

Ventajas competitivas ilegales, el desarrollo de
la industria de drogas ilegales y el fracaso de las
políticas contra las drogas en
Afganistán y Colombia

THOUMI, Francisco E.

Ventajas competitivas ilegales, el desarrollo de la industria de drogas ilegales y el fracaso de las políticas contra las drogas en Afganistán y Colombia. / Francisco E. Thoumi .— Bogotá : Centro Editorial de la Universidad del Rosario, 2005.

17 p. – (Borradores de Investigación No.1. Facultad de Economía. Centro de Estudios y Observatorio de Drogas y Delito; 1)

Incluye bibliografía.

ISSN: 1794-9068

CONTROL DE DROGAS Y NARCÓTICOS – COLOMBIA / CONTROL DE DROGAS Y NARCÓTICOS – AFGANISTÁN / ABUSO DE DROGAS / NARCOTRÁFICO – COLOMBIA / NARCOTRÁFICO – AFGANISTÁN / NARCOTRÁFICO – ASPECTOS ECONÓMICOS / I. Centro de Estudios y Observatorio de Drogas y Delito / II. Tít.

Ventajas competitivas ilegales, el desarrollo de la industria de drogas ilegales y el fracaso de las políticas contra las drogas en Afganistán y Colombia

*Francisco E. Thoumi**

Centro de Estudios y Observatorio de Drogas y Delito –CEODD–
Facultad de Economía, Universidad del Rosario
Bogotá, marzo 2005.

© Francisco E. Thoumi

© Centro Editorial Universidad del Rosario

Este documento fue realizado con el apoyo de 

ISSN: 1794-9068

Todos los derechos reservados

Primera edición: marzo de 2005

Impresión: Cargraphics

Impreso y hecho en Colombia-Printed and made in Colombia

1. Introducción: La ventaja competitiva y la concentración de la producción de drogas ilícitas

En 1970 Colombia no era conocida por su producción de coca o drogas ilegales, y Afganistán era y había sido por mucho tiempo un productor menor de opio. De hecho, “en Afganistán el opio no había sido una cosecha ‘tradicional’ y antes de los años noventa solamente se había cultivado en pocos lugares de ese país. A diferencia de la mayoría de los países de la región, Afganistán tenía una ‘cultura de opio’ débil. Por consiguiente, el consumo de opio hasta hace poco ha sido relativamente bajo” (UNODC, 2002: 87-88). En esa época, ninguno de estos dos países era un productor importante de coca u opio, o un actor importante en los mercados internacionales de drogas ilícitas. Hoy, sin embargo, son los países dominantes en las dos ramas de origen vegetal más importantes de la industria ilegal: coca-cocaína y amapola-opio-heroína. Así, Afganistán y Colombia producen respectivamente más del 70% de la heroína y la cocaína ilícitas en el mundo.¹

La gran concentración de la industria de drogas ilegales contradice creencias y lugares comunes respecto a las razones por las cuales un país produce dichas sustancias. Comúnmente se afirma que las drogas ilegales se producen simplemente porque son muy rentables. Esta afirmación es simple y trivial, pues nadie, a excepción de algunas organizaciones sin ánimo de lucro, produce bienes y servicios que no sean rentables. La rentabilidad es sin duda una condición necesaria para la producción de drogas ilegales, pero ciertamente no es condición suficiente para ello. En efecto, si la rentabilidad fuera condición suficiente, las drogas ilícitas se producirían en todos los países y regiones que tuvieran las condiciones físicas para ello, y tanto

* El autor agradece los valiosos comentarios de Alain Labrousse a una versión anterior de este ensayo y lo exonera de toda responsabilidad por las opiniones aquí expresadas. Este estudio fue financiado por el Senlis Council. Una versión anterior fue presentada en el Simposio del Senlis Council llevado a cabo en París, noviembre 25-26 de 2004.

¹ Byrd y Ward (2004: 2) estiman que en 2004 Afganistán produjo 87% del opio mundial.

Afganistán como Colombia tendrían muchos competidores y solamente serían actores menores en el negocio internacional de las drogas.² Es importante anotar que cuando la cocaína y el opio eran legales y rentables –antes de 1961–, Afganistán y Colombia no fueron grandes productores. En efecto, antes de la prohibición de la cocaína Colombia no exportó una hoja de coca o un kilo de cocaína.

La producción de opio-heroína y coca-cocaína, a diferencia de los productos legales, requiere llevar a cabo una serie de actividades ilegales: obtener productos químicos en mercados negros, desarrollar cultivos ilícitos, establecer producciones manufactureras clandestinas, desarrollar redes criminales de mercadeo para contrabandear y distribuir drogas, y redes para lavar los ingresos y los activos acumulados ilegalmente. La necesidad de desarrollar estas actividades ilegales condiciona y determina la localización de la industria de drogas ilegales. Simplificando, se puede afirmar que cuando un bien o servicio se declara ilegal en todo el mundo, esto crea ventajas competitivas en los países y áreas en las que sea más débil el imperio de la ley y que tengan los recursos físicos o los factores de producción (capital, mano de obra, tecnología y recursos naturales) necesarios.

La actividad económica ilegal requiere, además de rentabilidad, la existencia de controles débiles tanto estatales como sociales al comportamiento individual. Esto es una sociedad en la que las leyes del Estado se puedan evadir fácilmente y en la que las normas sociales toleren tal evasión. La existencia de controles sociales y estatales al comportamiento individual hace que las actividades económicas ilegales rentables no tengan lugar en todos los sitios en los que existan los recursos naturales, destrezas de la mano de obra, tecnología y capital necesarios para poder desarrollarlas. Dichos controles también contribuyen a fortalecer los controles interiorizados (“conciencia”) de cada persona, que refuerzan las normas sociales y leyes del Estado.

Una rápida mirada al mapa mundial de la producción de drogas ilegales confirma la importancia del imperio de la ley como determinante de su producción. La producción de coca está concentrada en tres países: Bolivia, Colombia y Perú y las amapolas para producir opio en otros tres: Afganistán, Birmania y Laos. En el pasado se cultivaba cantidades significativas en la provincia de la Frontera Noroccidental de Pakistán, y en Tailandia en zonas aisladas de la influencia de Bangkok.³

² Thoumi (2002, capítulo dos) desarrolla un modelo de la ventaja competitiva en drogas ilegales para explicar este fenómeno.

³ En Pakistán, la producción disminuyó enormemente a partir de 1993 después de una negociación entre el gobierno central y las tribus de esa provincia. En Tailandia, la producción desapareció a partir de finales de los años ochenta, como resultado de una campaña de treinta años liderada por el Rey, que incluyó gran desarrollo en infraestructura en zonas productoras de opio (Renard, 2001).

Bolivia y Perú son sociedades binacionales en las que la sociedad dominante “blanca” (mestiza) ha excluido y explotado durante varios siglos a la gran población indígena que ha usado la coca desde tiempo inmemorial. Hasta finales de los años sesenta, el cultivo de la coca en Bolivia y Perú estaba dirigido al mercado local y era efectuado por campesinos que no se sienten como verdaderos ciudadanos, como parte integral del Estado ni de la corriente principal de la sociedad (que no son *stakeholders*).

La coca y la amapola crecen en Colombia en zonas de reciente colonización en las que el Estado ha tenido muy poca presencia. Muchos de los colonizadores de estas zonas han llegado desplazados por la violencia política, y aunque otros se han establecido hace una o dos generaciones, todos se sienten abandonados por parte del Estado. En muchos de estos sitios las guerrillas de izquierda y de derecha han remplazado al Estado en algunas de sus funciones claves, estableciendo así su propio orden.

Frecuentemente el tráfico de drogas ha sido una fuente de fondos para los movimientos insurgentes o de independencia nacional, como las FARC y el ELN en Colombia, el Sendero Luminoso y el Movimiento Tupac Amaru en el Perú, los Talibanes en Afganistán, y grupos semejantes en Chechenia, Albania, Kosovo y otros países y naciones. Las drogas también han financiado movimientos contra-insurgentes, como las AUC en Colombia y los Contras en Nicaragua.⁴

Colombia ha concentrado la manufactura de cocaína y la producción de heroína en los países andinos. Los dos grandes “carteles” colombianos, en Cali y Medellín, fueron formados por individuos con fuertes sentimientos de exclusión social para quienes el narcotráfico era una forma legítima de competir con la elite tradicional (Salazar, 2001, capítulo 1; Arango, 1988, capítulo 5).

Minorías étnicas sin lealtades fuertes a la corriente principal de la sociedad han formado el núcleo de las redes traficantes en los Estados Unidos. Durante la prohibición del alcohol (1919-1933) las organizaciones criminales en ese país estaban formadas principalmente por italianos, irlandeses y judíos de reciente inmigración. A finales del siglo XX dichas organizaciones estaban formadas por jamaquinos, colombianos, nigerianos, haitianos, mexicanos y grupos nativos marginados de la corriente principal de la sociedad, como los *crips*, los *bloods* y los *hell angels*.

El cuadro que surge de este corto vistazo es bastante claro. Las comunidades que han tenido usos tradicionales para la amapola y la coca las cultivan. Muchos de estos grupos han estado marginados de las corrientes

⁴ Por ejemplo, Gugliotta y Leen (1990) y Scott y Marshall (1991) documentan respectivamente la conexión con las drogas de los Sandinistas y de los Contras.

principales de sus países. Los productores y traficantes de cocaína y heroína también han pertenecido a grupos con lealtades muy débiles hacia la sociedad representada por el Estado central. Algunos de estos han sido simplemente criminales, pero muchos pertenecen a organizaciones que pretenden derrocar gobiernos y lograr autonomía o independencia, es decir, que tienen una agenda política.

La distribución espacial de la industria de drogas ilegales valida la “nueva” teoría del comercio internacional que enfatiza aspectos institucionales y culturales como la fuente de las ventajas competitivas de un país (Landes, 1998; Porter, 2000; De Ferranti, Perry, Lederman y Maloney, 2002). Esta teoría, basada en extensos estudios empíricos, muestra que la globalización y la gran disminución en costos de transporte ha disminuido notablemente la importancia de los acervos de factores de producción tradicionales (capital, mano de obra, tecnología y recursos naturales) como determinantes de la riqueza de las naciones y de la composición de las exportaciones de un país. En el mundo actual, el desarrollo sostenible está determinado por la capacidad de una sociedad para aumentar la productividad de los factores, la cual depende, entre otros, del conocimiento de los mercados y la distancia a ellos, el conocimiento técnico, la infraestructura pública, la calidad de las instituciones, la disciplina de los trabajadores y empleados, y la habilidad para entregar productos de calidad y características específicas *justo a tiempo*. Esta teoría es consistente con el argumento de que las debilidades institucionales y estructurales, y algunas características culturales, determinan las ventajas competitivas en actividades económicas ilegales.

Estudiar la cultura como causa de problemas y características sociales negativas es difícil porque la cultura atañe a lo profundo de los sentimientos humanos. Sin duda, las discusiones sobre cultura pueden herir sentimientos profundos y generar reacciones contra quienes arguyen que la cultura es un obstáculo al desarrollo, la gobernabilidad o, en general, que tiene efectos negativos. Además, no es fácil definir cultura. Dentro del contexto de este ensayo se considera la cultura económica como “las creencias, actitudes y valores que influyen en las actividades económicas de los individuos, organizaciones y otras instituciones” (Porter, 2000: 14). En la “nueva” teoría del comercio exterior, estos elementos de la cultura tienen gran influencia para determinar las ventajas competitivas de un país.

2. Cómo Afganistán y Colombia se convirtieron en actores importantes en el comercio de drogas ilegales

a. Afganistán

Como se anotó anteriormente, en 1970 Afganistán no era un actor importante en el mercado internacional ilícito de opio, y de hecho, nunca lo había sido. El opio se había producido en Afganistán durante siglos, pero nunca había sido considerado un problema doméstico o internacional importante. Hay evidencia que a finales del siglo XIII el opio se cultivaba en Badakshan (Labrousse, 2004), la provincia nororiental que es la base de la Alianza del Norte. En un país de grandes diferencias étnicas, los ismaelitas eran los principales consumidores.⁵ La Organización de Naciones Unidas afirma que esta era la única provincia en la que ha existido “algo parecido a una tradición de opio” cuyas raíces se pueden encontrar en el siglo XVIII, fecha muy reciente de acuerdo con lo encontrado en otros países de esa región (UNDCP, 2002: 88). Durante una gran parte del siglo XX la producción de opio en Afganistán fue modesta y orientada a los mercados locales. Algunos gobiernos se preocuparon por los efectos del consumo local, y en 1945 prohibieron el cultivo de la amapola. Esta medida no se pudo hacer cumplir en su totalidad, aunque sí resultó en una disminución en la producción de opio, la cual llegó en 1956 a solamente 12 toneladas (op. cit.).

A partir de 1972 Irán, Pakistán y Turquía aplicaron prohibiciones a los cultivos de opio, lo que promovió su desplazamiento hacia Afganistán que se convirtió en un actor en el mercado internacional ilegal. Los cultivos de opio crecieron en ese país durante los años setenta, llegando en 1980 a producir el 19% del opio ilegal del mundo. Sin embargo, el crecimiento de esta cosecha durante la década de los setenta fue muy pequeño comparado con lo que ocurriría en las dos siguientes.

La dinastía de los Duraní gobernó Afganistán hasta 1973, cuando el rey Zahir Sha fue depuesto por su primo Sardar Mohammed Daud quién estableció una república con él como presidente. En abril de 1978, un grupo comunista dirigido por Nur Mohammed Taraki dio un golpe de Estado y asesinó a Daud. Sin embargo, las luchas internas continuaron y Taraki fue asesinado lo que motivó la invasión soviética en diciembre de 1979 (Rashid, 2001: 12-13). Este evento fue el detonante de una guerra de liberación nacional de once años, la cual fue seguida por una guerra civil de cinco años.

⁵ Este es el grupo de seguidores del Aga Khan actual.

Durante la guerra de liberación los cultivos de opio se expandieron rápidamente, aunque sólo fue una fuente financiera menor para los muyajedines que combatían al ejército soviético. Estos recibieron fuerte apoyo de los Estados Unidos, China, Arabia Saudita y otros países en colaboración con el servicio secreto paquistaní (Labrousse, 1991: 106), por lo que el opio constituyó una pequeña proporción de su financiamiento. Una combinación de factores generó la rápida expansión de los cultivos de amapola: la falta de control de grandes partes del territorio por parte del Estado central permitió el desarrollo del contrabando (incluyendo especialmente el de armas para los muyajedines); el indiscriminado bombardeo de cultivos legales por parte de la aviación comunista forzó a los campesinos a migrar a zonas montañosas con tierra de menor calidad en las que había pocas probabilidades de sobrevivir con pequeños cultivos lícitos; y finalmente, las fuertes compras de opio de parte del servicio secreto del ejército paquistaní que usaba las utilidades obtenidas en el mercado ilegal para apoyar a los rebeldes musulmanes en la provincia India de Cachemira (Labrousse, 2004). Todos estos factores propiciaron el desarrollo de las plantaciones de opio, de manera que en 1990, inmediatamente después del colapso de la Unión Soviética y del fin de la guerra de liberación nacional, Afganistán producía el 41.7% del opio ilegal mundial. El crecimiento de los cultivos de opio continuó durante la guerra civil, cuando su importancia en la financiación del conflicto aumentó, de manera que en 1995 cuando los talibanes vencieron a los muyajedines, Afganistán ya producía el 52.4% del opio mundial. Durante los primeros años del gobierno taliban esta proporción se mantuvo relativamente estable, pero en 1999 explotó, llegando al 79% (UNODC, 2004).⁶

La guerra contra la Unión Soviética tuvo efectos negativos muy fuertes en el sector rural, especialmente sobre la producción y el empleo de la mayoría de la población afgana, pues, al empezar la guerra, el 85% de la población era rural. La guerra no solamente llevó al colapso de la producción rural, además destruyó el sistema monetario y financiero, y creó un caos en el sistema educativo. El financiamiento gubernamental a la educación virtualmente desapareció, y la generación que creció durante los años ochenta, incluyendo muchos varones jóvenes pashtunes, fue educada en escuelas religiosas (*madrassas*) controladas por clérigos musulmanes (*ulemas*) que seguían la tradición de los deobandi, un grupo opuesto a la modernización dentro de la religión musulmana que había surgido en la India en el siglo XIX

⁶ Es necesario mencionar que la primera estimación sería efectuada por las Naciones Unidas fue en 1994. Las cifras anteriores son muy débiles y deben interpretarse solamente como estimaciones basadas en opiniones de expertos.

(UNODC, 2003: 91). Estas escuelas fueron la cuna de los talibanes, palabra que significa *estudiantes religiosos*.

La guerra promovió la expansión de las plantaciones de amapola no solamente como fuente de fondos para los grupos armados, sino principalmente porque el colapso del sistema monetario y financiero requería instrumentos nuevos que mantuvieran valor, que tuvieran liquidez y que sirvieran como garantía para préstamos. Así, el opio se convirtió en una forma de moneda. Muchos préstamos requerían, y aún requieren, ser pagados en opio. Los campesinos que frecuentemente requieren préstamos para sobrevivir durante los meses en los que sus plantíos no generan ingresos, toman dinero prestado pagadero en especie con sus cosechas de opio. El opio seco es valioso, se almacena fácilmente sin perder valor, y puede convertirse en dinero en cualquier momento. En otras palabras, es un activo líquido con alto valor por unidad de volumen y peso. Por eso, tiene las características de una buena moneda. Independientemente de su estatus legal, no sorprende que el opio llegara a ser de-facto legal y una parte integral de la economía afgana (UNODC, 2003: 12).

A la salida de las fuerzas soviéticas siguió un conflicto armado interno entre los muyajedines y los talibanes, quienes resultaron victoriosos en 1995, en parte importante porque lo que los aglutinaba era el enfrentamiento contra el enemigo externo, y al desaparecer éste, las luchas y desacuerdos internos no permitieron organizar un gobierno que controlara el país. Los talibanes consideraron inicialmente prohibir los cultivos de amapola, puesto que las drogas que alteran la mente son consideradas perniciosas (*haram*) en el Corán. Esta intención no pudo realizarse debido a la débil economía rural y la importancia del opio en ella. Sin embargo, optaron por prohibir la marihuana.

El opio afgano se ha exportado durante los últimos 25 años principalmente a través de Irán, Pakistán y Tayikistán. Las redes de distribución están formadas por traficantes casi exclusivamente de esos países, que además del opio y la heroína contrabandean otros artículos, incluyendo armas que durante mucho tiempo se utilizaron para pagar la droga exportada. Afganistán es también un corredor de comercio entre Pakistán, Irán, Turkmenistán, Uzbekistán y Tayikistán. Este comercio terrestre incluye muchas veces contrabando, y los señores de la guerra han exigido “impuestos” a este comercio para financiar sus actividades bélicas. Estas rutas también se utilizan para el comercio de drogas. Los afganis participan en él, pero la mayor parte del tráfico de drogas ha estado controlado por individuos de otras nacionalidades, principalmente paquistaníes y tayikistaníes. El surgimiento de los talibanes fue apoyado financieramente por estos grupos poderosos de transportadores que requerían rutas estables y seguras (UNODC, 2003: 90).

Afganistán esta conformado por una colección de tribus que históricamente han tenido un grado muy alto de autonomía del Estado central. A lo largo y ancho del país los señores de la guerra han controlado sus propias zonas y han impuesto sus propias normas o leyes. No sorprende que durante los años ochenta y noventa se generaran fuertes vínculos entre las organizaciones criminales, la guerra y el opio.

A pesar de las motivaciones religiosas para prohibir el opio, los plantíos de amapola continuaron creciendo después del establecimiento del gobierno taliban. De hecho, algunos señores de la guerra apoyaron a los talibanes solamente a condición de que estos les permitieran continuar con su comercio. Además, los talibanes controlaron la mayoría del país, pero no la provincia de Badakshan, la cual tiene la tradición cultural más fuerte del opio y es la base de la Alianza del Norte.

El 27 de julio de 2000 el Mullah Omar declaró una prohibición total al cultivo del opio en todas las áreas bajo control taliban. Farrell y Thorne (2005), sin alabar o defender a los talibanes, argumentan que “esta puede haber sido la medida de control de drogas más efectiva en los tiempos modernos” la cual incluyó una combinación de “tres acciones principales: la amenaza de castigo, el monitoreo local y erradicación de los plantíos, más el castigo público a los transgresores”. Los talibanes además intimidaron al campesinado, alegando que la sequía que devastó al país durante tres años había sido un castigo de Dios por haber cultivado una planta diabólica. El éxito de la prohibición talibana fue extraordinario. UNODC estima que en 2000 Afganistán tenía 82.171 hectáreas cultivadas con amapola que produjeron 3.276 toneladas de opio. En 2001 estas cifras cayeron a 7.606 hectáreas que representaron 185 toneladas producidas casi en su totalidad en Badakshan, la zona fuera del control taliban.⁷

La UNODC (2003: 92) afirma que en septiembre de 1999 el taliban, en un esfuerzo fallido por evitar las sanciones internacionales, ordenó una reducción de un tercio en las plantaciones de amapola. De hecho, un mes más tarde, en octubre de 1999, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas le impuso sanciones al país. Farrel y Thorne (2005) explican que además de la necesidad de obtener un grado de legitimidad internacional, los talibanes tenían otras razones para prohibir los cultivos de amapola. Ellos afirman que habían establecido contactos con oficiales de la UNODC y que Pino Arlacchi, el subsecretario general y director de esa agencia, les había ofrecido \$25 millones anuales en una ayuda de la UNODC por un período de 10 años. Estos autores hacen esta afirmación basándose en una entrevista personal con oficiales de la UNODC.

⁷ Los argumentos presentados en este párrafo y en el resto de la sección han sido desarrollados en Thoumi, 2005b.

Después de que el gobierno talibán colapsó, como resultado de la invasión de los Estados Unidos, los cultivos de amapola se recuperaron en niveles semejantes a los que antecedieron a la prohibición. Así, en 2002 llegaron a 71.100 hectáreas y a una producción de 3.400 toneladas de opio, y continuaron subiendo en 2003 con 80.000 hectáreas y 3.600 toneladas. Actualmente, la importancia de las drogas ilegales dentro de la economía afgana es extraordinaria. Byrd y Ward (2004) estiman que genera un poco más de la tercera parte del ingreso nacional del país, lo cual hace de Afganistán una verdadera narco-economía en el sentido de que la industria ilegal es, de lejos, la mayor generadora de ingresos.

No hay duda que la prohibición a los plantíos de amapola hecha por los talibán fue extraordinariamente exitosa en 2001, lo que confirma que un gobierno fuertemente autoritario que controla un territorio puede eliminar los cultivos ilícitos. A pesar de este gran éxito, existen razones poderosas para creer que si los talibanes hubieran seguido en el poder la prohibición no hubiera sido sostenible en los años siguientes.

Primero, es cierto que la UNODC tuvo contactos con el gobierno talibán y que a finales de los años noventa Pino Arlacchi trató de negociar la erradicación de los cultivos de amapola en Afganistán. Sin embargo, Arlacchi no tenía los fondos necesarios para cumplir su promesa de ayuda a los talibanes. A finales de los noventa, el presupuesto anual total de la UNODC no excedía \$80 millones, y el 90% de esta suma eran contribuciones voluntarias de países donantes, principalmente Italia, los Estados Unidos, Suecia, el Reino Unido, Alemania y Japón (Thoumi y Jensema, 2004). La mayoría de estos fondos tienen un destino específico: “duro” o “blando”. Los “duros” financian proyectos específicos en países determinados por los donantes y los “blandos” proyectos sobre algún tema o región específicos. El presupuesto de la UNODC es muy inflexible, y el Subsecretario General no tiene espacio de maniobra para transferir recursos a nuevos proyectos, por lo que el compromiso de Arlacchi de proveer a los talibanes \$25 millones anualmente por 10 años requería un financiamiento especial de los donantes que deberían comprometerse a dar ayuda económica a los talibanes. En el ambiente político de la época, ese era un programa que difícilmente tendría financiación, la cual nunca se concretó. Se puede argumentar que Arlacchi tenía expectativas irrealizables, o que los talibanes fueron engañados por él y que ese grupo sí estaba interesado en abrir un canal de comunicación con la comunidad internacional, pero su relación con la UNODC no hubiera durado más de un par de años debido a la incapacidad de dicho organismo para cumplir con la ayuda prometida.

Segundo, el mercado internacional de heroína ilegal experimentó cambios importantes en 1999 como resultado de la gran cosecha afgana. La

UNODC muestra que ese año el área cultivada aumentó 42.2% y que el siguiente año tuvo un nivel un poco más bajo. Este aumento se tradujo en un crecimiento de la oferta mundial de opio de 32.6% en 1999 lo que saturó el mercado. En efecto, cifras de la UNODC muestran que los precios de la heroína en Europa, principal mercado de Afganistán, cayeron sustancialmente a partir de 1996, cuando promediaron \$118 por gramo de heroína. Este precio cayó a \$87 en 1998, \$64 en 2000, \$59 en 2001, el año de la prohibición exitosa, y reaccionaron ligeramente a \$62 en 2002 y \$69 en 2003 (UNODC, 2004, Vol. II: 363). El hecho de que en el año en que Afganistán realmente no produjo heroína los precios de ese producto en su mercado principal hayan llegado a mínimos históricos, muestra que en años anteriores se habían acumulado acervos que se utilizaron para compensar la caída en la producción.

Tercero, como lo muestran Farrell y Thorne (2005), el precio del opio en Afganistán se decuplicó en 2001. Este aumento benefició a los campesinos de zonas no controladas por los talibanes, bajo la influencia de la Alianza del Norte. Estos autores no muestran, sin embargo, que los precios del opio en los mercados afganos más grandes, localizados fuera de Badakshan, llegaron a mínimos históricos en 2001 y 2002, lo que confirma la acumulación en años anteriores de acervos de opio de parte de los traficantes, principalmente paquistaníes y tayikistaníes (Labrousse, 2004). Estos eventos indican que los talibanes hubieran tenido que responder en años siguientes a los efectos económicos de su prohibición si hubieran permanecido en el poder. El que la prohibición se hubiera aplicado solamente a los cultivos de amapola, pero excluyera el comercio y tráfico de opio que seguía siendo una fuente de impuestos para el taliban, es otra indicación de que la prohibición a los cultivos no era sostenible en años posteriores (Labrousse, 2004). En otras palabras, durante la prohibición al cultivo el tráfico de opio y heroína continuó generando recursos fiscales, mientras se utilizaban los acervos acumulados en años anteriores.

Cuarto, la misma UNODC levanta serias dudas sobre la sostenibilidad de la prohibición al cultivo de amapola: “Hay indicios de que algunos comandantes talibanes y mullahs estaban personalmente involucrados en el tráfico del opio. Aún más importante, un número de señores de la guerra acataron el gobierno taliban a cambio de la promesa de que estos les permitirían continuar participando en el lucrativo negocio del opio” (UNODC, 2003: 92).

Además,

Aunque los talibanes implementaron la prohibición de manera exitosa, no proveyeron ninguna alternativa a los campesinos. Esto causó un gravísimo problema económico a un número significativo de campesinos en un año en que se padecía una fuerte sequía que había disminuido el rendimiento de otras cosechas. La combinación de prohibición y sequía agravó la desnutrición y hubo algunos reportes de muertes por desnutrición (UNODC, 2003: 93).

Más aún, una de las razones por las que los campesinos cultivan opio es que esta es la única vía de acceso a crédito, pues los comerciantes de opio les prestan dinero pagadero en opio con sus cosechas posteriores (UNODC, 2003). Por consiguiente, la prohibición a los cultivos de opio dejó a los campesinos endeudados a merced de los traficantes. De hecho, el repunte de la producción de opio responde en parte sustancial a estrategias campesinas para sobrevivir en un entorno notablemente difícil (Mansfield, 2003 y 2004).

Quinto, si los talibanes hubieran continuado en el poder y mantenido la prohibición, la Alianza del Norte hubiera continuado utilizando el opio para financiar su guerra contra los talibanes, mientras que estos no hubieran tenido acceso a dichas fuentes.

En conclusión, la prohibición del cultivo de la amapola benefició a la Alianza del Norte, los señores de la guerra y otros traficantes que tenían acervos de opio y heroína, porque sin dicha prohibición los precios de la heroína en Europa hubieran caído más fuertemente. También es claro que la prohibición generó graves problemas económicos para la mayoría de los campesinos cultivadores en las zonas controladas por los talibanes, mientras que aumentó el ingreso de aquellos en las áreas dominadas por la Alianza del Norte donde no había prohibición y que obtuvieron precios extraordinariamente altos por sus productos. Además, la existencia de grandes acervos de opio y heroína después de la gran cosecha de 1999, y la también bastante grande en 2000, acompañadas por la libertad al tráfico de opio y heroína mientras el campesinado padecía graves problemas económicos, indican que la prohibición no era sostenible si los talibanes se hubieran mantenido en el poder y que la cosecha de opio se hubiera recuperado en años siguientes, como sucedió a partir de 2002.

b. Colombia

Cuando los conquistadores españoles llegaron a Colombia los indígenas tenían organizaciones sociales mucho más débiles que las de las tribus bolivianas y peruanas. En Colombia nunca hubo un Estado central fuerte o imperio como en dichos países, y en México, Guatemala y Paraguay. Las tribus colombianas en el momento de la conquista eran una colección de cacicazgos relativamente autónomos, lo que facilitó la rápida asimilación de la mayoría indígena a una sociedad mestiza (Tovar, 1980). Las tribus que sobrevivieron como tal representan una proporción muy baja de la población y se localizan en lugares inhóspitos de difícil acceso, como las selvas, o en sitios donde hay muy poca producción económica, como los desiertos de la Guajira. Debido a esto, el uso tradicional de la coca ha estado limitado a un pequeño y aislado segmento de la población, en contraste con Bolivia y Perú donde está amplia-

mente difundido entre el campesinado y los inmigrantes ciudadanos de origen rural. La producción de coca fue tan poco importante que –como se mencionó anteriormente– entre 1860 y 1961, cuando la cocaína era legal, Colombia no exportó una sola hoja de coca o una libra de cocaína.

Hasta aproximadamente 1970 el tráfico de drogas en Colombia no fue un asunto de política. La primera referencia a traficantes colombianos data posiblemente de 1956, cuando un par de hermanos gemelos de la elite antioqueña, un piloto y un químico, fueron capturados en un hotel de La Habana con algunos kilos de heroína.⁸ A pesar de este incidente, la participación de Colombia en el tráfico de drogas de esa época parece haber sido ocasional. La coca crecía en pocas cantidades en algunos lugares en los que los indios mameaban. Otros usuarios eran pequeños grupos de músicos, escritores, artistas e intelectuales que se atrevían a buscar nuevas experiencias.

La participación colombiana en el mercado internacional de drogas ilegales empezó en firme a finales de los años sesenta, después de que Estados Unidos promovió programas de fumigación aérea para erradicar marihuana en México y Jamaica utilizando el herbicida Paraquat. Esta acción generó pánico entre los consumidores de marihuana en los Estados Unidos, debido a los efectos del herbicida, lo que llevó a los traficantes a buscar nuevas fuentes. Los cultivos de marihuana empezaron en la Sierra Nevada de Santa Marta, desarrollo que ha tenido interpretaciones opuestas. Arango y Child (1987) argumentan que se inició cuando los voluntarios de los Cuerpos de Paz de Estados Unidos, quienes fumaban marihuana y tenían contactos con los mercados, enseñaron a los campesinos a cultivar la marihuana y empezaron a exportarla.⁹ Ruiz Hernández (1979) presenta un cuadro más complejo. Traficantes estadounidenses buscaron nuevos proveedores, y en Colombia encontraron un entorno favorable para el desarrollo de la industria de marihuana. Ellos distribuyeron folletos con instrucciones para cultivar la planta y regresaron a comprar la marihuana. Los colombianos aprendieron el negocio rápidamente y reemplazaron a los traficantes extranjeros. Este negocio creció rápidamente, pero no duró mucho tiempo porque las variedades colombianas de marihuana no lograron competir exitosamente en el mercado, una vez que

⁸ Parece que el opio usado para refinar la heroína se originó en el Ecuador. En febrero de 1957 un pequeño laboratorio para refinar cocaína fue descubierto en la casa de los gemelos en el elegante barrio del Poblado en Medellín. Este incidente puede considerarse como precursor de los desarrollos posteriores en esa ciudad (Saénz Rovner, 2005).

⁹ Para muchos colombianos esta es una atractiva explicación exculpatoria, la cual es bastante ingenua pues su validez requiere que los únicos Cuerpos de Paz fumadores de marihuana con conexiones con mercados estadounidenses hubieran sido enviados a Colombia. De otra forma, desarrollos semejantes hubieran tenido lugar en otros sitios como los países del Caribe y Centro América que también recibieron esos voluntarios.

se desarrolló la variedad “sin semilla”, producida hidropónicamente, con un contenido de alcaloide cinco o seis veces mayor, y fácilmente cultivable en sótanos y otros espacios interiores en Estados Unidos.

La experiencia con marihuana hizo que algunos colombianos buscaran otras oportunidades en el mercado ilegal, y empezaron a traficar con cocaína refinada de la pasta de coca o base de cocaína importada por ellos desde Bolivia y Perú. La cocaína es un producto más atractivo para traficar que la marihuana, porque tiene un valor mucho mayor por unidad de peso y volumen. Los colombianos empezaron a traficar con pequeñas cantidades llevadas a Estados Unidos. En ese país usaron métodos violentos para sacar del mercado a grupos competidores de cubanos que habían controlado el tráfico de cocaína desde antes de la revolución cubana. La gran ola migratoria de colombianos, especialmente antioqueños, que se había generado durante los años sesentas, fue funcional para establecer redes de distribución. El negocio ilegal tuvo tasas de retorno muy altas y creció rápidamente. A finales de los años setenta, dos grandes “carteles” en Medellín y Cali estaban establecidos, controlaban la mayoría del tráfico internacional de cocaína y estaban bien enraizados en la sociedad colombiana. Los “carteles” financiaron campañas políticas, empezaron a hacer grandes compras de tierra rural y finca raíz urbana, y para esa época ya eran un factor importante que debía ser tenido en cuenta en la sociedad colombiana (Thoumi, 2002, capítulo 4).

En 1979 Colombia efectuó un tratado de extradición con los Estados Unidos, ratificado en 1982, que se convirtió en una causa grave de conflicto entre la industria ilegal y el gobierno. El gran capital acumulado por las organizaciones narcotraficantes requería una extensa red de apoyo en la sociedad, y la necesidad de luchar contra la extradición exigía que los “carteles” buscaran poder político. Carlos Lehder, quien actualmente paga una condena de por vida en los Estados Unidos, estableció un partido político de tendencias nacional-socialistas, y el famoso Pablo Escobar “compró” un puesto en el senado, cuando se hizo elegir como suplente de un senador que tenía bastante apoyo político.

La necesidad de proteger sus activos acumulados ilícitamente y de evadir la extradición llevó a la industria ilegal a organizar grupos armados. Estos se usaron para enfrentar a las guerrillas de izquierda que habían controlado grandes zonas del país por décadas, expulsar a campesinos de tierras cuyo control era codiciado por los traficantes y como arma en las guerras contra grupos competidores. La amenaza de la extradición hizo que los traficantes desafiaran al Estado por medio de una ola de atentados terroristas que segaron la vida de muchos miembros del gobierno, políticos y agentes del orden. El narcoterrorismo llegó a su clímax durante la campaña política de 1989-1990, cuando tres candidatos presidenciales fueron asesinados.

El Estado colombiano ha reconocido implícitamente su debilidad frente al narcotráfico, y en varias ocasiones ha negociado con organizaciones traficantes (Lee y Thoumi, 1999, Thoumi, 2002). En 1991 el gobierno negoció un sistema para que los traficantes se entregaran, confesaran un crimen relativamente menor, y recibieran una sentencia reducida que promedió unos cinco años de cárcel. Un grupo importante de traficantes, incluyendo a Pablo Escobar, aprovechó la oferta negociada y se entregaron al gobierno. En el caso de Escobar, este construyó su propia prisión en la cima de una colina sobre Medellín y negoció el control de su cárcel. Escobar nombró a sus propios guardias y supervisó el funcionamiento de la cárcel desde donde continuó manejando sus negocios. Cuando el gobierno intentó mudarlo a una prisión real en julio de 1992, escapó y declaró una guerra total contra el establecimiento, expresada en una ola de narco-terrorismo con frecuentes bombas contra blancos civiles y políticos, que terminó cuando a principios de diciembre de 1993 Escobar murió en una balacera mientras escapaba de la policía.

Los grandes “carteles” desarrollaron fuertes vínculos en algunas regiones con las agencias encargadas de hacer cumplir la ley. Los traficantes de Medellín invirtieron grandes sumas en tierras rurales en zonas de fuerte presencia guerrillera en las que organizaron grupos de autodefensa para proteger y valorizar sus inversiones. Estos fueron los orígenes de los actuales paramilitares. En este proceso, los traficantes establecieron alianzas con terratenientes tradicionales, y algunos miembros y ex-miembros de las fuerzas armadas que apoyaron las autodefensas.

El “cartel” de Cali estableció una extensa red de apoyo social en esa ciudad con la cual desarrolló una campaña de “limpieza social” para acabar con los indigentes, ladrones de poca monta, prostitutas, homosexuales y otros considerados indeseables. Esta red, que involucró a miembros de la policía, se utilizó para proporcionar inteligencia y apoyo a los miembros del “cartel”.

Las alianzas *non-sanctas* de los “carteles” con las fuerzas del orden dificultaron la coordinación de la policía y el ejército en relación con las políticas contra las drogas. De hecho, es muy probable que el “cartel” de Cali hubiera proveído inteligencia al gobierno a través de la policía para luchar contra el “cartel” de Medellín, mientras que Pablo Escobar estableció una recompensa por cada policía asesinado en Medellín. De cualquier manera, una vez el “cartel” de Medellín fue neutralizado, el de Cali surgió como la organización traficante predominante.

La elección de Ernesto Samper a la Presidencia de la República causó un escándalo y crisis internacional cuando se hizo evidente que su campaña había recibido grandes contribuciones del narcotráfico, especialmente del “cartel” de Cali. Esto generó un conflicto público entre el gobierno colom-

biano y el estadounidense, que en 1996 y 1997 “decertificó” a Colombia. El presidente Samper, bajo presión de los Estados Unidos, persiguió al “cartel” de Cali hasta que casi todos sus líderes terminaron en la cárcel o en el cementerio. Al finalizar la administración Samper, los grandes “carteles” habían perdido importancia y la industria ilegal se había fragmentado en un gran número de “cartelitos”, unos pocos de tamaño mediano.

Como se anotó arriba, Colombia fue tradicionalmente un productor marginal de coca destinada al poco consumo interno. Los plantíos de coca para producir cocaína surgieron en Colombia como un “encadenamiento hacia atrás” de la industria de cocaína que creció a finales de los años setenta. En 1990, Colombia era el tercer productor mundial de coca con volúmenes inferiores a Bolivia y muy distantes de los peruanos. Durante los años noventa, una serie de factores contribuyeron a la expansión de los cultivos de coca lo que llevó al país a ser el primer productor mundial. La fragmentación de las organizaciones traficantes promovió los cultivos locales porque los pequeños “cartelitos” tienen grandes incentivos para comprar su materia prima localmente. El colapso de los países socialistas llevó a que las guerrillas tradicionales perdieran el apoyo financiero dado por la Unión Soviética y Cuba, el que fue suplantado con creces por los “impuestos” a los plantíos de coca y amapola y al tráfico de drogas. El crecimiento de los grupos paramilitares también promovió los plantíos ilegales como fuente de financiamiento. El enfrentamiento entre guerrillas y paramilitares generó grandes desplazamientos de campesinos, muchos de los cuales se asentaron en zonas aptas para los cultivos ilícitos. Los desplazamientos de campesinos han sido enormes, y Colombia es hoy el segundo país del mundo en cuanto al número de desplazados se refiere, superado solamente por Sudán donde ha tenido lugar un genocidio mayor. La apertura de la economía a partir de 1990 aumentó enormemente la competencia en los mercados de productos agrícolas, lo que generó una crisis rural y migraciones de campesinos dispuestos a cultivar ilícitamente. De hecho, muchos campesinos migraron de zonas cafeteras y arroceras a regiones productoras de coca y amapola donde establecieron cultivos ilegales.

Durante los años setenta la industria de drogas ilegales generó un fuerte influjo de divisas y aumentos en el ingreso nacional, pero en los noventa las drogas ilegales se habían convertido en una fuente importante de financiamiento para las guerrillas de izquierda y los grupos paramilitares de derecha. La industria ilegal ha contribuido sustancialmente al fortalecimiento de los actores armados ilegales y a profundizar el conflicto armado. También ha contribuido a despolitizar a las guerrillas, a corromper al sistema político y las estructuras estatales, y de manera indirecta, pero real, ha sido un elemento promotor de violencia. En efecto, la presencia de actores armados,

fortalecidos por la industria ilegal, es la principal variable explicativa de las altas tasas de homicidios que prevalecen en algunas regiones del país (Rubio, 1999).

La industria de drogas ilegales ha sido una fuente muy importante de financiamiento de campañas políticas y de corrupción en el sector estatal. Muchos políticos han recibido fondos de la industria ilegal. En el actual congreso, por ejemplo, hay un número importante de representantes y senadores con vínculos con grupos paramilitares y traficantes. Los paramilitares y las guerrillas luchan por controlar las zonas de cultivos ilícitos, los laboratorios y los corredores por donde se exporta la droga y se importan insumos para la industria ilegal, y armas para el conflicto armado. Muchas de las masacres rurales de los últimos años han sido resultado de estas luchas.

Otro efecto del desarrollo de la industria ilegal ha sido la internacionalización del conflicto colombiano en el cual hoy participan gobiernos extranjeros y agencias multilaterales y organizaciones internacionales (Garcés, 2003). El conflicto ha debilitado la autonomía del gobierno colombiano y la soberanía nacional. Hoy las organizaciones guerrilleras y paramilitares hacen parte de las listas de terroristas internacionales. La interferencia extranjera y los grandes ingresos ilegales de los actores armados han hecho más complejo el conflicto armado y más difícil su solución. Las drogas ilegales y el conflicto armado están hoy entrelazados de manera tal que las posibles soluciones tanto al conflicto como al “problema de las drogas” están cada vez más interrelacionadas y dependientes la una de la otra.

Para resumir, la principal repercusión del desarrollo de la industria de drogas ilegales ha sido su acción de catalizador en un proceso de debilitamiento institucional. La industria ilegal floreció en Colombia porque sus instituciones y el imperio de la ley se habían debilitado sustancialmente y una vez establecida en el país, aceleró y agravó ese debilitamiento.

3. Diferencias, similitudes y las debilidades del Estado y otras instituciones en ambos países

Afganistán y Colombia son países extraordinariamente diferentes. El primero es uno de los más pobres del planeta; una sociedad tradicional conformada por un conjunto de tribus islámicas en la que la religión juega un papel clave. Las instituciones afganas y su gobierno tienen profundas raíces tradicionales, muy resistentes a la modernización. Afganistán y algunas de las áreas a su alrededor forman hoy la región con la mayor concentración de grupos tribales en el mundo. El contraste con Colombia es enorme. Este

país ha experimentado un fuerte proceso de modernización que destruyó o cambió muchas de sus instituciones y tradiciones. Afganistán es una sociedad rural (hace 20 años el 80% de la población era rural). A principios del siglo XX Colombia era tan rural como lo es hoy Afganistán, pero al finalizar el mismo siglo, su población era 75% urbana. Las diferencias en ingreso *per cápita*, grado de industrialización, niveles de educación, el papel de las mujeres, la estructura y papel de las familias, la importancia de la religión, el poder del estamento militar y el sistema de gobierno son enormes. Afganistán es simplemente una sociedad pre-moderna en el siglo XXI, mientras que Colombia, aunque es un país en desarrollo, ha experimentado un traumático proceso de modernización que ha alterado las instituciones y la cultura, pero que no ha llevado a una estabilidad social.¹⁰

A pesar de estas enormes diferencias, ambos países han concentrado ramas de la industria de drogas ilegales. Como se mostró anteriormente, la industria ilegal tiende a concentrarse en sitios con débil imperio de la ley, y de los controles y normas sociales. En otras palabras, el “problema” de la producción de drogas ilegales no es solamente de rentabilidad, sino principalmente de instituciones, gobernabilidad y cultura (valores, creencias y actitudes). Las experiencias de Afganistán y Colombia apoyan esta hipótesis.

a. Afganistán

Afganistán es un país eminentemente tribal con culturas y lealtades diversas. La religión es el Islam, pero hay tribus chiítas (minoritarias) y sunitas (mayoritarias). A través de la historia, la zona de lo que es hoy Afganistán ha sido lugar de enfrentamiento entre por lo menos tres culturas importantes (UNODC, 2003). Los Hazaras que ocupan una zona occidental, pero están primordialmente en el centro del país, tienden a mirar hacia la planicie iraní. Para muchos su idioma es el persa y como Irán, son chiítas. Los Pashtuns y Beluchis en el este y sureste tienen solidaridad hacia el sub-continente Indio, y son sunitas. Las tribus del noreste tienen raíces en Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán en el Asia Central, y también son sunitas. Estos diversos grupos étnicos se diferencian cultural y políticamente. Además, las grandes tribus no son entidades unificadas y cada una está formada por diversas tribus o clanes con fuertes identidades étnicas y políticas. Estas diferencias generan lealtades muy fuertes, aun dentro de sus miembros modernos. El partido comunista que tomó el poder en 1978, por ejemplo, estaba dividido en dos grupos, los Parcham y los Khalk, que representaban las dos grandes

¹⁰ Por eso, algunos analistas se han referido a la situación colombiana como una “modernidad postergada” (Jaramillo Vélez, 1998).

tribus pashtunas, los Ghizlay y los Durrani.¹¹ No sorprende entonces que “la creación del Estado afgano no hubiera sido suficiente, en sí misma, para crear una identidad nacional pan-afgana” (UNODC, 2003: 84).

Afganistán, como país, se constituyó a mediados del siglo XVIII, pero nunca se consolidó como Estado-nación. La dinastía Durrani gobernó más de dos siglos, entre 1747 y 1973. Durante este período la existencia de señores de la guerra fue continua y los Durrani se mantuvieron en el poder negociando continuamente con grupos tribales y mercenarios que mantuvieron una gran autonomía.

Las tribus afganas han sido muy resistentes al cambio y se han opuesto a diversos intentos de modernización por parte de algunos gobiernos. Los líderes tribales han apelado en diversas ocasiones a las guerras santas o *jihad*s para mover al pueblo en defensa del *estatus quo* y de las tradiciones ancestrales (Roy, 1993: 492-493). Por eso, los alzamientos no han buscado hacer revoluciones, sino mantener las instituciones tradicionales frente a las amenazas de la modernización. Así, la primera constitución nacional data de 1923, unos 180 años después del establecimiento del país. Esta fue una medida modernizante que generó fuerte oposición tribal. Es notable e ilustrativo que la primera universidad fue establecida solamente en 1964. Desde los años cincuenta hasta finales de los setentas, cuando la Unión Soviética invadió al país, el gobierno de Kabul y la ciudad misma se mantuvieron muy aislados del resto del país. “La troika de Kahn (señor feudal), malik (jefe tribal) y Mullah (sacerdote musulmán) controló al país de manera muy efectiva, no tenía necesidad de un gobierno central y se oponía fuerte y violentamente cada vez que el gobierno central intentaba cualquier reforma o cambio” (UNODC, 2003: 86).

Algunos grupos étnicos y zonas tribales fueron divididos como resultado de un acuerdo con el Reino Unido en 1893, que estableció la “línea Durand”, la cual demarcó la frontera entre Afganistán y Pakistán. Este acuerdo dividió a los pashtunes, el grupo étnico más grande, entre esos dos países. El área pashtuna de Pakistán forma la provincia de la Frontera Noroccidental que siempre ha mantenido un alto grado de autonomía del gobierno paquistaní y que fue una zona sobre la cual el imperio inglés nunca logró ejercer control. Hoy, Pashtunistán está dividido entre estos dos países, hecho que genera algunas fricciones en el ámbito internacional y complica los problemas de lealtad tribal enfrentados por el gobierno afgano y paquistaní.

El presidente que lideró el golpe de Estado en 1978, Nor Muhammed Taraki, tenía fuertes lazos con la Unión Soviética e intentó llevar a cabo un

¹¹ Los Durrani provienen de la tribu Abdali, pero el primer rey cambió el nombre Abdali por Durrani.

programa de modernización drástica con inclinación socialista. Una de las primeras medidas fue una reforma agraria que “amenazó la estructura tradicional basada en relaciones terrateniente/aparcero, que política y socialmente funcionaba como una relación patrón/cliente. Otras reformas –la abolición de la dote, los cursos de alfabetización obligatorios, el nombramiento de jóvenes ciudadanos, dogmáticos e inexpertos como administradores locales, seguido por arrestos masivos de líderes populares locales tachados de ‘feudalistas’– antagonizaron las comunidades rurales e instigaron el desafío hacia la penetración del estado y el gobierno” (Roy, 1993: 496).

La resistencia a los invasores soviéticos fue fuerte y generalizada, y fortaleció la autonomía de los señores de la guerra respecto al gobierno central. Después de que los soviéticos salieron de Afganistán, los muyajedines no pudieron establecer un gobierno estable que controlara el territorio. Luchas entre los diversos grupos muyajedines y el desafío de los talibanes, hizo continuar la guerra (Rashid, 2001). El colapso de la economía y la necesidad de financiar la guerra promovieron la expansión de los cultivos de amapola durante este período.

El gobierno taliban, que controló la mayor parte del territorio afgano a partir de 1995, siguiendo la cultura tribal y las posiciones del pasado, se opuso a cualquier intento de modernización e impuso una versión extrema del Islam como guía política. En efecto, intentaron establecer un Estado religioso basado en una interpretación fundamentalista literal y pre-moderna del Corán. El surgimiento de los talibanes se debió en gran parte al debilitamiento de las instituciones del Estado, muchas de las cuales dejaron de funcionar, lo que generó un vacío de poder llenado por los religiosos fundamentalistas (Goodson 2001, capítulo 3).

Cuando los talibanes controlaron la mayoría de Afganistán, la cultura de los cultivos de amapola estaba establecida en muchas zonas, lo cual bloqueó los primeros intentos de prohibir esos cultivos. Como se anotó anteriormente, los talibanes tuvieron un gran éxito cuando virtualmente eliminaron los cultivos de amapola en 2001. Sin embargo, como también se notó, la prohibición afectó principalmente a los campesinos, el eslabón más débil en la cadena del narcotráfico, pero no se aplicó al comercio de opio, y de acuerdo con las cifras mostradas arriba, benefició a la Alianza del Norte.

b. Colombia

La historia de Colombia también ilustra la importancia de la cultura, las instituciones y la gobernabilidad en el desarrollo de la industria de drogas ilegales. El siglo XIX se caracterizó por la frecuencia de guerras civiles y conflictos armados. Deas (2004: 38) haciendo referencia a Arboleda (1907), afirma que “la cuenta clásica suma nueve guerras generales y 54 revolucio-

nes locales en el primer siglo de vida independiente”. Estas culminaron en la sangrienta guerra de los mil días, que culminó en 1902, en la que perecieron unas 200.000 personas en un país con unos cinco millones de población.

Colombia se ha caracterizado por tener altos niveles de violencia y un débil imperio de la ley. Los niveles de solidaridad y confianza también son muy bajos. El capital social ha sido generalmente aglutinante, es decir, dentro de pequeños círculos. El capital social incluyente que tiende puentes entre diferentes grupos sociales ha sido muy escaso. Esto ha llevado a algunos estudiosos a argüir que el comportamiento de los colombianos refleja una notable lógica individual y una lógica social desastrosa (Gómez Buendía, 1999). Ellos caracterizan a muchos colombianos como individualistas a quienes no les importa los efectos de sus acciones sobre el resto. El Estado, además, como se verá más adelante, tiene debilidades particulares que lo diferencian de otros países. Todo esto ha sido terreno fértil para el desarrollo de la industria ilegal, el alto grado de corrupción y otros problemas sociales que el país ha enfrentado por largo tiempo.¹²

La evolución de Colombia durante el siglo XX a partir de una sociedad rural pre-moderna fue extraordinaria. La población creció inusitadamente, la frontera rural se expandió espontáneamente sin una planificación estatal y sin regulaciones fuertes, el nivel educativo aumentó notablemente, el papel de la mujer cambió sustancialmente, las familias se disgregaron, los niveles de ingreso aumentaron, etc. Todos estos cambios debilitaron los controles al comportamiento individual y aumentaron la vulnerabilidad de la sociedad colombiana al desarrollo de actividades económicas ilegales, haciendo del país el mejor lugar en los Andes para que la industria de drogas ilegales floreciera (Thoumi, 1994).

Las siguientes páginas explican por qué Colombia no ha desarrollado una identidad nacional fuerte y por qué el estado central no ha podido controlar el territorio o generar capital social incluyente.¹³

- 1) Colombia emergió de la Colonia como una colección de regiones diferenciadas con muy poca comunicación y comercio entre ellas. Las barreras geográficas eran (y aún hoy continúan siendo) muy fuertes, de manera que las regiones tendieron a desarrollarse como unidades muy

¹² Es importante reconocer que hay otra corriente de pensamiento para la cual la mayoría de los problemas colombianos son calamidades y flagelos de naturaleza aparentemente exógena a la institucionalidad colombiana. Dentro de esta corriente se considera que las instituciones colombianas han sido notablemente fuertes, lo cual ha permitido que el régimen sobreviva la arremetida de las guerrillas, el narcotráfico, los altos niveles de violencia y otras calamidades (Cepeda Ulloa, 2004).

¹³ Estos puntos se han desarrollado en Thoumi (2005a).

autosuficientes. En muchas de ellas surgieron centros urbanos que eran centros regionales bastante aislados del resto del país, y Colombia es hoy un país de ciudades.¹⁴ Debido a su geografía, Colombia fue hasta entrado el siglo XX el país latinoamericano con el menor comercio internacional per cápita (Palmer, 1980: 46). Solamente el desarrollo de los cultivos de café en los años veinte modificó esta condición. Además, la producción para la exportación unió algunas regiones con la costa atlántica y mercados externos, pero contribuyó muy poco a integrar el mercado nacional. La geografía fue también un obstáculo al cobro de impuestos, pues los costos de recolección eran muy altos debido a la dispersión de la población. La recolección de impuestos fue privatizada con frecuencia, fenómeno que generó algunas fortunas personales importantes.¹⁵ Hasta mediados del siglo XX la mayoría de los ingresos del gobierno se generaban por medio de los impuestos al comercio exterior.¹⁶ Debido a su geografía, Colombia tuvo la mayor necesidad de hacer gastos de infraestructura para integrar al país y formar una nación, pero el Estado central enfrentó las mayores restricciones financieras para lograr ese objetivo. En efecto, la presencia del Estado central en muchas zonas del país ha sido muy precaria y el Estado, en realidad, nunca ha controlado el territorio del país.¹⁷

- 2) La geografía fue además un obstáculo a la integración nacional no solamente por los altos costos de transporte, sino también porque la variedad de climas en zonas cercanas a la mayoría de centros urbanos permitió una gran diversidad en la producción agrícola, promovió la autosuficiencia y desincentivó la formación de mercados nacionales, puesto que la mayoría de las regiones producían bienes semejantes.
- 3) Durante toda su historia Colombia se ha caracterizado por ser un país de tierras fértiles y abundantes con relación a su población. Hasta mediados del siglo XX, Colombia tenía una relativa escasez de mano de

¹⁴ El último censo de 1993 estimó la población de Bogotá en unos 5 millones. Otras dos áreas metropolitanas tenían más de dos millones cada una, y otra un 1.300.000. Otras dos ciudades tenían más de 600.000 habitantes, una aproximadamente medio millón, 3 entre 300.000 y 400.000, nueve entre 200.000 y 300.000 y seis entre 100.000 y 200.000.

¹⁵ Deas (1982) estudia varios casos. Los que ganaron las subastas de los impuestos al alcohol y el tabaco frecuentemente prosperaron, pero también hubo casos en que perdieron dinero.

¹⁶ La baja proporción de los impuestos en el ingreso nacional fue una constante durante todo el siglo XIX. Deas (1982) hace un estudio fascinante de este fenómeno y de la forma en que los diversos gobiernos trataron de manejarlo.

¹⁷ Se puede argumentar que este fenómeno ha sido común en otros países latinoamericanos, pero el caso colombiano es más grave por la gran dispersión de la población y la proliferación de centros urbanos. En Perú, Bolivia y Brasil, por ejemplo, el Estado no controló una gran parte del territorio, pero la gran mayoría de la población vivía en zonas en las que el Estado central ejercía control, lo cual no fue el caso en Colombia.

obra con relación al acervo de tierra. Durante la Colonia, los españoles enfrentaron un dilema: para que los hidalgos disfrutaran de una vida “decente” acorde con sus “merecimientos” fue necesario establecer instituciones que ataran el campesinado a la tierra para evitar su desplazamiento y acceso a tierras baldías. El hecho es que había muchas oportunidades para que los esclavos cimarrones, campesinos y personas pobres se refugiaran en zonas aisladas en las que podían subsistir independientemente del Estado. Las enfermedades tropicales eran los mayores obstáculos reales a estos movimientos. Durante los siglos XVIII y XIX se establecieron palenques o colonias de esclavos cimarrones fuera del control del Estado, la Iglesia y otras instituciones sociales dominantes. A finales del siglo XIX la población de las zonas minifundistas del altiplano central creció más allá de lo que las pequeñas parcelas podían mantener, y muchos campesinos migraron a las zonas cafeteras que se estaban colonizando. Estas migraciones llevaron a “la formación espontánea de sociedades marginalizadas de los controles sociales, familiares, religiosos y políticos que caracterizaban sus lugares de origen” (González, 1998: 151). En otras palabras, a lo largo de la historia colombiana el Estado y otras instituciones han tenido dificultad para establecer controles al comportamiento individual de muchos colombianos.

- 4) La heterogeneidad regional ha llevado a una diversidad cultural. Comportamientos y acentos regionales tienden a ser distintivos de las diversas regiones. Las lealtades locales han sido muy fuertes y la formación de una identidad nacional ha sido lenta e incompleta.¹⁸
- 5) Durante los primeros 110 años de vida independiente (hasta la década de 1920) Colombia sufrió una crisis de deuda externa crónica causada por los grandes préstamos incurridos para financiar la campaña libertadora de Bolivia y Perú de Simón Bolívar (Junguito, 1995). Cuando la Gran Colombia se desintegró en 1830, la deuda externa se distribuyó de acuerdo a la población de cada país sin tener en cuenta la capacidad de pago de cada uno de ellos que estaba determinada por el nivel de sus exportaciones. Colombia con las menores exportaciones *per cápita*, vivió una crisis de balanza de pagos crónica a lo largo del siglo XIX durante la cual el gobierno no tuvo acceso a los mercados internacionales de capital, condición necesaria para financiar la integración del país (Junguito, 1995).
- 6) Durante el siglo XIX y parte del siglo XX Colombia experimentó una serie de bonanzas y crisis de exportación de productos básicos: añil, quinina, cacao, caucho y banano. Estas bonanzas generaron cortos epi-

¹⁸ Esto es lo que Yunis (2003) llama “endogamia cultural”.

sodios de prosperidad en diferentes sitios, lo que no permitió el desarrollo de comunidades estables asociadas al comercio exterior. Solamente el café, a partir de 1920, permitió tal desarrollo. Este patrón contrasta con el del resto de América Latina en el que muchos ciclos se repetían en el mismo lugar.

- 7) La estructura de los partidos políticos colombianos ha sido atípica. Muchos partidos principales en el resto de la región han tenido organizaciones centrales fuertes y agendas de política definidas. Otros han seguido a caudillos con personalidades fuertes. En ambos casos, la estructura ha sido vertical, de arriba a abajo. En contraste con esos patrones, los líderes regionales de los partidos colombianos tradicionales han tenido mucha autonomía, han influido sobre las decisiones del gobierno central y, en alto grado, remplazaron al Estado en sus regiones, actuando como mediadores entre la ciudadanía local y el Estado. En muchos casos, los partidos generaron la clase de lealtad que generalmente la gente siente por la nación. Hasta hace poco, muchos colombianos nacían liberales o conservadores y “al mismo tiempo ese sentimiento de pertenencia significaba un acto trascendental en la vida ciudadana y definía la identidad de las personas” (Acevedo Carmona, 1995: 41). Por esta razón, los dos partidos colombianos tradicionales han sido multclasistas y ha sido muy difícil establecer otros partidos. Además, la fuerte identificación partidista ha sido un obstáculo al desarrollo de otros partidos, los que han podido lograr algunos éxitos en el corto plazo, no han sido sostenibles en el largo plazo. No es sorprendente que el disenso político en Colombia haya tendido a expresarse como disidencias dentro de los partidos en lugar que en la formación de otros nuevos.
- 8) Durante las décadas de 1940 y 1950 Colombia experimentó “La Violencia”, una guerra ambigua en la que perecieron entre 200.000 y 300.000 personas, o sea, entre el 2% y el 3% de la población. “La Violencia” terminó con el “Frente Nacional”, un acuerdo entre los dos partidos que tuvo gran éxito en acabar con la guerra fratricida, pero que institucionalizó la distribución del botín estatal entre los dos partidos y creó fuertes incentivos para que estos se convirtieran en maquinarias electorales interesadas principalmente en repartirse los puestos y prebendas del Estado. Es notable cómo desde finales de los años cincuenta y hasta principios de los noventa, la política se mantuvo muy distante de la formulación de políticas económicas, que fue relegada a un grupo de economistas muy calificados quienes enfrentaban más presiones de la élite económica que del cuerpo político del país. Este sistema se tradujo en una notable continuidad y estabilidad en las políticas económicas que produjo buenos resultados. Así, el aserto: “la economía está bien pero el

país va mal” reflejó durante mucho tiempo las percepciones del público sobre la realidad nacional. Hasta hace muy poco, el sistema político colombiano no respondió al clamor por reformas sociales importantes. Antes de los cambios implantados por la Constitución de 1991, Colombia había sido el único país de América Latina en el que la izquierda nunca había logrado un éxito electoral que permitiera experimentar con políticas diferentes a las promovidas por la elite económica. Esto tuvo un lado positivo en cuanto Colombia no padeció las crisis e hiperinflaciones de otros países latinoamericanos causadas por gobiernos populistas (Urrutia, 1991). Sin embargo, los agravios de las clases bajas no tuvieron canales para expresarse, y las reformas intentadas, especialmente la agraria, fueron frustradas. Por eso, muchos que buscaban reformar el sistema apelaron a métodos violentos como la única opción viable.¹⁹

- 9) Las comunidades nativas colombianas eran más débiles que las de los demás países andinos y no generaron restricciones al comportamiento en la mayoría de la población campesina. En Bolivia, Ecuador y Perú las comunidades nativas tienen una fuerte identidad, sus miembros tienen un desarrollado sentido de pertenencia y la comunidad establece patrones y normas de comportamiento. En Colombia no existió un imperio comparable al Inca, Maya o Azteca; por el contrario, al llegar los españoles encontraron un gran número de cacicazgos bastante autónomos (Tovar, 1980). Así, los grupos indígenas más importantes tenían una organización suficiente para ser fácilmente explotados por los colonizadores españoles, pero no pudieron sobrevivir como comunidades. Además, estos grupos experimentaron un rápido proceso de mestizaje que los incorporó a la sociedad colonizadora y les hizo perder su identidad (Jaramillo Uribe, 1991, capítulo 3). Colombia aún tiene algunas comunidades nativas en las que predominan fuertes controles sociales y se castigan los comportamientos desviados. Estas son, sin embargo, una minoría, la mayoría del campesinado colombiano es resultado del mestizaje y tiene vínculos comunitarios muy débiles.
- 10) Colombia es el país latinoamericano que ha tenido menos influencias no españolas. Es el país con menos inmigrantes no españoles y no católicos per cápita. Fue colonizada por españoles que acababan de terminar una guerra de siete siglos contra los árabes, y venían de la región más feudal de Europa en la que no existía un concepto de Estado central

¹⁹ Colombia ha tenido algunos movimientos reformistas; por ejemplo, la Teología de la Liberación se originó en el país, pero los efectos de estos movimientos sobre las políticas gubernamentales han sido a lo más marginales.

fuerte. El aislamiento regional mencionado anteriormente les permitió mantener un alto grado de autonomía del Estado y mantener sus costumbres y valores, los que han influenciado la sociedad colombiana a lo largo de su historia. Así, la constitución de 1886 buscó fortalecer la hispanidad e intentó replicar el siglo de oro español. Esta constitución fue muy hostil a las personas de origen no español y a los no católicos. Esta tradición ha persistido, y hoy Colombia sigue siendo uno de los países en los que es más difícil obtener una visa de trabajo o nacionalizarse. No sorprende entonces que Colombia por mucho tiempo se mantuviera alejada de ideas modernizadoras, y que el ex-presidente López Michelsen se refiriera al país como el Tibet de América. Los valores tradicionales pre-modernos no promovieron el respeto al gobierno central, sus leyes y autoridades, y el aislamiento de los descendientes de los conquistadores les permitió mantenerse bastante autónomos del gobierno central. A principios del siglo XX Colombia era una sociedad muy estratificada en la que las elites locales tenían mucha autonomía. Su poder local era fuerte y se podía abusar, es decir, sus sociedades ponían pocas restricciones al comportamiento individual.

- 11) Durante el siglo XX, Colombia experimentó una dramática expansión de la frontera agropecuaria. Este proceso fue muy influenciado por la violencia rural y la explosión demográfica.²⁰ La colonización fue principalmente espontánea con muy poca participación del estado y en muchos casos los grupos guerrilleros llenaron el vacío de poder en esas zonas e impusieron el orden.²¹
- 12) La violencia y el crecimiento demográfico también generaron fuertes migraciones rural-urbanas y el crecimiento de zonas de pobreza en las ciudades. Un efecto muy nocivo de la migración inducida por la violencia fue la pérdida de vínculos de los migrantes con las comunidades de origen, muchas de las cuales fueron destruidas. Esta pérdida de vínculos se tradujo en la eliminación de restricciones sociales al comportamiento, lo que hizo que algunos migrantes expresaran fácilmente su

²⁰ Desde el fin de la segunda guerra mundial hasta mediados de los años setenta, Colombia tuvo una de las tasas de crecimiento de población más altas de América Latina, pero desde esa época, esta tasa cayó de manera extraordinaria. Esto se logró por medio de una campaña de control de natalidad callada del gobierno a la que la Iglesia Católica no se opuso mientras que el gobierno no la promoviera abiertamente. Los efectos de este cambio se empezaron a sentir sobre la fuerza laboral a mediados de los años noventa y fueron compensados parcialmente por aumentos en la participación femenina en la fuerza laboral.

²¹ Este proceso contrasta dramáticamente con la colonización del Chapare en Bolivia donde muchos campesinos migraron comunitariamente, y donde el estado promovió la migración en muchas ocasiones y mantuvo una presencia en la zona. En efecto, el Chapare es hoy la región rural boliviana con los mejores servicios públicos e infraestructura (Thoumi, 2002).

profundo resentimiento. Además, la migración rural-rural a zonas baldías generó muchos asentamientos fuera del control estatal.

- 13) Las fuerzas armadas colombianas son diferentes a las del resto de América Latina. Colombia no experimentó las amenazas y realidades de golpes militares comunes en el resto de la región. En efecto, las fuerzas armadas colombianas tienen una fuerte tradición civilista, la cual ha sido reforzada por la carencia de un enemigo externo (Deas, 2004). De hecho, Colombia es uno de los pocos países de la región en los que no existe un imaginario de un enemigo externo. Las guerras han sido conflictos internos, pero no externos.²² Sin embargo, una cosa es tener una tradición civilista y otra una organización militar débil, que es lo que ha ocurrido en Colombia. Así, las fuerzas armadas nunca han controlado el territorio y han tenido poca presencia en muchas zonas fronterizas. Además, la representación de la elite en las fuerzas armadas ha sido muy pequeña, y la participación militar en política después de su retiro ha sido ínfima.²³
- 14) Todos los colombianos han padecido violencia e inseguridad por mucho tiempo. Se puede afirmar que todo colombiano ha sido víctima y que muchos son victimarios. El síntoma de stress post trauma es general en la población, y no se ha tratado adecuadamente. Solamente es posible especular sobre los efectos de esta situación, aunque sí se puede afirmar que constituye un obstáculo a la generación de confianza y solidaridad y a la capacidad de negociar la paz.²⁴

4. Drogas, instituciones, gobernabilidad, cultura y el fracaso de las políticas contra las drogas

Las actuales políticas contra las drogas son básicamente represivas. Su meta principal es eliminar la rentabilidad de la producción y tráfico de drogas. Reafirmando un punto fundamental de este ensayo, si la rentabilidad determinara la localización de la producción, Afganistán y Colombia serían

²² La pérdida de Panamá fue traumática, pero no repercutió en el fortalecimiento de las fuerzas armadas, pues no se percibió otro evento similar. La guerra con el Perú en 1930 fue resuelta diplomáticamente después de algunas pequeñas escaramuzas debido a la imposibilidad física de enviar grandes fuerzas a las zonas inaccesibles en conflicto. La memoria de esa guerra es hoy virtualmente inexistente en el país.

²³ Por ejemplo, es notable que en el congreso colombiano haya muchos más ex-guerrilleros que ex-militares.

²⁴ Cabe preguntarse cuáles serían los efectos de tener un gobierno, guerrilla y grupos paramilitares en los que la gran mayoría de los líderes han tenido padres y parientes asesinados o secuestrados y algunos de ellos han sido secuestrados, extorsionados y amenazados.

actores marginales en los mercados mundiales de drogas ilegales, pues estarían compitiendo con un gran número de países. La industria de drogas ilegales en estos dos países floreció como resultado de procesos históricos y de evolución institucional que los hicieron muy vulnerables al desarrollo económico ilegal, debido a la debilidad de sus estados centrales y la falta de imperio de la ley.

La comparación de los dos países muestra que a pesar de las grandes diferencias en cultura, religión, tradiciones y nivel de desarrollo económico, cada uno concentró una rama de la industria de drogas ilegales. Estos desarrollos fueron resultado de procesos en los que el Estado central no logró imponer su ley en el territorio, y en los que los controles sociales al comportamiento individual se debilitaron o desaparecieron. En algunas ocasiones las instituciones de la sociedad civil promovieron el desarrollo ilegal que en ese momento era funcional para lograr sus metas. Hoy, ambos países están involucrados en conflictos armados complejos financiados, en parte sustancial, por la industria ilegal y que involucran fuerzas militares extranjeras y otros actores internacionales.

La historia del desarrollo de la industria de drogas ilegales en Afganistán y Colombia demuestra la importancia de las instituciones y de la cultura (valores, creencias y actitudes) en los procesos de toma de decisiones de los individuos involucrados. Las políticas contra las drogas actuales buscan aumentar los costos de la industria ilegal e imponen fuertes sanciones a los actores ilegales capturados. Aun el desarrollo alternativo, la única zanahoria en el arsenal de políticas, está diseñado para disminuir la rentabilidad relativa de los cultivos ilegales. Los programas de desarrollo alternativo promovidos por USAID están directamente condicionados a la erradicación de cultivos. Las políticas represivas contra las drogas están formuladas desde la perspectiva tradicional de la lucha contra la criminalidad local o doméstica, la cual supone que en cada sociedad hay algunos individuos malos que es necesario extraer o controlar: “rechazamos el argumento que las leyes contra las drogas actuales han agravado el problema de las drogas. Lo que ha agravado el problema son los individuos que toman decisiones erradas” (Tully and Bennett, 1992).²⁵ Siguiendo esta lógica, en Afganistán y Colombia todos aquellos que participan en la industria ilegal, incluyendo muchos campesinos, son simplemente criminales que han tomado decisiones erradas y que deben ser castigados.

Este enfoque represivo niega la importancia de procesos sociales, políti-

25 El artículo de donde se extrae esta cita fue aprobado de manera unánime en la reunión de los jefes de policía de ciudades grandes de los Estados Unidos el 6 de octubre de 1988 en Portland, Oregón.

cos y económicos que han llevado al desarrollo de la industria ilegal. Afganistán y Colombia son países que en muchos estudios estadísticos aparecen como atípicos, es decir, fuera de las normas comunes. Por eso, para resolver el “problema de las drogas” es necesario entender por qué son diferentes. Sólo así será posible tomar medidas exitosas. En ambos países la industria ilegal está profundamente involucrada con grupos activos en sus conflictos armados. Esta relación es tal que es imposible establecer la paz sin controlar la industria ilegal. Por eso, los problemas de drogas y violencia deben ser resueltos de manera conjunta.

En ambos países es imperativo fortalecer el Estado central y la gobernabilidad, y generar ciudadanos verdaderos que se sientan parte integral del Estado (que sean *stakeholders*) y que actúen como tales. Este es un gran desafío que muy probablemente muchos políticos escojan no enfrentarlo porque lo consideren demasiado grande. Sin desconocer las grandes dificultades existentes al enfrentar este desafío, es necesario que al menos las políticas contra las drogas no socaven la posibilidad de efectuar los cambios necesarios para el éxito en el largo plazo. Desafortunadamente, algunas de las políticas contra las drogas más populares dentro de algunos gobiernos actuales socavan las posibilidades de cambios institucionales exitosos. La erradicación forzosa, por ejemplo, no fortalece la lealtad de los campesinos al Estado. La fumigación aérea de cultivos ilícitos coloca al Estado en posición de enemigo del campesinado. Esta política puede lograr algunos éxitos en el corto plazo, pero puede tener efectos devastadores a mediano y largo plazo. Cabe preguntarse, por ejemplo, qué proporción de jóvenes, mujeres y hombres de las zonas fumigadas se afilian a movimientos guerrilleros o paramilitares que ofrecen las únicas opciones de empleo que ellos pueden percibir en Colombia fuera de los cultivos ilícitos.

Otras políticas como la extradición, la interdicción de drogas e insumos químicos, la confiscación de activos y otras medidas contra el lavado de dinero pueden atacar la rentabilidad de la industria ilegal, pero no la pueden eliminar o disminuir sustancialmente. Por eso, es imperativo concentrarse en modificar las razones sociales por las que la industria ilegal ha crecido en ambos países. El punto es que la industria de drogas es sintomática de problemas sociales graves y no es la única actividad ilegal importante en estos países. Colombia, por ejemplo, es el primer productor de dólares americanos falsos en el mundo, el primer productor de secuestros extorsivos, y posiblemente el primer productor de sicarios, el productor de los mejores pasaportes falsos, el primer o segundo exportador de prostitutas latinoamericanas a Europa y el tercer país del mundo en cuanto al número de niños guerreros después de Sudán y Birmania. Colombia es el único país en el que

se ven frecuentes anuncios en los que se indica que la propiedad raíz “no está en venta o arriendo” para evitar transacciones fraudulentas. Colombia es el país en que se acuñaron eufemismos como “paseo millonario” y personas “desechables”. En otras palabras, en este país se ha generado una cultura de la ilegalidad en la que las drogas son solamente una parte. Cambiar esta cultura es un prerrequisito para eliminar la industria ilegal, cambio que requiere mucha paciencia, puesto que los procesos de fortalecimiento institucional, generación de solidaridad, confianza y ciudadanía responsable son lentos e inciertos.

En Afganistán las políticas contra las drogas son hoy, más que en Colombia, parte de la guerra contra el terrorismo. La guerra actual se ha enfocado en los actos terroristas, pero no en sus causas, las cuales no se discuten o debaten. Como en el caso de las drogas, estas son desdeñadas por la mayoría de los artífices de política, y el terrorismo es considerado simplemente como acciones de “aquellos que nos envidian y odian debido a nuestro éxito”. Para eliminar los cultivos ilegales en Afganistán es necesario cambiar la estructura de la propiedad de la tierra, establecer sistemas financieros y de mercadeo modernos que proporcionen recursos y mercados al campesinado. Esto se debe lograr en medio de un entorno de guerra. El desarrollo alternativo podrá obtener algunos logros puntuales, pero mientras se mantenga la falta de control territorial de parte del Estado y el comercio de drogas continúe involucrando a grupos importantes de políticos, es muy dudoso que las políticas actuales logren ser exitosas. La estructura social afgana, a diferencia de la colombiana, podría permitir una erradicación negociada de los cultivos de amapola. La importancia de las tribus tradicionales ofrece la oportunidad de negociar la erradicación de manera semejante a como se ha hecho en Pakistán con los pashtunes. Claro que esta negociación requerirá un influjo de recursos bastante grande.

Tanto en Afganistán como en Colombia el “problema de las drogas” no es solucionable con las políticas tradicionales contra las drogas sin que se efectúen cambios sustanciales en dichas sociedades. De hecho, sería maravilloso que la causa por la cual no se ha eliminado el “problema de las drogas” haya sido tan sólo la mala aplicación de las políticas. En ambos países el problema es de instituciones, estructura y cultura (valores, creencias y actitudes), y estos son difíciles de cambiar, pero el primer paso en el proceso de llegar a una solución radica en reconocer la complejidad y la naturaleza del problema. De otra manera se continuará aplicando políticas inefectivas y esperando una solución que no se ha obtenido en más de treinta años de seguir una “guerra contra las drogas”.

Bibliografía

- Acevedo Carmona, Darío
1995 *La Mentalidad de las Elites sobre la Violencia en Colombia (1936-1949)*, IEPRI-El Ancora Editores.
- Arango, Mario
1988 *Impacto del Narcotráfico en Antioquia*, Medellín: Editorial J. M. Arango, Tercera edición.
- Arango, Mario y Jorge Child
1987 *Narcotráfico: Imperio de la Cocaína*, México: Editorial Diana.
- Arboleda, Gustavo
2007 *Revoluciones locales en Colombia*, Popayán.
- Byrd, William and Christopher Ward
2004 "Drugs and Development in Afghanistan", Social Development Papers, Conflict Prevention & Reconstruction, paper No. 18, Banco Mundial, Washington, diciembre.
- Cepeda Ulloa, Fernando (Ed.)
2004 *Fortalezas de Colombia*, Bogotá: Editorial Planeta Colombiana y Banco Interamericano de Desarrollo.
- De Ferranti, David, Guillermo E. Perry, Daniel Lederman y William F. Maloney
2002 *De los recursos naturales a la economía del conocimiento. Comercio y calidad del empleo*, Washington, D.C.: World Bank.
- Deas, Malcolm
1982 "Colombian fiscal problems during the XIX Century," *Journal of Latin American Studies*, Vol.14, parte 2.
- 2004 "La tradición civilista" en F. Cepeda Ulloa (Ed.), *Fortalezas de Colombia*, Bogotá: Editorial Planeta Colombiana y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Farrel, Graham y John. Thorne
2005 "Where have all the flowers gone?: evaluation of the Taleban crackdown against opium poppy cultivation in Afghanistan" *International Journal of drug Policy*
- Gómez Buendía, Hernando
1999 "La Hipótesis del Almendrón" en Gómez Buendía, H, (Comp.), *¿Para Dónde Va Colombia?* Bogotá: TM Editores-Colciencias.
- González, Fernán, S. J.
1998 "La Guerra de los Mil Días" en *Las guerras civiles desde 1830 y su proyección en el siglo XX*, Bogotá: Museo Nacional, Memorias de la II Cátedra Anual de Historia "Ernesto Restrepo Tirado".
- Goodson, Larry P.
2001 *Afghanistan's Endless War: State Failure, Regional Politics and the Rise of the Taliban*, Seattle: University of Washington Press.
- Gugliotta, Guy y Jeff Leen
1990 *Kings of Cocaine*, Harper.
- Jaramillo Vélez, Rubén
1998 *Colombia: la Modernidad Postergada*, Bogotá: Argumentos, Segunda Edición.
- Jaramillo Uribe, Jaime
1991 *Ensayos de Historia Social*, Vol. I, TM Editores-Ediciones Uniandes.
- Junguito, Roberto
1995 *La deuda externa en el siglo XIX. Cien años de incumplimiento*, Bogotá: TM Editores-Banco de la República.

- Labrousse, Alain
1991 *L'Argent, la drogue et les Armes*, Paris, Fayard.
2004 *La drogue: principal obstacle a la reconstruction de l'Afghanistan?* Amsterdam: Transnational Institute.
- Labrousse, Alain y Michel Koutouzis
1996 *Géopolitique et Géostratégies de Drogues*, Paris: Economica
- Landes, David
1998 *The Wealth and Poverty of Nations*, New York: Norton.
- Lee III, Rensselaer W. y Francisco E. Thoumi
1998 "El nexa entre las organizaciones criminales y la política en Colombia", *Ensayo y Error*, #4, Abril.
- Mansfield, David
2003 "Coping Strategies, Accumulated Wealth and Shifting Markets: The Story of Opium Poppy Cultivation in Badakhshan 2000-2003", en proceso.
2004 "What is Driving Opium Poppy Cultivation? Decision Making Amongst Opium Poppy Cultivators in Afghanistan in the 2003/4 Growing Season" London: A Report on Drugs and International Crime Development of the Foreign Office & Commonwealth Office.
- Palmer, David Scott
1980 *Peru: the Authoritarian Tradition*, Praeger Publishers.
- Porter, Michael E.
2000 "Attitudes, Values, Beliefs and Microeconomics of Prosperity" in Lawrence E. Harrison and Samuel P. Huntington (Comps.) *Culture Matters: how values shape human progress*, New York: Basic Books.
- Rashid, Ahmed
2001 *Taliban*, New Haven: Yale Nota Bene.
- Renard, Ronald D.
2001 *Opium reduction in Thailand: a thirty year journey*, Bangkok: UNDCP.
- Roy, Olivier
1993 "Afghanistan: An Islamic War of Resistance" en Martin E. Marty y Scott Appleby (Eds.) *Fundamentalisms and the State: Remaking Politics, Economics, and Militance*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Ruiz Hernández, Hernando
1979 "Implicaciones Sociales y Económicas de la Producción de la Marihuana" en Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), *Marihuana: Legalización o Represión*, Bogotá: Biblioteca ANIF de Economía.
- Rubin, Barnett R.
2004 "Road to Ruin: Afghanistan's booming opium industry" Center on International Cooperation, New York University, octubre.
- Rubio, Mauricio
1999 *Crimen e Impunidad. Precisiones Sobre la Violencia*, Bogotá: TM Editores-CEDE.
- Saénz Rovner, Eduardo
2005 *La Conexión Cubana*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Salazar, Alonso
2001 *La Parábola de Pablo. Auge y caída de un gran capo del narcotráfico*, Bogotá: Editorial Planeta.
- Scott, Peter Dale y Jonathan Marshall
1991 *Cocaine Politics: Drugs, Armies and the CIA in Central America*, University of California Press.

Francisco E. Thoumi

- Thoumi, Francisco E.
1994 *Economía Política y Narcotráfico*, Bogotá: Tercer Mundo Editores.
2002 *El Imperio de la Droga: Narcotráfico, economía y Sociedad en Los Andes*, Bogotá: Planeta Editorial e IEPRI.
2004 “Comments on ‘Where have all the flowers gone?: evaluation of the Taleban crackdown against opium poppy cultivation in Afghanistan’ by G. Farrell and J. Thorne”, *International Journal of Drug Policy*.
2005a “Why a Country Produces Drugs and How This Determines Policy Effectiveness: A General Model and Some Applications to Colombia”, en C. Rojas y J. Meltzer (Comps.), *Evasive Peace: International, National and Local Dimensions of Conflict in Colombia*, Palgrave Macmillan
2005b “Why the Taleban poppy ban was very unlikely to have been sustained after a couple of years”, en *International Journal of Drug Policy*, 16:2.
Thoumi, Francisco E. y Ernestien H. Jensema
2004 “Drug policies and the funding of the United Nations Office on Drugs and Crime” in *Global Drug Policy: Building a New Framework*, Paris: The Senlis Council.
Tovar, Hermes
1980 *La Formación Social Chibcha*, Bogotá: Ediciones CIEC, Segunda edición.
Tully, Edward J. y Marguerite A. Bennett
1992 “Pro-Legalization arguments Reviewed and Rejected” in Rod L. Evans and Irwin M. Berent (comps.), *Drug Legalization: for and against*, La Salle, Illinois: Open Court.
United Nations Office of Drugs and Crime (UNODC)
2003 *The Opium Economy in Afghanistan: An international problem*, New York: United Nations.
2004 *World Drug Report 2004*, New York: United Nations.
Urrutia, Miguel
1991 “On the Absence of Economic Populism in Colombia”, en Rudiger Dornbush y Sebastian Edwards, (Comps.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, The University of Chicago Press.
Yunis, Emilio
2003 *¿Por Qué Somos Así? ¿Qué pasó en Colombia? Análisis del mestizaje*, Bogotá: Editorial Temis.