control de drogas y un organismo de ejecución de las leyes antinarcóticas y se esforzará por robustecer las instituciones judiciales de Afganistán, a fin de hacer posible la ampliación del estado de derecho. El personal militar y de ejecución de las leyes afgano será capacitado y equipado para desempeñar funciones de seguridad fronteriza y regional, esenciales para llevar el control del gobierno a zonas donde no existe el estado de derecho y en las que se ha infiltrado el comercio ilícito de drogas. Al mismo tiempo, se iniciarán programas a corto plazo para eliminar la corrupción relacionada con las drogas en el gobierno central, los gobiernos regionales y en las fuerzas armadas.

Colaboraremos con la comunidad internacional y las organizaciones internacionales de ayuda para brindar

Gráfico 13: Cultivo neto de adormidera y producción potencial de opio de Afganistán



oportunidades de medios de vida económicos legítimos a los agricultores y trabajadores afganos, mediante iniciativas que ofrezcan opciones de microcrédito y préstamos de subsistencia, opciones de sustitución por cosechas legales, y programas de metálico por trabajo para los trabajadores migrantes. Cuando sea posible, los programas se concentrarán en proyectos que den nuevo impulso a la educación, la salud, la seguridad pública, los servicios sociales, las telecomunicaciones y la infraestructura de transportes de Afganistán.

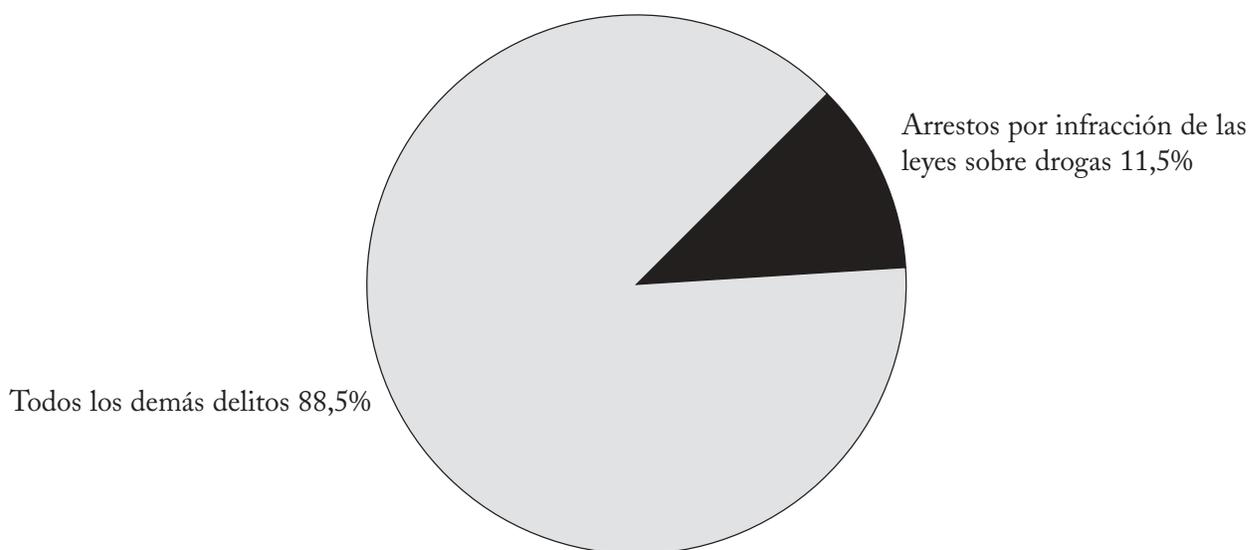
Para lograr los resultados deseados en Afganistán, la comunidad internacional tendrá que hacer un compromiso a largo plazo con los esfuerzos antinarcóticos y con la más amplia tarea de reconstrucción del país. Estas actividades entrañarán esfuerzos internacionales, en los que Estados Unidos es uno de muchos participantes.

Los acontecimientos en Europa occidental

El mercado de drogas ilícitas es de ámbito internacional. El comercio mundial de cocaína ahora se extiende a importantes mercados satélites en Europa. El consumo de heroína elaborada en Asia también se ha generalizado en los países de la Unión Europea. Para entender el comercio de drogas sobre la base del mercado es preciso tomar en cuenta el funcionamiento de estos mercados que, de no controlarse, tienen la capacidad de amortiguar los esfuerzos dirigidos por Estados Unidos para perturbar el comercio de drogas en este hemisferio.

Por consiguiente, Estados Unidos sigue con atención el debate entablado en países europeos, donde la cuestión de las drogas se aborda cada vez más como

Gráfico 14: Los arrestos por infracción de las leyes sobre drogas representaron 11% de todos los arrestos efectuados en 2001



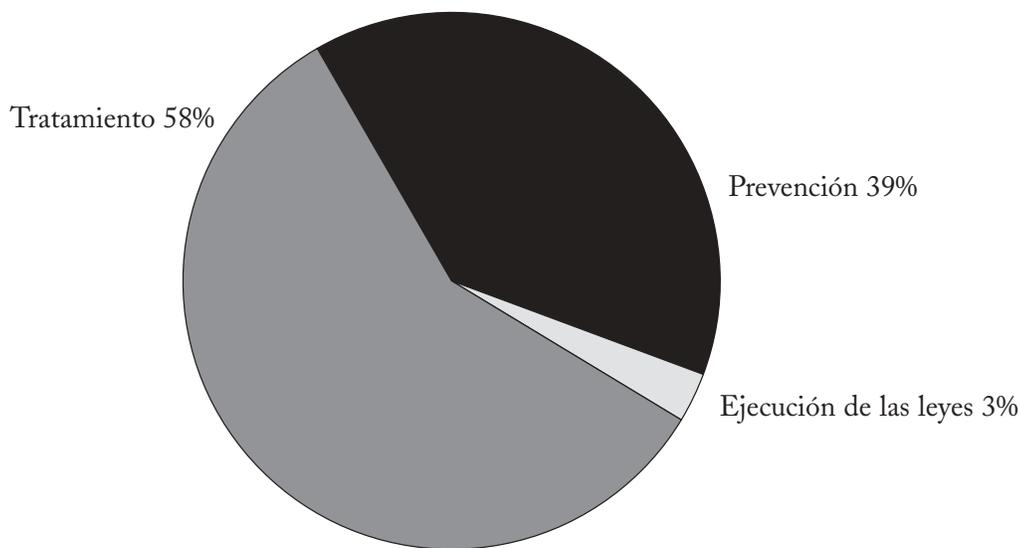
un problema de salud pública y no de ejecución de la ley. Como se ha indicado anteriormente, un estudio más detallado del problema de las drogas revela la dificultad de separar estos dos aspectos. El hecho es que algunos países tienen que hacer frente a un aumento de las dificultades tanto de salud pública como de ejecución de la ley como consecuencia de las políticas que han adoptado.

Las políticas de descriminalización se están promoviendo precisamente por lo que no son: una respuesta de salud pública al problema de las drogas. Estos criterios “tolerantes” están en contraste con la política supuestamente más “punitiva” de los Estados Unidos. Como decía un reciente informe de los medios de comunicación, “La tendencia en Europa occidental es a descriminalizar todas las drogas, incluso la heroína y la cocaína, y tratar el uso indebido de drogas como un problema de salud y no como un delito”.

Esta caracterización encierra dos ironías. La primera es la idea de que la política de Estados Unidos está impulsada exclusivamente por el deseo de castigar, cuando, en realidad, sólo una pequeña fracción de los arrestos efectuados tiene algo que ver con las drogas (véase el Gráfico 14), y los programas de prevención y tratamiento de Estados Unidos son los más adelantados y más generosamente financiados del mundo (el Presidente Bush ha prometido aumentar el presupuesto para tratamiento en 1.600 millones de dólares en cinco años). La investigación médica de Estados Unidos en tratamiento y prevención, dirigida por NIDA, no tiene par en el mundo y los recursos que se le dedican superan con creces las cantidades gastadas en investigaciones relativas a intercepción y ejecución de las leyes (véase el Gráfico 15).

La segunda ironía es pretender que los criterios de la tal llamada “reducción del daño” representan un planteamiento de salud pública. Ninguna política

Gráfico 15: Gasto federal en investigación y desarrollo para tratamiento y prevención (solicitud para el ejercicio fiscal 2004)



Total: 1.059 millones de dólares

puede considerarse seriamente de bien público si promueve el contagio del uso indebido de drogas. Sin embargo, ese es precisamente el efecto de las actividades de reducción del daño tales como la descriminalización de la marihuana; cuando la droga pasa a ser más asequible, aceptable y barata, atrae a mayor número de jóvenes vulnerables.

Estados Unidos continuará discutiendo esta cuestión en varios foros multilaterales, como el Seminario de Estados Unidos y la Unión Europea sobre reducción de la demanda, que ha conducido a un compromiso a intercambiar ideas y experiencias en la lucha contra el uso de drogas y la toxicomanía. Otro importante foro multilateral es el European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction.