

Sección:  
Política Exterior  
de Colombia

## **El desafío de la amapola en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos**

**Juan Gabriel Tokatlian\***

El propósito de este ensayo es relevar el significado y alcance de un nuevo fenómeno en materia de drogas en el país: el encumbramiento del cultivo y procesamiento de la amapola en Colombia. Con este trabajo se desea explicitar la naturaleza y el contenido de la problemática del negocio de la heroína.

A los efectos de este análisis, y dado que el espacio geopolítico que prevalece en cuanto a Colombia y a la evolución contemporánea de la demanda y oferta de distintas sustancias psicoactivas como la marihuana y la cocaína ha sido el continente americano, se hará énfasis en la cuestión de la heroína referida al mercado de Estados Unidos (donde se estima se encuentra el 6% del consumo mundial de opiáceos). Cabe aclarar que no se desconoce la importancia de la Europa comunitaria como un área relevante de demanda de heroína (donde el estimativo de consumo de opiáceos alcanza el 18% del total internacional). Sin embargo, la CE no ha sido hasta el momento fuente primordial del tráfico de he-

roína proveniente de Colombia, sino que ha sido abastecida por la más cercana producción asiática. En cambio, EU parece ser el epicentro de expansión de los traficantes colombianos de heroína.

Ahora bien, la tesis central de este escrito es indicar que, en el caso de la amapola, todavía se está en condiciones de no repetir los errores y horrores que dejó el tratamiento de los asuntos de la marihuana y la cocaína<sup>1</sup>. Más que elucubrar en un horizonte temporal de largo plazo acerca de una política reactiva para hacer frente, en ese próximo momento, al tópic de la heroína y sus manifestaciones más críticas, convendría una sana y sofisticada estrategia preventiva que, recogiendo las enseñanzas dejadas por dos "guerras" inútiles y torpes contra la marihuana y la cocaína, buscara una salida realista y viable a la evolución del mencionado negocio. Como dijera con lucidez Maquiavelo respecto a lo que un "príncipe sabio" debiera hacer al confrontar graves y grandes problemas:

No cuidar sólo de las dificultades presentes, sino de las futuras y del modo de vencerlas; porque, previendo las lejanas, fácilmente pueden ser remediadas, mientras que si se espera a que ocurran, no llega a tiempo la medicina y se vuelve incurable la dolencia (...) (por ello) cuando se prevén los peligros (y éste es el privilegio de los prudentes), pronto se conjuran; pero si, desconociéndolos, se les deja crecer de modo

\* Director del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes. Este ensayo fue presentado ante el simposio internacional "Drogas: Visión Integral de un Problema del Mundo", organizado por el Parlamento Andino y la Dirección Nacional de Estupefacientes de Colombia en Bogotá, durante el 25-26 de noviembre de 1992.

1 Sobre las estrategias jurídicas, políticas, económicas e internacionales utilizadas por el país en las últimas dos décadas véase Carlos G. Arrieta, Luis J. Orjuela, Eduardo Sarmiento y Juan G. Tokatlian, *Narcotráfico en Colombia*, Bogotá, Ediciones Uniandes-Tercer Mundo Editores, 1990.

que nadie los advierta, son irremediables<sup>2</sup>.

El objeto de plantear la necesidad de un criterio propositivo y activo para afrontar el tema de la heroína es triple: revertir la lógica inercial de beneficios cortoplacistas transitorios y costos futuros aberrantes, tal lo acontecido con otros ejemplos anteriores al abordar la espinosa y contradictoria cuestión de las drogas; eludir una suerte de racionalidad recurrente que surge del hecho de terminar adoptando el diagnóstico norteamericano para enfrentar los problemas derivados del desarrollo del negocio de los narcóticos, al carecer de una política propia, audaz y creativa para detener su evolución trágica; y evitar que por desconocimiento, pasividad y/o indiferencia, Colombia se convierta en un asunto de inseguridad o de desafío para la comunidad internacional.

### **Estados Unidos y la heroína**

Parece prudente desarrollar el presente ensayo con suficiente información básica. En esa dirección, algunos datos son necesarios. La producción mundial neta de heroína ha ido creciendo en los últimos años: para 1990 se estimaba un total de 3.520 toneladas métricas y

en 1991, la cifra tentativa llegaba a 3.819. En forma concomitante, se pasó de una superficie global neta cultivada de 214.015 hectáreas en 1990 a 226.330 en 1991 (los totales respectivos para la coca fueron 211.820 y 206.240, mientras los correspondientes a la marihuana alcanzaron 37.835 y 20.919). Tradicionalmente, las áreas de mayor generación de heroína han sido el sudeste asiático (pasó de producir el 54.42% de la heroína en 1988 al 69.38% en 1991), el sudoeste de Asia (produjo respectivamente en 1988 y 1991, el 43.56% y el 27.49% de heroína) y México y Guatemala, en Latinoamérica. Individualmente, los mayores productores para 1991 fueron Myanmar (ex-Burma, con 2.350 toneladas métricas), Afganistán (570), Irán (300), Laos (265), Pakistán (180), México (41), Tailandia (35), Líbano (34) y Guatemala (17)<sup>3</sup>.

En cuanto a la disponibilidad de heroína en el mercado estadounidense, prevaleció un cambio en su composición durante la década de los años ochenta. Por ejemplo, hacia 1983, el 48% provenía del sudoeste asiático, el 33% de México y Guatemala y el 19% del sudeste asiático. Para 1987, se observó que el 42% provenía de México y Guatemala, el 33% del sudoeste de Asia y el 25% del sudeste asiático. Hacia 1990, la distribución era: el 56% del sudeste asiático, el

23% de México y Guatemala y el 21% del sudoeste de Asia<sup>4</sup>. Estas transformaciones están ligadas a la facilidad/dificultad de acceso al mercado estadounidense, la calidad/pureza del producto, el gusto/hábito del consumidor norteamericano, entre otros motivos.

En términos de precios, las oscilaciones han sido significativas. El kilo al por mayor de heroína mexicana en EU fluctúa entre US \$65.000 y US \$180.000. Para el caso de la heroína del sudoeste asiático, los valores son entre US \$80.000 y US \$200.000 por kilo. La heroína del sudeste de Asia alcanza cifras entre US \$70.000 y US \$240.000 por kilo. Estos datos demuestran que para comienzos de la década de los años noventa, el precio del kilo de heroína en Estados Unidos es, en promedio, de seis a diez veces el precio del kilo al por mayor de cocaína. Ahora bien, el precio de la heroína está vinculado a su grado de pureza; por ello, la de mayor valor la del sudeste asiático es la de más alta pureza de todas, con un promedio del 29.1 %. En ese sentido, cabe agregar que la pureza general de la heroína ha ido elevándose. Para 1980-1986, el gramo de heroína en EU tenía un grado mínimo de pureza entre 4% y 6%<sup>5</sup>. En 1988, el gramo fluctuaba entre el 10% y el 43% de pureza; para 1989, fue de 11%-49%; para

2 Nicolás Maquiavelo, *El príncipe*, Bogotá, El Áncora Editores, 1988, p. 46.

3 Estos datos pueden consultarse en el United States Department of State, Bureau of International Narcotics Matters, *International Narcotics Control Strategy Report*, Washington DC, US Government Printing Office, 1992, pp. 27-28. Con base en informes de las Naciones Unidas, el Observatoire Géopolitique des Drogues ubicado en Francia indica que, en 1992, Afganistán pudo haberse convertido en el primer productor de opio. Véase Informativo Internacional sobre las Drogas, No. 3, enero de 1992, p. 1. Según la misma fuente, India y Birmania están incrementando la producción de heroína del sudoeste de Asia. Véase Informativo Internacional sobre las Drogas, No. 14, diciembre de 1992, pp. 1 y 3.

4 Esta información se encuentra en el Drug Enforcement Administration, Office of Intelligence, *Worldwide Heroin Situation 1990*, Washington DC, mayo de 1991.

5 Véase United States General Accounting Office, *Special Report from the Comptroller General of the United States, Controlling Drug Abuse*:

1990 era de 8%-44% y para 1991 alcanzó entre 23%-52%<sup>6</sup>.

En cuanto a la situación del mercado estadounidense, es dable advertir que la heroína originada en el sudeste de Asia (de más alta pureza y precio) se distribuye mayoritariamente en la costa este de EU; la mexicana y guatemalteca domina la oferta en la costa oeste; y la proveniente del sudoeste asiático sobresale en el centro y sur del país. El reparto geográfico del negocio coincide con el establecimiento de grupos del crimen organizado en Estados Unidos, identificados por su nacionalidad y dispersos en distintas ciudades y regiones, que actúan en asocio con mafias tradicionales norteamericanas<sup>7</sup>. La diversificación de la oferta de heroína fue acompañada por la consolidación de agrupaciones étnicas en EU que pasaron a ser los eslabones claves en la comercialización de aquélla. La Cosa Nostra, las "tríadas" chinas, las bandas chino-tailandesas, por ejemplo, se reparten y controlan el mercado de Nueva York. Chicanos y mexicanos, por su parte, se han afirmado en su manejo de la heroína proveniente de Latinoamérica. Paquistaníes, hindúes, libaneses, álbanos, turcos, iraníes, israelíes, entre otros, manejan la distribución de la heroína que viene

del sudoeste de Asia. Los vendedores al detal son, por lo general, minorías étnicas como caribeños, negros, latinos, etc. Mientras tanto, a las "muías" del sudoeste y del sudeste de Asia y del Medio Oriente que transportan la heroína hacia Estados Unidos se les han sumado nacionales africanos de Nigeria, Costa de Marfil, Ghana, Senegal, Togo, entre varios otros<sup>8</sup>.

En esa dirección corresponde indicar que las mafias que hacen parte de la red internacional de la heroína conforman agrupaciones cerradas y extremadamente violentas<sup>9</sup>. En estudios recientes se ha mostrado la vinculación de traficantes colombianos a este entramado transnacional de conglomerados mañosos<sup>10</sup>. Así mismo, resulta pertinente mencionar que también han aparecido trabajos interesantes acerca de las actividades de agencias gubernamentales norteamericanas, entre ellas la CÍA, en el sudeste y el sudoeste asiático, sus lazos y nexos con grupos anticomunistas locales relacionados con el negocio del opio y la forma como dichas agencias ampararon el tráfico de drogas bajo el supuesto de proteger y propiciar intereses vitales estadounidenses en el área: se privilegiaron a tal nivel las "necesida-

des" y los "imperativos" de seguridad nacional que la supresión y control de la heroína en esas regiones se tornó una meta relativamente secundaria y bastante irrelevante<sup>11</sup>. Sólo la creciente significación del tema en términos del aumento de la demanda en EU ha ido alterando con lentitud este parámetro de conducta, clandestino y sórdido.

En cuanto al consumo de heroína en Estados Unidos es posible afirmar lo siguiente: hacia comienzos de la década de los años sesenta existían unos 50.000 heroinómanos<sup>12</sup>; para 1972 se calculaba un número de 560.000 consumidores de heroína; en 1978, el total ascendió a 631.000 y en 1980 alcanzó los 465.000<sup>13</sup>. Desde 1982 hasta 1990, de acuerdo con el National Institute of Drug Abuse del Departamento de Salud de EU (que se encarga, entre otras, de la encuesta nacional domiciliaria sobre consumo de drogas), se mantuvo una población constante de adictos a la heroína; 492.000 aproximadamente<sup>14</sup>. Llama la atención este tipo de afirmación cuando, según la oficina de la National Drug Policy (la agencia del "Zar de las drogas"),

las drogas como el crack y la heroína, que son consumidas por un segmento muy pequeño de la población, realmente no se prestan para el estudio de la

6 Véase Drug Enforcement Administration, Office of Inteligence, Illegal Drug Price/Purity Report, Washington DC, noviembre de 1991.

7 Véase President's Commission on Organized Crime, America's Habit: Drug Abuse, Drug Trafficking and Organized Crime, Washington DC, US Government Printing Office, 1986.

8 Véase "The Nigerian Connection" en Newsweek, octubre 14 de 1991, p. 17 y María Luisa Cesoni, "Les routes des drogues: explorations en Afrique Subsaharienne", en Revue Tiers-Mondc, Tomo XXXIII, No. 131, julio-septiembre, 1992.

9 Véase President's Commission on Organized Crime, op. cit.; Stephen Fox, Blood and Poioer: Organized Crime in Twentieth-Century America, Nueva York, William Morrow, 1989 y Pino Arlacchi, Mafia Business, Oxford, Oxford University Press, 1988.

10 Véase, entre otros, Claire Sterling, Octopus: the Long Readi of the International Sicilian Mafia, Nueva York, Simon and Schuster, 1990 y James Mills, The Underground Empire, Nueva York, Dell Publishing Co., 1987.

11 Véase, entre otros, Jonathan Kitty, Tile Crimes of Patriots, Nueva York, Norton Publishing Co., 1987 y Jonathan Marshall, Drug Wars: Corruption, Counterinsurgency and Covert Operations in the Third World, Berkeley, Cohen and Cohen, 1991.

12 Véase Antonio Escohotado, Historia de las drogas, Madrid, Alianza Editorial, 1989, Vol. 3, p. 161.

13 Véase President's Commission on Organized Crime, op. cit., p. 35.

14 Véase "The Curse of China White" en Newsweek, op. cit., p. 10 y La Casa Blanca, Estrategia nacional de control de drogas, Washington DC, 1991.

encuesta domiciliaria. El uso frecuente de la heroína, por ejemplo, ni siquiera es estimado en la encuesta domiciliaria porque los entrevistadores raramente encuentran más que unas pocas personas que la consumen<sup>15</sup>.

Lo paradójico es que, con base en encuestas que no miden bien el nivel de heroína, se ha afirmado una regularidad en la demanda de esta droga durante una década. No obstante, la pauta de continuidad parece quebrarse hacia 1992. Según nuevos datos oficiales, el consumo de heroína ha crecido en un 75% llegando a casi más de 900.000 adictos<sup>16</sup>.

Sin duda, esta alza ha producido preocupación. Ello, entre otras razones, por dos motivos principales. Primero, porque el exceso de utilización de heroína es más fatal que otras sustancias psicoactivas. La proporción de muertes generadas por abuso de drogas es aproximadamente 8 por cocaína y 0.1 por marihuana. Segundo, porque la relación sida-drogas es más intensa y directa en el caso de la heroína.

Se calcula que 1.1 a 1.3 millones de personas en Estados Unidos usan jeringas para inyectarse heroína (mayoría), cocaína y anfetaminas. Sólo en Nueva York, el 60% de los altamente adictos (en especial, heroínómanos) que utilizan agujas o hipodérmicas son HIV positivo.<sup>17</sup> De allí que resulta lógico que, de acuerdo con las Naciones Unidas, "la heroína es la droga que causa los mayores problemas de salud pública"<sup>18</sup>.

### Colombia y la amapola

Los primeros hallazgos de plantación de amapola en el país se producen en 1983 en un departamento, el del Tolima. Hacia 1984 se destruyeron 17.200 matas de amapola en dos departamentos, el del Tolima y el del Meta. En 1986, son destruidas 150.000 matas de amapola y se incautan 2 kilos, 297 gramos de heroína. Durante 1987, se confiscaron 2 kilos más de heroína. En ambos casos, la heroína era de muy baja calidad. Para 1988, se erradicaron 1.970.000 matas de amapola, mientras que se descubrieron dos laboratorios de base de morfina en Bogotá y Ba-

rtranquilla<sup>19</sup>. Durante los siguientes dos años (1989-1990) los de mayor intensidad en la "guerra" contra la cocaína las estadísticas oficiales no muestran datos de incautaciones o destrucciones vinculadas a la amapola o a la heroína. No sin sorpresa, para 1991, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) anuncia la existencia de 2.500 hectáreas cultivadas de amapola<sup>20</sup>. El director de la Policía Antinarcóticos, general Rosso José Serrano confirmó ese estimativo y ante una pregunta sobre si todavía se podía frenar el problema de la heroína, dijo: "Estamos a tiempo porque, en realidad, no hay más de 2.500 hectáreas sembradas de amapola, otras cifras serían exageradas"<sup>21</sup>. A finales de 1991, el gobierno anunció la destrucción de 1.406 hectáreas de amapola, el decomiso de 17 kilos de morfina y 30 kilos de opio y el desmantelamiento de cinco laboratorios de base de morfina en Neiva, departamento del Huila<sup>22</sup>. Con estos datos, parecía presumible que el fenómeno de la amapola se viera reducido en el ritmo y al-

- 15 Oficina de Política Nacional para Control de Narcotráficos, Indicadores adelantados de tendencia en el tráfico y consumo de drogas, Washington DC, septiembre de 1990, pp. 8-9.
- 16 Véase el editorial "The New Heroin Bargain", en *Time* New York Times, febrero 10, 1992; Richard White, "Drugs: the Forgotten Debate"; en *Vie Christian Science Monitor*, marzo 20, 1992; Michael Isikoff, "International Opium Production Up 8% Last Year", en *The Washington Post*, marzo 1, 1992; Joseph Treaster, "Smuggling and Use of Illicit Drugs are Growing, U. N. Survey Finds" en *The New York Times*, enero 13, 1992; Joseph Treaster, "Use of Cocaine and Heroin Rises Among Urban Youth", en *Vie New York Times*, diciembre 19, 1991; Charles Rangel, "To Get Ahead of Heroin", en *The Washington Times*, junio 17, 1992, y David Lyons, "Heroin Traffic Tailgating Cocaine", en *The Miami Herald*, octubre 12, 1992. Para 1992, los documentos oficiales estadounidenses comienzan a indicar "que el uso de heroína podría aumentar en los años venideros" y que existen indicios de "un resurgimiento en el uso de heroína". Véase *La Casa Blanca, Estrategia nacional de control de drogas*, Washington DC, 1992.
- 17 Véase Mathea Falco, "Introduction", en Mathea Falco y Warren I. Cikins (eds.) *Tomarás a National Policy on Drug and Aids Testing*, Washington DC, The Brookings Institution, 1988, p. 8 y Daniel K. Benjamín y Roger Leroy Miller, *Undoing Drugs*, Nueva York, Basic Books, 1991, pp. 121-122.
- 18 Naciones Unidas, *Los Naciones Unidas y la fiscalización del uso indebido de drogas*, Nueva York, ONU, 1987, p. 25.
- 19 Para esta información véase *La lucha contra el narcotráfico*, Presidencia de la República, octubre, 1988 y Virgilio Barco Vargas, *Informe del Presidente de la República*, Virgilio Barco, al Congreso Nacional, Bogotá, Presidencia de la República, julio 20, 1989.
- 20 Departamento Administrativo de Seguridad, dirección, "Aspectos de interés sobre el cultivo de amapola", mimeo, Bogotá, noviembre, 1991.
- 21 Véase *El Tiempo*, diciembre 22, 1991, p. 14 "Véase Policía Antinarcóticos, Policía Antinarcóticos. Balance actividades 1991, Bogotá, Policía Nacional de Colombia, 1991. pp. 18-20. Según el Departamento de Estado norteamericano, durante 1991 se produjeron 27 toneladas métricas de heroína en Colombia; algo realmente difícil de corroborar y altamente improbable dado los volúmenes y calidades de la producción nacional. Véase *United States Department of State, Bureau of International Narcotics Matters*, op. cit., p. 28.

canee de su expansión. Sin embargo, hacia enero de 1992, el Consejo Nacional de Estupeficientes autorizó la fumigación con el herbicida glifosato de 2.900 hectáreas de amapola, las descubiertas a esa fecha (si era necesario, la autorización cubría nuevas hectáreas identificables)<sup>23</sup>. Para marzo de 1992, el general Serrano Cadena señaló que la producción amapolera nacional podía alcanzar las 10.000 hectáreas<sup>24</sup>. Hacia abril, se indicaba la existencia de 20.000 hectáreas sembradas de amapola<sup>25</sup>. Éstas se encontraban distribuidas en 17 departamentos y 113 localizaciones<sup>26</sup>. Entonces, en vez de representar el 1.1% del total mundial de hectáreas de amapola, Colombia pasó a detentar el 8.8%. Así mismo, Colombia superó a México y Guatemala conjuntamente como el país con mayor superficie cultivada de amapola en América Latina.

Mi impresión es que dadas estas evidencias, el presidente César Gaviria y su administración se asombraron de las dimensiones actuales y potenciales del negocio de la heroína en Colombia y optaron por no "perder tiempo" y formular una política represiva como racionalidad de acción ante la envergadura del problema. De allí la decisión de aplicar el glifosato para frenar la producción e impulsar, en forma concomitante, actividades de con-

trol en torno al procesamiento. Durante 1992 se destruyeron 12.716 hectáreas de amapola; se incautaron 36 kilos 158 gramos de heroína, 9 kilos 102 gramos de morfina y 107 kilos 611 gramos de pasta de opio; se desmantelaron laboratorios de heroína en Pereira y Bogotá; se expulsaron del país varios "expertos" extranjeros (provenientes de México, Pakistán, Afganistán, Birmania, Laos y Camboya) que ingresaron a Colombia para capacitar a los traficantes nacionales en la producción y procesamiento de amapola y se capturaron más de 200 personas ligadas al negocio<sup>27</sup>.

Como desde la época del presidente Julio César Turbay (1978-1982) hasta el mandato del presidente Virgilio Barco (1986-1990), pasando por el gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1986), la actual administración formuló su política antidrogas "contra alguien", una táctica dirigida a "dañar" una o más partes y fases del negocio ilícito. Ello, en vez de elaborar una estrategia dirigida a "reducir daños" y a evitar mayores costos. En clave anglosajona, el Ejecutivo prefirió el criterio de vigorons enforcement al de harm minimization<sup>28</sup>. Como bien lo recuerda Peter Reuter, la consecuencia de la mayor y excluyente severidad coactiva contra el negocio de las drogas no parece ser, necesariamente, su dis-

minución, sino el crecimiento de la violencia ligada al fenómeno, el aumento de los incentivos para la corrupción, la elevación de los ingresos de los traficantes y el incremento de los riesgos de salud para los consumidores<sup>29</sup>.

Ahora bien, no se trata de tornarse pasivo espectador de la evolución del emporio de la amapola como si se estuviera bajo el influjo de la heroína. La problemática es tan grave que su ignorancia o pobre tratamiento puede conducir a abrirle las puertas al establecimiento de múltiples narcocracias regionales en el país, de diverso tinte ideológico y configuración social.

¿Qué sucedió?

No existe una causa única y exclusiva que explique cómo creció el cultivo de la amapola y su elaboración en heroína a los ojos de muchos sin que nadie lo viera. Creo que la concurrencia y yuxtaposición de un conjunto de factores puede contribuir, tentativamente, a identificar y comprender la evolución y cristalización de este fenómeno.

- La determinación de los traficantes colombianos de expandir su negocio, incorporando un elemento adicional la heroína en su "canasta" de productos ilícitos

23 Sobre el uso del glifosato véase Policía Antinarcóticos, El glifosato en la erradicación de cultivos ilícitos, Bogotá, Policía Nacional de Colombia, 1992 y Juan G. Tokatlian, "Glifosato y política: ¿razones internas o presiones externas?", en Colombia Internacional, No. 18, abril-junio, 1992.

24 Esa afirmación la hizo en un seminario sobre el glifosato organizado por la Universidad de los Andes.

25 Véase Edgar Torres, "Amapola: se disparan las cifras", en El Tiempo, abril 19, 1992, p. 13 A.

26 Presidencia de la República, "La amapola en Colombia" mimeo, Bogotá, octubre, 1992.

27 Véase Presidencia de la República, op. cit.; El Espectador, julio 19, 1992, p. 12A; El Espectador, agosto 23, 1992, p. 6A y Policía Antinarcóticos. Balance actividades 1992, Bogotá, Policía Nacional de Colombia, 1992, pp. 32-35.

28 Sobre harm minimization véase Geoffrey Pearson, "Drug Policy and Problems in Britain: Continuity and Change", en Norval Morris y Michael Tonry (eds.) Crime and Justice: a Revict of Rescarcli, Chicago, University of Chicago Press, 1991 y Stephen K. Mugford y Pat O'Malley, "Politics Unfit for Heroin? A Critique of Dorn and South", en International Journal of Drug Policy, Vol. 2, No. 1, julio-agosto, 1990.

tos. Los altos precios de dicha droga (de 6 a 10 veces superior a la cocaína), las enormes ganancias potenciales, la transnacionalización de los vínculos establecidos (con mafias europeas en particular), las posibilidades de ampliar su inserción en el mercado norteamericano, entre otros, impulsaron a las diferentes agrupaciones ligadas al narcotráfico (Medellín, Cali y otros grupos menores) a incursionar en la producción, el transporte y la comercialización de la heroína.

- La caída interna e internacional de los precios de productos básicos como café, arroz, algodón, sumado al esquema neoliberal y el impacto del ajuste en la agricultura, han tenido efectos negativos sobre la población rural, campesina e indígena. En ese contexto, la sustitución de cultivos lícitos por amapola, en un escenario regional de depresión económica y descomposición social, pasó a dominar importantes áreas del país<sup>30</sup>.

- El involucramiento directo y activo de las FARC y el ELN en la cadena de producción de la amapola, así como en términos de la imposición de impuestos a cambio de seguridad y protección, fomentó la proliferación del cultivo de esta sustancia psicoactiva<sup>31</sup>.

- La falta de recursos oficiales para combatir un "frente" adicional en el terreno de las drogas, probablemente, impidió destinar dinero, personal humano e instrumentos técnicos a un seguimiento pormenorizado y a un enfrentamiento integral del asunto de la amapola.

- La presión y obsesión norteamericana en cuanto a que Bogotá concentrara sus esfuerzos en la lucha contra la cocaína, coadyuvó a dejar en un lugar muy marginal la identificación de la problemática de la heroína y cómo abordarla.

- El desinterés de los medios de comunicación en cuanto al tratamiento y análisis de este fenómeno, que prosperó gradualmente durante casi una década, ayudó a que se desconociera la naturaleza y el alcance del negocio de la amapola.

- El escaso estudio académico de la cuestión de la amapola facilitó la ausencia de un debate serio sobre esta lucrativa empresa en expansión.

- La vasta capacidad del emporio de la heroína de generar corrupción a nivel oficial (civil y policivo-militar) y provocar intimidación operó como un doble mecanismo para asegurar el crecimiento del cultivo y procesamiento de amapola<sup>32</sup>.

- La secular desatención social y jurídica del Estado en

amplias regiones del país aportó a la multiplicación de puntos de producción amapolera y a la articulación de diversos intereses locales que lucraron fuertemente y promovieron lealtades insospechables.

La poca motivación de todos los partidos y grupos políticos con representación legislativa para debatir en el Congreso el tópico de la heroína ayudó a no controvertir sobre el desarrollo de esta empresa ilegal ni a proponer alternativas de manejo para hacerle frente.

### ¿Qué hacer?

A partir de la evaluación realizada, parece relevante efectuar una serie de recomendaciones concretas.

1. Se debería estudiar más y mejor este fenómeno de la amapola, con seriedad y responsabilidad. Cuanto mayor conocimiento exista, tanto más elevado será el nivel de debate público sobre la heroína y, tentativamente, se podrían adoptar políticas más sólidas. La academia, los medios de comunicación, las entidades oficiales, el sector privado, tienen el deber de comprometerse a lograr un diagnóstico coherente y realista sobre un asunto tan trascendental para el país.

30 Sobre el desplazamiento de los cultivos de café, algodón y arroz por la amapola, véase Presidencia de la República, op. cit. Sobre los efectos del neoliberalismo en Colombia véase Libardo Botero et al, Neoliberalismo y subdesarrollo, Bogotá, El Áncora Editores, 1992.

31 Para observar la correspondencia en varios puntos de los "mapas" de cultivo de amapola y los de presencia guerrillera véase Presidencia de la República, op. cit. Para una aproximación no ideológica a los múltiples tipos de vínculo existentes entre guerrilla y narcotráfico, especialmente en el caso colombiano, véase Peter Lupsha, "Towards an Ethiology of Drug Trafficking and Insurgent Relations: The Phenomenon of Narco-Terrorism", en International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice, Vol. 13. No. 2, otoño, 1989.

32 Véase al respecto Ernesto Silva, "La policía y el ejército se lucran de la amapola y la heroína como las guerrillas" en La Prensa,

2. Resulta elemental volver a insistir que el problema de la amapola tenderá a solucionarse verdaderamente cuando se produzcan prácticas efectivas de control sobre la demanda de heroína. Hasta que no exista, en particular en Estados Unidos, una vigorosa y consistente política de educación, prevención y rehabilitación que aliente una reducción del consumo, estaremos sujetos, irremediamente, a una persistencia de la violencia estimulada por este tipo de negocios ilícitos.

3. La asistencia internacional debe variar en términos del énfasis que se da a los diversos instrumentos para afrontar los distintos componentes vinculados a las drogas. El caso colombiano, en ese sentido, es patético. En el trienio 1989-1991, Washington brindó recursos en ayuda militar directa (US \$218.3 millones) y para lazo enforcement (US \$50 millones) por valor de US \$268.3 millones. El aporte asistencial económico al país fue de US \$54.7 millones en ese trienio<sup>33</sup>. La desproporción en el tipo de colaboración y la insistencia en la represión como vía de salida no han resuelto el

drama de la cocaína y tampoco parecen aconsejables para hacer frente a las dificultades derivadas del negocio de la amapola.

4. El glifosato no será la panacea para solucionar la cuestión de la amapola. La fumigación reduce temporalmente la superficie sembrada. Pero la "lógica" del glifosato no ayuda a erradicar el problema. Lo que generalmente se ha producido es un movimiento físico, un traslado geográfico del producto de un sitio a otro, con la búsqueda de mayor rendimiento por parte del narcotraficante, lo cual afecta a su vez la conservación del medio ambiente.<sup>34</sup>

5. Mientras no se aborde el tema de las finanzas nacionales e internacionales ligadas al business de la heroína, las políticas aplicables, por más interesantes que aparezcan y por más positivas que resulten, serán siempre insuficientes y limitadas.

6. Se requiere de un sistema de inteligencia sofisticado, centralizado alrededor de la autoridad presidencial y con un fuerte y transparente control legislativo para elevar la capacidad de detección y contención del ne-

gocio de la heroína. Una unidad especial al interior de la Consejería Presidencial de Defensa y Seguridad podría abocarse a este asunto.

7. El Estado debe llegar económica, social y jurídicamente a las regiones amapoleras para no reiterar las equivocaciones y omisiones cometidas en el tratamiento del tópico de la cocaína. El "vacío" estatal siempre lo "llenan" actores violentos, de derecha y de izquierda. La población local no es la "enemiga" del Estado, sino su potencial aliada para evitar la proliferación de la amapola.

8. Parece fundamental una coordinación intrarregional real dentro del área andina y con México. Frente a la heroína no parece tener sentido la política del "sálvese quien pueda" o de negociar bilateralmente nuevas e improbables concesiones de norteamericanos o europeos. O se enfrenta este problema de una manera más concertada y propositiva, o simplemente algunas dificultades nacionales coyunturales se resolverán hasta que el cultivo de

33 Véase United States Agency for International Development, Fiscal Year 1993: Smíanj Tables, Washington DC, marzo de 1992.

34 Respecto a la utilidad del glifosato, los ejemplos nacionales e internacionales deberían ser tomados en cuenta en forma práctica y no dogmática. Entre 1984 y 1985 se destruyeron en Colombia 5.546 hectáreas de marihuana con 11.418 galones de glifosato. La gran victoria contra la marihuana fue pírrica: el cultivo se trasladó de la Sierra Nevada y de la Serranía del Perijá al departamento del Cauca; al mismo tiempo, el rendimiento por hectárea con dicho movimiento se incrementó de 1.1 toneladas métricas por hectárea a 3.5 y el componente alcaloide de THC de la marihuana nacional se elevó. La represión sirvió como incentivo al negocio y no como disuasivo. Más adelante, entre 1986 y 1987, se destruyeron 22.368 hectáreas de marihuana con cerca de 50.000 galones de glifosato. No obstante, para 1988 Colombia se convirtió (nuevamente) en el principal exportador de marihuana a los Estados Unidos con una producción aproximada de 8.000 toneladas métricas. Si más tarde descendió la oferta de marihuana colombiana al mercado estadounidense, ello se debió principalmente a que en Estados Unidos se expandió el cultivo, con eficiencia y calidad, de la variedad "sin semilla", cinco veces más potente que la colombiana en su componente de THC, más atractiva para los consumidores norteamericanos, y no tanto a la fumigación de cultivos en el país la cual, a efectos prácticos, concluyó entre 1989 y 1990. De manera concomitante, a nivel internacional se cita el éxito del glifosato para eliminar el cultivo de amapola en Guatemala como ejemplo digno de considerar y emular. Ello es, por decir lo menos, dudoso. En 1990, Guatemala tenía una producción neta de amapola (luego de fumigar con herbicidas) de 845 hectáreas, mientras que en 1991 dicha producción (después de aplicar más glifosato) pasó a 1.145 hectáreas. El total de heroína producida en Guatemala creció del siguiente modo: en 1988, 8 toneladas métricas; en 1989, 12; y en 1991, 17 toneladas métricas. Véase Juan G. Tokatlian, op. cit.

amapola se traslade a los países vecinos.

9. No sería útil "ideologizar" la discusión ni la estrategia contra la amapola. Cargar las tintas únicamente contra el vínculo narcotráfico-guerrilla no sólo es inconsciente, sino también poco efectivo en el largo plazo.

10. Convendría evitar otra "guerra" grandilocuente contra las drogas, esta vez con la excusa de la amapola. El riesgo de una mayor inestabilidad interna y de empujar la democracia colombiana hacia el abismo con una nueva "cruzada" contra la heroína sería enorme.

11. En el caso de Colombia resulta prioritario un apoyo decidido y masivo a la justicia para revertir el avance del negocio de la amapola. Si la justicia se convierte en centro de atención y de recursos reales, nacionales e internacionales, se habrá

logrado un componente básico de credibilidad y legitimidad para enfrentar este fenómeno.

12. En relación con la heroína, parece prudente agilizar una política de sometimiento a la justicia discreta y selectiva con antelación al mayor encumbramiento del negocio y no como resultado de un crecimiento sangriento de esta empresa.

13. Se debería tener una política exterior coherente, original y audaz en materia del tema de la heroína. La legalización está distante. Más que una posible, aunque improbable, intervención multinacional para "resolver" alguno de los problemas críticos derivados del asunto de las drogas, no debe ser descartado el que la comunidad de naciones pudiera convertir al país en una suerte de "paria" internacional librado a su propia suerte violenta. Frente a un

escenario mundial cambiante y turbulento, es mejor, obviamente, insertarse con productos que permitan un bienestar y una autonomía para el país y no con recursos ilegales que pueden generar un retroceso significativo en términos de desarrollo y soberanía nacional.

14. Desde la sociedad civil y sin restricciones estatales debería diseñarse una especie de centro u observatorio de seguimiento y análisis de la cuestión nacional e internacional de la heroína.

15. Parece conveniente evaluar la posibilidad de crear una consejería presidencial para asuntos vinculados a las sustancias psicoactivas. Ello, a fin de mejorar la capacidad coordinadora del Estado en materia de drogas en general (con la obvia inclusión de la heroína).