

- UNODC. 2000. *The Balanced Approach to Opium Elimination in the Lao PDR*. Vientiane: UNODC.
- UNODC. 1999. *The Economic Viability of Alternative Development*. Vienna: UNODC. Disponible en línea: http://www.sharedresponsibility.gov.co/en/download/alternative_development/UNODC_Economic_Viability_of_Alternative_Development_1999.pdf (consultado el 10 de enero de 2009).
- US House Report. 2003. *Report on European Contributions to Counter-narcotics Efforts, Alternative Development and Judicial Reform in the Andean Region*. Washington, DC.
- United States Government. 2007. *Counternarcotics Strategy for Afghanistan*, Washington DC.
- US Department of State. 2008. *Fighting the Opium Trade in Afghanistan: Myths, Facts and Sound Policy*. Washington, DC: Bureau of International Narcotics and Law enforcement Affairs.
- Van Cott, D. 2003. "From Exclusion to Inclusion: Bolivia's 2002 Elections". *Journal of Latin American Studies*. 34 (4).
- Webb, G. 1999. *Dark Alliance: The CIA, the Contras and the Crack Cocaine Explosion*. New York: Seven Stories Press.
- Wilson, S. y Zambrano, M. 1994. "Cocaine, Commodity Chains, and Drug Politics: A Transnational Approach". In G. Gereffi y M. Korzeniewicz (eds.), *Commodity Chains and Global Capitalism*. Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- World Bank. 2005. *Pro-Poor Growth in the 1990s: Lessons and Insights from 14 Countries*. Washington, DC: World Bank.
- World Development Report. 2005. *A Better Business Climate for Everyone*. Washington, DC: UN.
- Youngers, C. y Rosin, E. 2004. *Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of US Policy*. Boulder: Lynne Rienner.
- Yousafzai, S. y Moreau, R. 2008. *The Opium Brides of Afghanistan*. *Newsweek*. 7 de abril. Disponible en línea: <http://www.newsweek.com/id/129577/page/1> (consultado el 9 de enero de 2009)

EL NEGOCIO DE LAS DROGAS ILÍCITAS Y LOS CONFLICTOS ARMADOS: ALCANCE Y LÍMITES DE SUS VÍNCULOS

EKATERINA STEPANOVA

I. Introducción

El negocio de las drogas ilícitas puede vincularse con varias formas de violencia sociopolítica en muchos sentidos y áreas. Sin embargo, la conexión más cercana entre las drogas y el conflicto armado, en compleja interacción con otros factores socioeconómicos y políticos, se encuentra en las regiones en las que se está expandiendo el cultivo y la producción de drogas. Todas las principales regiones productoras de drogas ilícitas en el mundo (la "Cresta de Oro" en el sudoeste de Asia, el "Triángulo Dorado" en el sudeste de Asia y el Cinturón Andino) tienen en su centro un área de conflicto armado duradero (Afganistán, Myanmar y Colombia, respectivamente). No quiere decir que la producción masiva de drogas, el comercio y el tráfico transnacional lleven inevitablemente al conflicto armado. Ni implica que el conflicto sea un *sine qua non* para el funcionamiento efectivo del negocio de las drogas ilícitas, ya que éste puede también prosperar en una época de relativa paz y, de hecho, intenta evitar las áreas de enfrentamiento más intenso. En resumen, la interrelación mundial entre el negocio de las drogas y los conflictos armados se describe con mayor precisión en función de su influencia mutua, que en algunos casos, equivale a la interdependencia más que a una condicionalidad estricta.

Además de la violencia desorganizada cotidiana relacionada con el abuso de las drogas en los países consumidores, el negocio de las drogas puede en sí generar violencia armada organizada: los empresarios, los carteles y los grupos más pequeños que se dedican al negocio de las drogas pueden controlar pequeños ejércitos privados en las regiones cultivadoras de los países "productores" y también a lo largo de las principales

rutas del tráfico de drogas, atacar a las fuerzas de seguridad y participar en guerras territoriales entre ellos. Los enfrentamientos transfronterizos relacionados con el tráfico están a la orden del día, especialmente en las fronteras entre países productores y de tránsito (como la tajik-afgana, la iraní-afgana, la existente entre Myanmar y Tailandia, o la colombo-venezolana). Pero esta violencia retiene su carácter esencialmente criminal y es difícil que pueda generar un conflicto armado sociopolítico genuino sobre el gobierno o el territorio estatal.

Sin embargo, si el conflicto armado va más allá de las tensiones transfronterizas (es un conflicto sociopolítico genuino sobre la forma de gobierno o el territorio),¹ el negocio de las drogas ilícitas, además de generar violencia criminal, se convierte en un “recurso del conflicto”: una fuente principal o básica de financiación para los grupos político-militares. Este recurso es una fuente usual de financiación para los grupos armados en las áreas productoras de drogas, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y, en un menor grado, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), en Colombia; los mujahidín antisoviéticos en Afganistán durante el régimen del NPDA en los años 1980; los insurgentes talibán y otros “elementos antigubernamentales” en Afganistán después de 2001; el Shan, el Karen y muchos otros grupos insurgentes en Myanmar. El negocio de las drogas sirve también como un recurso principal para los grupos basados u operando a lo largo de las principales rutas del narcotráfico (el Partido de los Trabajadores de Kurdistán (PKK) en Turquía e Irak, Hizbullah en el Líbano, especialmente en la década de 1980 y comienzos de los años 1990, o el Movimiento Islámico de Uzbekistán (IMU) en Afganistán, Pakistán y los Estados de Asia Central).

No se puede excluir totalmente la posibilidad de un uso directo por el Estado de los ingresos de las drogas como un recurso del conflicto (o para el gobierno de facto) o por los elementos del aparato estatal, como

¹ La definición de “conflicto armado” que se usa en este capítulo se apoya en la definición del Uppsala University Conflict Data Programme (UCDP; programa sobre datos de conflictos de la Universidad de Uppsala), pero se amplía para aplicarse no sólo a los conflictos donde una de las partes es el Estado (conflictos estatales), sino también a los conflictos donde no hay intervención del Estado o entre sujetos particulares (conflictos no estatales). Por consiguiente, “conflicto armado” se define aquí como “incompatibilidad antagonista con respecto al gobierno o al territorio que conduce al uso de la fuerza armada por parte de fuerzas militares organizadas de al menos dos partes, y que ocasiona la muerte de al menos 25 personas en batallas en un año corriente”.

lo demuestran los ejemplos de Myanmar² o el gobierno talibán de facto en Afganistán durante la segunda mitad de los años 1990.³ Sin embargo, la mayoría de los Estados siguen siendo los principales actores anti-narcóticos, y están muchísimo menos inclinados a usar los beneficios de las drogas ilícitas como un recurso del conflicto que los grupos no estatales. Aun así, del mal funcionamiento del Estado, el mal gobierno y la corrupción pueden surgir vínculos mucho menos directos con el negocio de las drogas ilícitas. Esos fenómenos están entre las principales condiciones de la violencia y el conflicto duraderos y que pueden verse agravados por el conflicto armado. En lo que se refiere al papel directo del negocio de las drogas en la financiación de los grupos armados, la principal preocupación siguen siendo los grupos no estatales que están en conflicto con el gobierno, o están afiliados de alguna forma con él, o están en conflicto entre sí (es decir, están implicados en conflictos con grupos no estatales).

II. Insurrectos y criminales en el negocio de las drogas ilícitas: similitudes y diferencias

Los actores no estatales levantados en armas contra los gobiernos, tienen normalmente posibilidades limitadas de conseguir financiarse mediante fuentes legales (con unas pocas excepciones, como los grupos islámicos más violentos que se financian, al menos en parte, mediante la transferencia de fondos que se recogen inicialmente como donaciones religiosas legítimas).⁴ La mayoría de estos grupos actúan normalmente en la economía informal; buscan las formas y los medios de financiar su lucha armada y sus necesidades organizativas involucrándose principalmente en varias formas de la actividad económica oculta. Durante los años de la Guerra Fría, los principales grupos armados no estatales que

² El grado de involucramiento de los miembros de la Junta militar de Myanmar en el negocio de las drogas ilícitas se ha debatido enérgicamente y ha terminado por reducirse en gran parte a facilitar la legalización a gran escala de los ingresos provenientes de las drogas ilícitas, con una posible desviación de esos fondos para la modernización de las fuerzas armadas y de seguridad (Ball 1999, Hawke 1998, Stepanova 2005a, 183-192).

³ Para una explicación más detallada sobre la participación de los talibán en el negocio de las drogas, véase *infra*.

⁴ Para una explicación más detallada sobre las características específicas de los sujetos violentos islámicos, comparado con otro tipo de actores armados, véase, por ejemplo, Stepanova 2009b, Stepanova 2005b, 165-170.

participaban en conflictos ideológicamente muy polarizados gozaban a menudo de un amplio apoyo financiero externo, en especial de los Estados pertenecientes a cada uno de los dos bloques antagonistas. En el ámbito de la economía oculta, los grupos armados locales a menudo han actuado a través de intermediarios criminales. Con el debilitamiento del apoyo externo financiero y militar de los antiguos antagonistas de la Guerra Fría y sus aliados, muchos movimientos insurgentes y otros grupos armados tuvieron que conseguir financiación propia, parcial o completa. Se involucraron más activamente en varias formas de actividad económica oculta, incluido el negocio de las drogas ilícitas, y comenzaron a usar más activamente métodos criminales para obtener fondos, ya sea mejorando la cooperación con grupos profesionales del crimen organizado y, en forma creciente, de manera directa, es decir, tratando de actuar sin intermediarios criminales, a fin de maximizar los beneficios financieros.

Pueden observarse las relaciones más cercanas⁵ entre las estructuras criminales y los grupos armados no estatales que participan en conflictos sociales, étnicos y políticos y otros conflictos violentos, y que usan los ingresos de las drogas como un “recurso de la guerra”, en sus *fuentes y métodos de financiación* y su participación, ya sea en actividades *predatorias* (extorsiones violentas) o *parasitarias* (sobornos o cobro de impuestos “revolucionarios”). Además de recurrir a métodos similares de acumulación de fondos,⁶ tanto los insurgentes como los grupos criminales organizados están interesados en el *debilitamiento general del control del Estado* y del sistema de orden y derecho, en la máxima libertad de movimiento y fronteras porosas, etc. Los dos tipos de grupos demuestran tener también algunos *paralelos estructurales*. Ambos son actores no estatales que pueden mostrar un amplio rango de formas y patrones organizativos, pero en conjunto gozan de mayores niveles de flexibilidad estructural y organizativa que los Estados. Aunque hay algunos ejemplos de estructuras organizadas más jerárquicamente (como los grandes carteles de las drogas o las formaciones con una organización militar más estricta, de las cuales podrían ser ejemplo las FARC en Colombia durante varias décadas o los insurgentes maoístas en Nepal hasta finales de la década de los 2000), la tendencia general es claramente, para am-

⁵ Para un estudio más detallado de los paralelos entre la participación de los insurgentes en las actividades criminales y la economía sumergida, y la de los grupos del crimen organizado, véase, por ejemplo, Naylor 2002.

⁶ Para una explicación más detallada, véase la siguiente sección.

bos tipos de grupos, hacia el predominio de los elementos híbridos y de red, y a que sus elementos estructurales formen vínculos más horizontales y latentes (informales).⁷ Esta tendencia es todavía más evidente entre los nuevos grupos armados no estatales o de reciente creación, ya sean locales (como las brigadas de los mártires de Al-Aqsa) o transnacionales (como las redes de Al-Qaeda y los grupos y células que surgen después de Al-Qaeda o inspirados por esta organización).⁸

A pesar de tener características financieras y estructurales similares, persisten las diferencias más fundamentales entre los grupos criminales, incluidos aquellos que participan en el negocio de las drogas ilícitas, y los grupos de oposición armada u otros actores violentos que usan los ingresos de las drogas como recursos para el conflicto. Esas diferencias son evidentes incluso en la esfera financiera, en especial en la estructura de los gastos de las dos clases de grupo (gran parte de los recursos financieros de los grupos armados no estatales se usan para mantener su potencial militar, satisfacer las necesidades sociales de la población que proporciona apoyo al grupo, costear las necesidades administrativas derivadas de “gobernar” un cierto territorio y, en algunos casos, cubrir las necesidades políticas, religiosas, ideológicas o de otro tipo, de un carácter más amplio). Estas distinciones surgen de la diferente naturaleza, origen y razón de ser entre: a) las organizaciones puramente criminales cuyo fin último sigue siendo obtener el máximo beneficio material y, b) los grupos armados no estatales que persiguen fines políticos, sociales, ideológicos, religiosos o de otro tipo (que también pueden incluir motivaciones económicas, tal como la necesidad de autofinanciarse).

Sin embargo, estas distinciones básicas no impiden la posibilidad de una gradual criminalización y de una degradación política e ideológica de los grupos político-militares involucrados en conflictos armados locales, que los lleve a convertirse en grupos puramente criminales o establecer diversas formas de interacción social con los grupos criminales más cercanas a las relaciones pragmáticas de “tipo empresarial”. En ciertas condiciones, las distinciones entre los dos tipos de grupos tienden de manera creciente a diluirse o simplemente a erosionarse. Este patrón se expande crecientemente en los últimos años y es más probable que

⁷ Para un estudio clásico del cambio mundial hacia formas más estructuradas de redes entre los diferentes tipos de sujetos no estatales, véase Arquilla y Ronfeldt 2001.

⁸ Sobre la organización de esos grupos en las esferas local, regional y transnacional, véase Stepanova 2008a, 100-150.

se observe en las áreas de conflicto en Estados especialmente débiles, disfuncionales o fallidos. A veces se dice que son territorios bajo el “control de los señores de la guerra”, pero sería más preciso decir que existe una gran segmentación de la violencia armada y una multiplicación de los grupos violentos, cada vez más variados, que proliferan en todas las esferas: grupos armados cohesivos, viables militar y organizativamente, con un programa político identificable; milicias de un carácter más tribal, sectario o de clan; pequeños grupos intermediarios que luchan por el control del poder y los recursos en la esfera local; grupos parasitarios-predatorios que están implicados en la violencia criminal y explotan las oportunidades que ofrece la inseguridad y la economía de guerra en las zonas de conflicto (Stepanova 2008b: 44-71). Esa fragmentación diluye también la línea entre el crimen organizado y el no organizado. En ese entorno fragmentado, caracterizado por una red compleja de violencia, especialmente en la esfera local, a menudo es imposible trazar una distinción clara entre los distintos actores armados, ya que participan en diferentes tipos de actividad al mismo tiempo. Ya no se pueden distinguir a los grupos más orientados políticamente de los más dominados por la criminalidad.

Por otro lado, entre los grupos armados que son parte de conflictos sociopolíticos, etnopolíticos y de otra clase, por un lado, y las organizaciones criminales, por el otro, persisten las diferencias básicas de motivación, nivel de involucramiento político y actitud hacia el Estado. Los fines de la primera clase de grupos no pueden reducirse a la obtención de beneficios materiales y conservan las motivaciones económicas, políticas, religiosas, ideológicas, culturales, de identidad o de carácter no económico en general. En contraste, el negocio de las drogas ilícitas, como cualquier otro negocio oscuro, sigue siendo esencialmente *apolítico*, o para ser más preciso, aun cuando intenta penetrar activamente en la política, es siempre políticamente oportunista. Este oportunismo político del crimen organizado se demuestra en última instancia por el predominio de los fines criminales sobre cualquier otro objetivo (mientras que los carteles de las drogas y otros grupos criminales organizados pueden estar interesados, por ejemplo, en penetrar la política y corromper a los funcionarios del Estado, ese comportamiento tiene una finalidad instrumental con respecto a su objetivo principal: maximizar los beneficios económicos). También se refleja en el hecho de que el crimen organizado está igual o más dispuesto a cooperar ilícitamente con, por ejemplo, los funcionarios estatales corruptos o con los grupos armados

alineados con el gobierno, que lo que pueda estarlo a establecer vínculos con grupos rebeldes. De hecho, mientras que el crimen organizado en sus etapas más avanzadas acaba formando una simbiosis con el Estado y la economía legal, los grupos armados de oposición buscan usualmente socavar el Estado, construir uno nuevo o cambiar significativamente la naturaleza del sistema de gobierno.

III. El negocio de las drogas ilícitas como “recurso del conflicto” para los actores no estatales

El declive en la Posguerra Fría del apoyo financiero o militar externo de las anteriores superpotencias antagonistas y sus aliados, ha llevado a muchos grupos armados locales a buscar más activamente medios alternativos de financiación y a involucrarse más intensa y directamente en diversas formas de la actividad económica sumergida. La participación creciente de muchos de esos grupos en el negocio de las drogas ilícitas está en gran medida determinada por: a) sus principales áreas de actividad u origen (es decir, si los grupos se basan y actúan principalmente o en parte en áreas situadas en las principales rutas de tráfico o en los países productores; y b) la elevada rentabilidad comparativa de este negocio, que puede incluso permitir que algunos grupos en los países productores consigan plena autosuficiencia financiera (las FARC son el mayor proveedor mundial de pasta de cocaína y cocaína). Es importante observar que aunque los vínculos entre los grupos militantes-terroristas y el negocio de la droga son más estrechos en los países productores y en las áreas de conflicto a lo largo de las principales rutas de tráfico, las ganancias de las drogas en esas regiones no son las más elevadas. En el cambio de milenio, el ingreso combinado de los cultivadores de cosechas de drogas (entre el 1 y el 5% del beneficio total) y de los traficantes y los refinadores locales en las regiones productoras de drogas (15%) son menores que los beneficios del tráfico transnacional (26%) y son considerablemente inferiores que los beneficios producidos por el comercio al por menor y por la distribución en las calles en los países consumidores (54%).⁹

El vínculo más cercano entre el negocio de la droga y la insurgencia y otros grupos armados locales no estatales, se puede observar en las

⁹ Para una evaluación mundial efectuada a finales de la década de 1990, véase UNESCO 1999. Para un debate sobre la alta desigualdad en la distribución de los beneficios de las drogas en la cadena narco de los opiáceos afganos, véase, por ejemplo, Von Der Schulenburg 2002.

áreas donde el cultivo y producción de drogas está en expansión. La clásica guerra de guerrillas está vinculada al control de cierto territorio, usualmente áreas rurales o montañosas, relativamente remotas, que no están controladas por el gobierno. En las principales regiones productoras del mundo, son esas áreas las que se utilizan para el cultivo de drogas. Para los grupos rebeldes que actúan en esas áreas es casi inevitable tener que ejercer alguna forma de control sobre el cultivo de drogas (cobrarles impuestos a los granjeros a cambio de la protección) y su procesamiento inicial, y a veces también sobre el comercio local de drogas. En este contexto, entre todos los actores político-militares los que están vinculados más de cerca a la producción de drogas son aquellos grupos armados que continúan involucrados en la guerra de guerrillas, controlan algunos enclaves territoriales durante largos períodos de tiempo y representan al menos en parte los intereses de decenas de miles de campesinos locales y agricultores que cultivan adormidera o arbusto de coca. La modernización y la evolución organizativa de esos grupos y movimientos, y la expansión de sus actividades a un territorio mayor y/o áreas urbanas y otros métodos de lucha armada (como el terrorismo) aumentan sus necesidades financieras y pueden incluso impulsar su papel en el control de la producción y el comercio local de drogas. Al inicio, a veces durante una década o dos, ese control no pasa a las etapas más avanzadas del negocio de las drogas ilícitas (como al tráfico internacional de drogas dominado por grupos profesionales criminales). Aparte de los traficantes profesionales y de los expendedores de drogas que dominan cada vez más las últimas etapas de la cadena narco, las diversas formas de tráfico transfronterizo involucran también a grupos no estatales de otras clases. Entre esos grupos hay: a) grupos tribales transfronterizos (como las milicias tribales pastunes a lo largo de la frontera afgano-pakistaní), incluyendo a aquellos cuya base está en parte en países productores de drogas y, b) las organizaciones basadas y en actividad en los principales Estados de tránsito a lo largo de las principales rutas de tráfico (como el IMU o el PKK).

Los grupos militantes que usan el dinero de las drogas como una fuente de financiación, generalmente junto a otras fuentes, van desde guerrillas de izquierda, grupos extremistas de derecha, nacionalistas seculares como el PKK o la ETA (Euskadi Ta Askatasuna) hasta organizaciones islamistas¹⁰ como Hizbullah en la época de la guerra civil

¹⁰ Es importante observar que para la mayoría de las organizaciones islamistas, en especial para el movimiento de base más amplio cuyas actividades van más allá del

libanesa o el IMU. El grado en el cual esos grupos se involucran en el negocio de las drogas y dependen de él como fuente de financiación pueden variar en gran medida: de un 10% del ingreso total para los mujahidines en Afganistán en la década de 1980¹¹ hasta el 48-50% de todos los grupos insurgentes de izquierda en Colombia y, en el caso de las FARC, hacia finales del siglo XX, posiblemente en torno al 60% del ingreso total del movimiento (Library of Congress 2002, 51, 55). La participación de un grupo militante en el negocio de las drogas ilícitas puede permanecer más o menos estable, en términos de alcance y tipo de participación (como en el caso de los Tigres de Liberación del Eelam Tamil- LTTE, por sus siglas en inglés) o modificarse significativamente a lo largo del tiempo, normalmente hacia una participación más amplia y profunda en la economía de las drogas ilícitas (las FARC o varios grupos violentos islamistas en Afganistán).¹² Los grupos militantes-terroristas pueden participar en diferentes aspectos del negocio de las drogas ilícitas, e imponer impuestos a los cultivos, producción y comercio local de cualquier tipo, en cualquier etapa del tráfico, como ocurre con los correos portadores de drogas (“mulas”) que proporciona el LTTE o la creciente participación de las FARC en el tráfico internacional, especialmente en los años 2000. Las redes y grupos militantes-terroristas también participan a veces en actividades de blanqueo de dinero relacionadas con el narcotráfico, como se demostró por el papel

conflicto armado (como Hizbullah), el papel de los ingresos ilícitos en la autofinanciación rara vez es preponderante, y sus fuentes financieras están diversificadas; una de las principales fuentes de financiación son los fondos desviados recogidos originalmente como fondos religiosos y donaciones. La participación de esos grupos islámicos en el negocio de las drogas ilícitas se limita usualmente a cobrarles “impuestos” a los traficantes que pasan por el territorio controlado por estos grupos.

¹¹ Los ingresos totales del cultivo y el comercio de drogas y de la participación en el tráfico de los mujahidines afganos podrían equivaler a unos 20 millones de dólares al año (es decir, aproximadamente el 10% de su financiación total, proporcionada principalmente por donantes externos, casi siempre Estados, como EE.UU., Arabia Saudita, etc.). Sobre esto, véase la opinión de la experta de la ONU, Doris Buddenbert, citada en Dorronsoro 1996, 174. Para una explicación más detallada de la financiación de la oposición islamista antisoviética en Afganistán, véase Stepanova 2005a, pp. 55-57.

¹² Algunos grupos insurgentes en los estados de Shan y Karen de Myanmar pueden servir como una de las pocas excepciones, ya que son grupos armados no involucrados al menos en el cultivo y la producción ilícita de adormidera (pero no necesariamente en otras formas del negocio ilícito de las drogas, como las relacionadas con las drogas sintéticas).

que tuvo Al-Qaeda en el blanqueo de ingresos provenientes de la droga para el régimen talibán (Felbab-Brown 2005: 55-72).

Los actores político-militares que participan en el negocio de las drogas muestran diferentes *tipos de vínculos –o etapas en las relaciones–* con el crimen organizado.¹³ Pueden identificarse las siguientes principales etapas de participación en el negocio de las drogas (aunque un grupo puede evolucionar gradualmente de una etapa a otra o diferentes partes de un mismo movimiento armado pueden estar más o menos integradas en el negocio de las drogas ilícitas y exhibir al mismo tiempo diferentes etapas de dicha integración).

Apropiación de la actividad y cooperación limitada con el crimen organizado. Todos los grupos combatientes que participan en el tráfico ilícito de drogas pasan por esta etapa, de una forma u otra. Algunas organizaciones (como el LTTE o Hizbullah) no van más allá de esta etapa; otras mejoran y expanden sus vínculos con el crimen organizado mucho más allá. Para los grupos militantes que participan en actividades criminales distintas al negocio de las drogas (como el robo o el bandolerismo), es posible limitarse a “imitar” o “reflejar” los métodos criminales usados por el crimen profesional (apropiación de la actividad) sin tener necesariamente que cooperar con los grupos del crimen organizado. En contraste, los grupos militantes involucrados en alguna forma de actividad relacionada con la droga tienen normalmente algún grado de relación directa con el crimen organizado. En cuanto a la cooperación limitada, los vínculos más directos pueden observarse entre un grupo que participa en el negocio de las drogas y su demanda de armas y los vínculos con los traficantes ilegales de armas. A menudo lo que incita al grupo a comenzar su actividad en el negocio de las drogas es la necesidad acuciante de financiar la compra de armas y de materiales (como en el caso de los mujahidines afganos en los años 1980). En todos los conflictos en áreas de producción de drogas el trueque de drogas por armas y viceversa es un fenómeno generalizado. Otra forma de cooperación tiene lugar cuando el crimen organizado subcontrata algunas de sus actividades con grupos insurgentes u otros grupos militantes que tienen su base en esa área o la controlan (como proveer guardias para los traficantes o controlar el cultivo y el comercio local). También entraría en esta categoría el limitado papel de grupos militantes-terroristas en el comercio de drogas en los países consumidores (como el IRA o ETA).

¹³ Para un matriz general de las etapas de integración de los grupos armados con el crimen organizado, véase Shelley 2005, pp. 34-39.

b) En una etapa mucho más avanzada, que se observa normalmente en entornos de conflicto situados en áreas productoras, se establece una *relación simbiótica* entre militantes y criminales. Esto implica una cooperación multifacética e interdependencia, a veces a escala nacional. Uno de los ejemplos “modelo” de relación simbiótica con el negocio de las drogas ilícitas son las FARC (el movimiento en su conjunto). En Colombia se observa una cierta división del trabajo, donde los rebeldes básicamente dominan las primeras etapas de la cadena del narcotráfico, particularmente el control sobre el cultivo, la producción, y el comercio a nivel local, mientras que los grupos del crimen organizado y los sindicatos criminales se concentran principalmente en el comercio regional e interregional, y en el tráfico transnacional. Otro caso clásico es el talibán en Afganistán durante la década de 1990; aunque sólo dependían parcialmente de los ingresos de las drogas para financiarse, establecieron un control estricto sobre gran parte de los cultivos de adormidera (recaudando efectivamente pagos *ushr* de los cultivadores de adormidera) e intentaron además, con mucho menos éxito, recaudar sistemáticamente pagos *zakyyat* de los traficantes. Al mismo tiempo, gran parte de la producción de drogas, funcionamiento de los laboratorios de drogas y tráfico transfronterizo siguió siendo la especialización de las redes de contrabando.¹⁴

c) Mientras en la etapa simbiótica, se observa una interdependencia plena y una cooperación general, casi ilimitada, entre lo que todavía siguen siendo dos clases diferentes de grupos (actores político-militares y grupos del crimen organizado), la siguiente etapa implica la plena *fusión* de esos grupos y/o funciones. En esta etapa, ya no suele ser posible identificar a un grupo como predominantemente político-militar, o puramente criminal, ya que se integran ambas funciones. Los ejemplos incluirían al Movimiento Islámico de Uzbekistán (Naumkin 2003; Stepanova 2005a, 237-240; Stepanova 2005b), así como segmentos selectos, más intensamente criminalizados, de algunas unidades o frentes de las FARC.

¹⁴ Los talibán consiguieron ingresos tres veces superiores provenientes del cobro de impuestos al contrabando internacional de bienes de consumo y de otras clases, en su mayor parte lícitos (según el Banco Mundial 75 millones de dólares en 1997), que de las drogas (no más de 27 millones de dólares ese año). Incluso en el año récord, 1999, los ingresos del opio para los talibán no superaron los 45 millones de dólares (Schulenburg 2002).

d) La etapa final es la completa *criminalización y degradación político-ideológica* de grupos que surgieron originalmente como actores socio-políticos (o elementos y facciones escindidas de esos grupos). Uno de esos casos sería el del grupo Abu Sayaf en Filipinas, que originalmente se escindió del genuino islamista/separatista Frente Moro de Liberación Nacional, pero que rápidamente se radicalizó y terminó involucrado crecientemente en actividades predatorias y criminales de otras clases (como tomar rehenes a cambio de rescates o participar en el negocio de las drogas), hasta el punto de que su capacidad para conservar algunos de sus fines políticos genuinos es un asunto muy debatido. Otros ejemplos incluyen algunos de los grupos escindidos del IRA fuertemente criminalizados o algunos remanentes de Sendero Luminoso que se trasladaron para controlar la distribución de “paco” en los barrios pobres de Buenos Aires.

Esa posibilidad puede ser más realista a medida que el enfrentamiento armado se va haciendo duradero, su intensidad se estabiliza en un nivel relativamente bajo y la probabilidad de que los fines políticamente declarados del grupo se logren en un futuro previsible disminuye o se diluye. Aunque lejos de ser inminente, la posibilidad de que la criminalización gradual de tales grupos alcance un punto crítico parece ser más probable en dos casos. Por un lado, en caso de derrota militar de una oposición armada, sus unidades restantes pueden verse empujadas a intensificar su participación en actividades criminales (aunque esos aplastamientos militares decisivos no son muy normales en los entornos de conflicto más duraderos). Por otro lado, en el caso de un proceso de paz más o menos efectivo, cuando algunos de los principales grupos armados son incluidos en el proceso político y se desmilitarizan gradualmente, los grupos y unidades más radicales, con frecuencia ramificaciones, que permanecen fuera del marco del proceso de paz (tal como algunas facciones post IRA) pueden perder gran parte del apoyo popular, quedar más aisladas y, como medio de supervivencia, degeneran en organizaciones cuyas actividades están crecientemente dominadas por diversas formas del crimen.

IV. El papel multifuncional del negocio de la droga durante y después del conflicto

Sin embargo, en cualquiera de esas etapas el negocio de las drogas ilícitas durante épocas de conflicto nunca se subordina totalmente a las

necesidades de los actores involucrados en el enfrentamiento armado, ni siquiera en las principales regiones productoras de drogas. Los traficantes de drogas tienden a establecer contactos con todas las partes en un conflicto, incluyendo elementos corruptos del propio sistema estatal, como en la posguerra civil en Tayikistán y en particular en Afganistán después de los talibán, lo que equivale a una generalizada corrupción relacionada con las drogas en todos los niveles de gobierno.¹⁵ Como se mencionó, en raros casos, el *Estado* puede usar los ingresos de las drogas como recurso del conflicto. Es más frecuente que los anteriores señores de la guerra se conviertan en funcionarios estatales de alto rango, sobre todo a nivel regional, y que parte y segmentos de las fuerzas de seguridad del gobierno que operan en áreas inseguras de gran producción de drogas, tal como la Policía Nacional afgana en el sur de Afganistán a finales de los años 2000, sean “en el mejor de los casos [...] cómplices en el comercio y, en el peor, [...] estén directamente involucrados” e incluso se perciben por la población como “más involucrados en el comercio de drogas que los elementos antigubernamentales” (Mansfield 2008, 47, 48). En este contexto, no puede sorprender que las milicias progubernamentales o alineadas con el gobierno y los paramilitares de derecha, tal como las Fuerzas Unidas de Autodefensa (AUC, por sus siglas en inglés) en Colombia (1997-2002)¹⁶ o sus grupos sucesores más fragmentados, que están aún más fuertemente criminalizados (International Crisis Group 2007), puedan estar involucrados en el negocio de las drogas ilícitas tan profundamente, sino más, de lo que lo están los rebeldes.

Mientras el negocio de las drogas siga siendo un recurso prácticamente inagotable para los conflictos y el terrorismo, y ayude a mantener ambos, siempre conservará su propia lógica y dinámica económica sombría. Su papel en el curso de un conflicto armado prolongado no se limita a ser parte de la “economía de guerra” y financiar el enfrenta-

¹⁵ Sobre la impunidad de los funcionarios gubernamentales conectados con el negocio de las drogas, véase, por ejemplo, Mohammad Nader Nadery, Comisión Afgana Independiente para los Derechos Humanos, y Abdul Karim Brahowie, ministro de Afganistán para asuntos tribales y fronterizos, citado en Baldauf y Bowers 2005.

¹⁶ En una declaración citada frecuentemente, efectuada en el año 2000, el presidente de las AUC Carlos Castaño estimó que el aporte de los ingresos de las drogas ilícitas en los gastos operativos de las AUC era del 70% (*Washington File* 2002). En el momento álgido de su actividad, las AUC se movieron todavía más arriba en la cadena del narcotráfico que los grupos rebeldes en esa época, incluyendo operaciones en laboratorios de drogas y participación en el tráfico transnacional.

miento armado. En tiempos de conflicto, el negocio de las drogas ilícitas tiene un papel multifuncional porque: *a)* financia grupos armados involucrados en el conflicto armado (“recursos para el conflicto”); *b)* permite a los empresarios criminales –sobre todo a los traficantes a nivel del cultivador/local y regional, operadores de los laboratorios de drogas y en especial a los traficantes internacionales– obtener beneficios ilícitos y constituir uno de los principales pilares de una economía sumergida más amplia que va más allá del propio área de conflicto; y *c)* tiene una función adaptativa como estrategia de supervivencia socioeconómica para ciertos sectores de la población, especialmente en periferias marginadas con poca o ninguna presencia del Estado y una pobre seguridad.

La elección de los campesinos de dedicarse a cosechar drogas como una estrategia para poder ganarse la vida (*coping strategy*), o incluso como una forma de supervivencia económica, está principalmente formada por las estructuras sociales y económicas que determinan el acceso a la tierra, el crédito y la mano de obra, antes que por una pura rentabilidad de las cosechas de drogas (United Nations 2003; Mansfield 2002). Mientras que los conflictos armados más extendidos están entre los principales factores de riesgo e incertidumbre que tienen que enfrentar los campesinos (junto con, por ejemplo, factores climáticos como sequías, inundaciones, inviernos fríos, etc.), éstas no son las únicas formas de violencia colectiva organizada o menos organizada que padecen o los afecta. Las tensiones locales, intercomunitarias e intracomunitarias originadas por los recursos, en especial por la tierra y el agua, y la extorsión llevada a cabo por grupos criminales o policía corrupta pueden afectar a los campesinos más directamente que las hostilidades a gran escala entre combatientes o la violencia unilateral (directa e intencional) contra los civiles por toda clase de grupos armados. Los conflictos armados más generales, sin embargo, actúan también como un catalizador único de otros riesgos y amenazas múltiples a la seguridad humana (tal como el desplazamiento en masa, la inseguridad de movimiento, incluido el transporte de bienes) que pueden afectar la participación de los campesinos y los traficantes en el cultivo, la producción y el comercio de drogas en el nivel local. Los conflictos armados y la inseguridad e inestabilidad generalizada pueden estimular también el consumo de drogas en los países productores o de tránsito donde no necesariamente haya estado extendido previamente.

Los vínculos entre el negocio ilícito de las drogas y el conflicto armado no sólo son de doble vía, sino también bastante complejos y tanto

directos como latentes. En conjunto, el papel del negocio de las drogas en la economía política del conflicto armado parece ser más claro y relativamente más fácil de rastrear que el impacto “inverso” del conflicto armado en el cultivo, la producción y el comercio de drogas. Este impacto es: *a)* limitado y, *b)* muy desigual y ambiguo. A veces las devastadoras consecuencias socioeconómicas del conflicto armado y la inseguridad prolongada sirven como un incentivo importante para la expansión del negocio de las drogas (en Afganistán durante la *yihad* antisoviética de los años 1980). Sin embargo, otras veces, como ocurrió durante el prolongado conflicto armado en Afganistán, la violencia armada y la inestabilidad en ciertas áreas alcanza tal intensidad que la falta de seguridad básica y el completo estado de caos impide incluso el comercio ilícito de drogas (así como otras formas de actividades de contrabando) y los daños en la infraestructura básica son tan grandes que incluso se hace difícil para los campesinos poder plantar adormidera. En contraste, durante la segunda mitad de los años 1990 fue realmente la capacidad de los talibán de mejorar las condiciones de seguridad básicas en el territorio bajo su control lo que estimuló inicialmente el crecimiento de la producción de drogas (así como de otras producciones agrícolas) en las áreas controladas por los talibán. Aunque tras el cambio de siglo el régimen talibán impuso efectivamente una prohibición sobre el cultivo de adormidera en Afganistán, el crecimiento del negocio de la droga ilícita se reinició después de la caída de los talibán. Durante los primeros tres o cuatro años de la década del 2000, inmediatamente después de la caída de los talibán, la producción de drogas continuó creciendo en Afganistán en la “etapa posconflicto”, cuando el nivel de violencia en Afganistán se redujo al nivel tradicional de menor intensidad y se plasmó en tensiones tribales y entre clanes más fragmentados. En una etapa posterior, Afganistán se convirtió en el escenario de una economía del opio en rápida expansión y también de una insurgencia neotalibán cada vez más intensa contra las fuerzas estadounidenses y de la OTAN y el gobierno de Karzai.

De hecho, el llamado “período posconflicto” es con frecuencia más favorable para la producción de drogas ilícitas que en el propio curso de la confrontación armada. Esto no resulta sorprendente, dado la naturaleza multifuncional del negocio de las drogas ilícitas. Con el final de las luchas a gran escala (por ejemplo, como resultado de la derrota militar o de daños militares importantes sufridos por una o más partes de un conflicto), el papel del negocio de las drogas ilícitas como un “recurso de

guerra” disminuye. Sin embargo, sus otras funciones, como la de ser una actividad de la economía sumergida rentable y una poderosa estrategia de adaptación socioeconómica, pasan a primer plano y estimulan una expansión mayor de la producción y comercio de drogas ilícitas. Este panorama es más probable cuando el proceso de manejo del conflicto, ya sea en la forma de una solución impuesta o en la forma de un proceso de paz, no se ve acompañado o seguido por la atención de las causas estructurales de la violencia armada y de la economía de las drogas ilícitas, y por apoyo socioeconómico hacia y desarrollo en las áreas azoladas por la guerra o áreas controladas por los antiguos grupos armados opositores y en donde no se intensificó la presencia positiva del Estado.

Aunque la necesidad de los actores en el conflicto de financiarse a ellos mismos y a sus actividades militantes puede ser uno de los factores que directamente estimulen el crecimiento del negocio de las drogas, el impacto indirecto del conflicto en el negocio de las drogas puede ser incluso más importante. El conflicto armado –incluida la violencia armada colectiva en un nivel relativamente bajo– y la inestabilidad que –genera ayuda a crear condiciones más favorables para el negocio de las drogas ilícitas al debilitar en general al Estado e impedir su acceso a las áreas más inestables o inseguras, o controladas por la insurgencia. Éstas son muchas veces áreas marginadas desde el punto de vista social, político y económico, descuidadas desde hace largo tiempo por el gobierno central. Estas son las mismas áreas en las que se concentran tradicionalmente las cosechas de drogas (áreas de cultivo de coca en el Cinturón Andino), o áreas a las que migran estas cosechas (las áreas expandidas de cultivo de adormidera en el sur y el este de Afganistán, en la década de 1980 y el 2000, que no son conocidas históricamente por tener grandes cultivos de adormidera), o áreas en las que esas cosechas han comenzado a plantarse “de cero”, como en el sur de Irak en el período posterior a la invasión de 2003, en especial desde mediados de la década de los años 2000 (Cockburn 2007).

En un nivel macro, la influencia limitada de los conflictos armados en la economía de los narcóticos en las regiones productoras de drogas y el carácter desigual y ambiguo de esta influencia se ejemplifica por la dinámica general muy dispar del negocio de las drogas en las áreas de conflicto en los tres principales países productores de drogas a nivel mundial. Aunque los conflictos armados, como es obvio, dependen en gran medida del contexto específico, tienen razones muy distintas (territoriales en Myanmar y por el control del Estado en Colombia y

Afganistán) y cambian dinámicamente de carácter e intensidad con el transcurso de las décadas, esos conflictos armados son al menos comparables en cuanto a las principales parejas (pares de actores) involucradas: insurgentes *versus* gobierno (con la excepción a mediados de los años 1990 de un conflicto no estatal entre diversos grupos mujahidines en Afganistán). En cuanto a su intensidad, los tres conflictos alcanzaron repetidamente el nivel de un gran conflicto armado.¹⁷

En Afganistán, la producción de drogas continuó creciendo a lo largo de los años 1990 y del 2000, a pesar de los cambios en el tipo, el nivel y la composición del conflicto armado (con la única excepción de una marcada reducción temporaria del cultivo de adormidera en el 2001 como resultado de la efectiva prohibición impuesta por los talibán sobre su cultivo). El cultivo de adormidera alcanzó su nivel histórico de 193.000 ha en 2007,¹⁸ durante la administración Karzai, respaldada por la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) de la OTAN y que se tuvo que enfrentar a la insurgencia creciente del talibán y otros “elementos antigubernamentales”. En Colombia, el cultivo y la producción de coca han tenido un carácter en cierta forma cíclico: su expansión progresiva desde los años 1980 y en especial en la década de 1990, en paralelo a la intensificación de un conflicto armado interno, llegó a su apogeo en el período 1999-2001 y fue seguido primero por una reducción gradual y luego por la estabilización a lo largo del 2000¹⁹ (aunque por debajo de las cifras generales de los años 1990, el cultivo y la producción siguieron siendo relativamente altos y estables para finales de la década del 2000, a pesar de los continuos esfuerzos del gobierno por integrar a los ex paramilitares y los importantes éxitos en la lucha contra la insurgencia de las FARC a finales de la década). En contraste,

¹⁷ Un gran conflicto armado es una categoría especial creada por la UCDP y el SIPRI para identificar los conflictos armados más intensos. Los “grandes conflictos armados” son conflictos armados que al menos una vez sobrepasan el límite mínimo de las 1.000 muertes por año ocasionadas en batalla y después producen al menos unas 25 muertes en batalla por año en los años siguientes.

¹⁸ En el 2008, el cultivo se redujo un 19%, pero la producción de opio permaneció relativamente estable, aproximadamente unas 7.700 toneladas de opio (UN Office on Drugs and Crime – UNODC 2008a, vii, 3).

¹⁹ Un aumento algo superior, del 27%, de los cultivos de coca en Colombia durante el 2007, en un área de cultivo de 99.000 ha, es comparable a los niveles de cultivo existentes en 1998. La estabilización total de la producción de cocaína en 600-610 toneladas para el período 2006-2007 es comparable a los niveles de comienzos de la década del 2000. Colombia produce el 55% del cultivo mundial de coca (UNODC 2008b, 13-14, 16-17).

en Myanmar los cultivos de adormidera y la producción de opio declinaron constantemente tanto en términos relativos como absolutos desde mediados de la década de 1990, en el contexto de múltiples mini-procesos de paz y reinicio de la lucha contra muchos grupos insurgentes en el noreste del país, donde se producían drogas.²⁰

Al parecer, cualquier análisis del negocio de las drogas ilícitas y del conflicto armado que los trate como factores abstractos, independientes del contexto e interconectados en un sistema cerrado autorregulado, es simplemente insostenible.

V. Enfrentar el doble desafío de las drogas y el conflicto: los mercados globales y la funcionalidad y legitimidad del Estado

Para romper los vínculos reales entre drogas y conflictos, necesitamos comprender que estos vínculos son parte de un conjunto más amplio y más complejo de interacciones y que producen ciertos efectos sólo en combinación con otras variables. Entre estas variables intervinientes, hay dos especialmente importantes.

En el *nivel transnacional*, el factor más importante es, primero y ante todo, la *macroeconomía* global de las drogas ilícitas. La dinámica del negocio de las drogas ilícitas depende siempre de, y es afectada por, factores económicos regionales y globales tales como las políticas económicas, comerciales y arancelarias, especialmente, pero no únicamente, de otros Estados de la región, la situación en los mercados mundiales y las tendencias generales en la oferta y la demanda mundial de narcóticos. Estos factores tienen su propio impacto, menos directo, pero poderoso, en los vínculos entre el negocio de las drogas y los conflictos armados locales en las principales áreas de producción y tráfico de drogas. Por ejemplo, la reducción importante del cultivo de adormidera en Myanmar desde mediados de la década de los años noventa fue parcialmente posible por el papel creciente de Afganistán como principal suministrador de la droga y también en parte por el crecimiento de la producción regional

²⁰ En el sudeste de Asia, que se conocía en otros tiempos como el Triángulo de Oro por su producción de heroína, la producción de opio cayó un 50% con respecto al total del año 1990, para pasar luego a un 33% en 1998 y a sólo un 5% en 2008 (424 toneladas, incluyendo 410 toneladas de opio producido en Myanmar, cuya producción y cultivo se localizó principalmente en una sola región de Myanmar, el estado de Shan). UNODC 2008c.

de drogas sintéticas. O, por ejemplo, a largo plazo, el crecimiento de la demanda y producción de drogas sintéticas, en especial de estimulantes de tipo anfetamínico (ATS), en contraste con el crecimiento más lento o la estabilización de los mercados de cocaína y opio, pueden hacer que el negocio de las drogas ilícitas sea menos dependiente en general de los cultivos naturales, como la adormidera y la coca, y esté menos ligado a regiones geográficas concretas, y por tanto afecte así las dinámicas del cultivo mundial de drogas. Esos factores tienen su propio impacto a largo plazo sobre los vínculos entre el negocio de las drogas y los conflictos armados en las áreas de producción de drogas, y pueden ayudar a debilitar dichos vínculos.

Además de las dinámicas de los mercados mundiales de narcóticos, otros procesos macroeconómicos, no necesariamente relacionados con la droga, pueden tener un efecto importante en el negocio de las drogas y sus vínculos con los conflictos armados. Un buen ejemplo lo proporciona la clara sustitución en Afganistán de algunos cultivos por trigo para la cosecha 2007-2008, en parte a expensas de los cultivos de adormidera. Este cambio tiene mucho menos que ver con la estrategia antinarcóticos del gobierno que con las consecuencias de la subida global de precios de los alimentos en general, y de los precios del trigo en particular, la cual afecta a los niveles del precio del trigo en Afganistán y crea a su vez un problema de seguridad alimentaria, que incluye a la población rural. Por consiguiente, los precios de los alimentos en constante y rápido aumento, y en especial los del trigo, y la urgente necesidad de los cultivadores de proporcionarse una seguridad alimentaria básica son fenómenos que juegan en contra de los cultivos de adormidera, intensivos en mano de obra y cuyos precios han caído constantemente para los campesinos, a pesar de que la sostenibilidad económica producto de cambiar una cosecha anual por otra sea cuestionable (Mansfield 2008, ii, iii). En Afganistán, ninguna de las campañas de erradicación o de las estrategias deliberadas para promover los cultivos alternativos resultó ser tan efectiva como lo fue el marcado crecimiento mundial de los precios de los alimentos y de la demanda de trigo, y la crisis mundial de alimentos. Aunque el efecto de esos factores macroeconómicos podría incluso multiplicarse si se combinara con factores medioambientales y climáticos, estos últimos son normalmente más dependientes del contexto específico, limitados a ciertas áreas geográficas y rara vez afectan a todas las áreas de cultivo de drogas, en especial en las grandes regiones productoras de drogas.

A *nivel nacional*, en especial en los países productores y de tránsito, el único y más importante factor es la *funcionalidad y la credibilidad del Estado* y sus instituciones. Aunque el término “buen gobierno” se usa a menudo para implicar a los dos componentes del poder estatal, funcionalidad y credibilidad (o legitimidad), ambos conceptos se prefieren en este capítulo por ser los más neutrales y los que tienen una menor carga ideológica, cultural y política. De hecho, el efecto más fundamental del conflicto armado sobre las dinámicas de la economía de las drogas ilícitas puede ser distinto que el producido por los vínculos más directos y obvios entre los dos (por ejemplo, por la necesidad de los actores armados de financiarse, incluso si es posible recurriendo a los ingresos provenientes de las drogas ilícitas). La contribución más importante del conflicto armado al crecimiento de la economía de las drogas ilícitas puede ser a través del rol del conflicto en el debilitamiento general del Estado, en términos de mayor socavamiento de la legitimidad y funcionalidad del Estado.

La funcionalidad general del Estado, tal como su capacidad de ejercer las principales funciones estatales, e incluso un nivel mínimo de legitimidad estatal local, nacional y la capacidad del Estado de establecer alguna presencia positiva en áreas marginadas más allá del cumplimiento de la ley orientado hacia la seguridad es de una importancia más crítica que el tipo exacto de sistema político o que una amplia legitimidad *internacional*. Esto no significa que las disposiciones tales como las de construcción democrática no sean un elemento importante de esta estructura de “funcionalidad y legitimidad” en áreas donde hay drogas y conflictos, sean cuales sean las condiciones y con independencia del contexto. La forma en que se consiga, o se pueda conseguir, la combinación de funcionalidad y legitimidad en diferentes partes del mundo y en contextos sociopolíticos tan diversos como Afganistán, Myanmar, Tailandia o Colombia, *será diferente y dependerá en gran medida del contexto específico de cada área*. En algunos contextos, como el de los países andinos, mejorar el nivel de legitimidad del Estado requerirá, entre muchas otras cosas, del fortalecimiento de la democracia y la protección de los derechos humanos (Colombia) o, en Estados con algún pasado (o presente) autoritario, elementos de construcción democrática (Perú, Bolivia, Venezuela). Sin embargo, en otros contextos –como Afganistán– enredados en una insurgencia islámica contra un régimen débil y pobre desde el punto de vista representativo y respaldado por fuerzas internacionales, un énfasis excesivo en una agenda democrática como principio rector del proceso

de construcción del Estado, especialmente cuando este énfasis es realizado por actores externos, o la negativa a involucrar a los principales actores locales (como los grupos insurgentes, incluyendo los que están involucrados en el negocio de las drogas ilícitas) en el proceso político, bajo pretexto de su naturaleza no democrática, puede no contribuir a la legitimidad de la estructura gubernamental y es más probable que socave aún más la legitimidad del régimen y ayude a impedir que se logre la combinación buscada (de ambas, funcionalidad y legitimidad). En suma, mientras que en algunas áreas que dejan atrás un conflicto violento, la lucha contra las drogas ilícitas y una economía sumergida generalizada se podrán incorporar procesos democráticos al proceso de consolidación del Estado porque las condiciones así lo permiten, en otros casos podría ser más adecuado buscar otra clase de arreglos gubernamentales con el propósito de conseguir una combinación de autoridades funcionales que gocen de una actitud no confrontativa de parte de la población.

Esta combinación de funcionalidad y de legitimidad local del Estado nacional parece ser también un factor más crítico a la hora atender el doble desafío de las drogas y el conflicto que lo que pueda ser la cantidad de ayuda externa (extranjera) en la lucha contra los narcóticos. De hecho, nunca se ha producido una disminución importante de la producción de drogas principalmente como resultado de la ayuda externa; los países que reciben la mayor cantidad de ayuda externa contra las drogas han sido incapaces de limitar sustancialmente la producción de drogas (Colombia), o incluso mostraron un aumento significativo en la producción de drogas y en la expansión de la economía de la droga (Afganistán).

Los gobiernos (como el de la administración de los Estados Unidos) y los actores internacionales que priorizan la necesidad de “eliminar” de manera decisiva el cultivo de drogas en tales áreas, deberían recordar que *en principio* sólo regímenes autoritarios muy rígidos han tenido la suficiente capacidad de imposición para conseguir una reducción radical de los cultivos en plazos de tiempo relativamente cortos. Los casos pertinentes incluyen la China maoísta o los talibán (que en el año 2000 impusieron una prohibición en el cultivo de adormidera cuya efectividad sin precedentes llevó a una reducción del 90% en los cultivos).²¹ Cuando

²¹ Según la UNODC, después de dos décadas de crecimiento continuo, la prohibición de los talibán sobre el cultivo de adormidera en el año 2000 hizo que se redujera un 91% (una cifra sorprendente) el área total de cultivos de adormidera en Afganistán en solo un año (pasó de 82.172 ha en el año 2000 a sólo 7.606 ha en el

se ha logrado una reducción considerable de los cultivos y la producción de drogas mediante métodos rígidos y regímenes autoritarios, también se hizo en completa desconsideración de las repercusiones humanas, sociales y económicas de esas políticas para las poblaciones afectadas (la prohibición de los talibán del cultivo de adormidera no contempló ninguna indemnización para los campesinos y sus consecuencias socioeconómicas inmediatas para los agricultores fueron desastrosas).²² En contraste, cuando la política antidrogas se lleva a cabo por Estados democráticos y por actores internacionales, y cuando la lucha contra los narcóticos no es la única prioridad, sino una entre varias prioridades importantes (que incluye también el desarrollo socioeconómico, la modernización política y económica, la consolidación democrática, la solución duradera de un conflicto armado), no puede esperarse un progreso rápido y radical en la “eliminación” del problema de drogas. En ese caso, los actores estatales, internacionales y no gubernamentales deben buscar formas más complejas, de largo plazo e integrales, para solucionar el problema.

Desgraciadamente, la necesidad de una solución “integrada” al problema de las drogas y al conflicto ha sido en gran parte interpretada por los gobiernos de al menos dos de los grandes países productores de drogas del mundo (Colombia y Afganistán) como la necesidad de combinar políticas y métodos de tipo militar en la lucha contra las drogas y contra la insurgencia. Cuando se combate la producción de drogas en áreas de conflicto o posconflicto, combinando estrategias contra las drogas y contra la insurgencia, o sustituyendo una por otra, sólo se aborda una parte del problema (por ejemplo, mientras que los grupos armados de oposición pueden estar profundamente implicados en el negocio de las drogas, las etapas más avanzadas del negocio quedan normalmente bajo el control de grupos criminales profesionales). La “fusión” absolutiza los vínculos entre drogas y conflicto, e ignora las diferencias fundamentales entre el negocio de las drogas ilícitas como parte de la economía sumergida, por un lado, y la oposición sociopolítica, por el otro. La estrategia contrainsurgente es tan ineficiente a la hora de combatir las drogas como insuficiente e inadecuada es la estrategia antidrogas intensamente

2001 (UNODC 2001, ii). En el 2001, el 80% de los opiáceos afganos se produjeron en las zonas controladas por la Alianza del Norte antitalibán.

²² La monetarización de los créditos para el cultivo de adormidera aumentó la deuda de los campesinos con los traficantes y prestamistas, y llevó a muchos de ellos a sacrificar su ganado o a emigrar en búsqueda de trabajo a Pakistán.

militarizada para luchar contra las organizaciones rebeldes que pueden participar en el negocio de las drogas, pero que también persiguen algún programa sociopolítico genuino. Entre otras cosas, intensificar las operaciones antinarcóticos en la fase de negociaciones de paz en curso con rebeldes cuya base está en áreas de cultivo de drogas y gozan del apoyo de los campesinos que cultivan coca o adormidera, puede afectar negativamente las perspectivas de un proceso de paz (como ha ocurrido muchas veces en Colombia).

Las soluciones “integradas” para las drogas y los conflictos, o drogas y terrorismo en un conflicto o entorno inestable, *no deben entenderse como soluciones “simultáneas”*. En la práctica, ninguna organización estatal o internacional ha tenido éxito hasta ahora en “conseguir ambas cosas a la vez”, es decir, garantizar un cese al fuego estable o una paz duradera con grupos militantes-terroristas de oposición que dependen del negocio de las drogas para su financiación (y al mismo tiempo conseguir una reducción considerable de las drogas ilícitas).

En este contexto, Myanmar presenta un caso interesante de abordaje efectivo del problema de una economía del opio extendida y profundamente arraigada, y especialmente del cultivo de drogas, en medio de un conflicto armado interno compuesto por múltiples grupos insurgentes separatistas. En contraste con el crecimiento exponencial de la economía del opio en Afganistán tras la derrota del régimen talibán (en un 95% entre el año 2001 y el 2007),²³ el área de producción de opio del “Triángulo Dorado” del sudeste de Asia ha visto, según la UNODC, una destacable reducción de los cultivos del 81% en el período 1998-2008, principalmente debido a la reducción de cultivos en Myanmar.²⁴ Esta reducción sostenida a lo largo de una década no tiene precedentes históricos, y los cultivos en Myanmar se limitan ahora principalmente a partes del estado de Shan. La producción regional de opio se ha reducido también un 70% desde 1998, sobre todo debido a la reducción

²³ El cultivo de adormidera alcanzó su máximo histórico de 193.000 ha en 2007, lo que representaba un aumento del 95% desde el año 2001 (el año en el que la prohibición talibán del cultivo estaba vigente). En el año 2008, el cultivo se redujo un 19%, pero la producción de opio permaneció estable en 7.700 toneladas (UNODC 2008, vii, 3).

²⁴ El cultivo de adormidera del mayor productor de la región –Myanmar– se redujo un 83% en 1998-2006, seguido de una modesta tendencia al crecimiento en 2007 y una estabilización *de facto* en el 2008 (UNODC 2008c, 3). La encuesta efectuada en Myanmar se llevó a cabo conjuntamente por la UNODC y el gobierno de la Unión de Myanmar.

en Myanmar, y suponía apenas el 5% de la producción mundial de opio en el 2008 (comparado con el 50% en 1990). Todavía, a mediados de la década de los años 1990, Myanmar tenía más o menos la misma área cultivada de adormidera que Afganistán.

¿Cómo puede explicarse esta reducción considerable de la economía basada en el opio en Myanmar? La participación externa no puede dar cuenta de esta disminución, puesto que la Junta autoritaria, semiaislada, sólo ha recibido una ayuda antinarcóticos muy limitada (en especial de China y, en un grado mucho menor, de otros donantes). Los factores macroeconómicos, como el ascenso de Afganistán como principal productor mundial y el éxito regional de las drogas sintéticas en el sudeste de Asia, pueden proporcionar sólo una explicación parcial.

Otra parte de la explicación recae en la combinación única del manejo de conflicto y las estrategias de reducción de drogas elegidas por el gobierno de Myanmar. En términos de los vínculos entre drogas y conflicto, la Junta militar enfrentó una situación especialmente difícil de “fusión” de los principales actores militantes no estatales (docenas de insurgencias étnicas en la parte noreste del país) y actores de la economía de las drogas: en Myanmar, los grupos combatientes insurgentes eran también los principales actores involucrados en el negocio de las drogas ilícitas. Para intentar romper esa fusión, el gobierno decidió *desagregar la lucha contra el narcotráfico de la lucha contra la insurgencia en las primeras etapas del proceso de paz*.

En 1996, después de haberle infligido un duro golpe militar al principal grupo insurgente involucrado en el negocio de las drogas ilícitas (el Ejército de Mong Tai, liderado por uno de los principales traficantes de drogas de la región, Khun Sa), la Junta militar todavía se enfrentaba a múltiples insurgencias étnicas de menor escala, la mayoría de las cuales participaban en la economía del opio en el noreste, especialmente en los estados de Shan y Karen. Puesto que el gobierno no tenía una presencia funcional estable en las áreas de producción de drogas bajo control de la insurgencia, decidió primero subordinar la lucha contra los narcóticos a las necesidades del proceso de paz. En 1996, la Junta inició la primera ronda de acuerdos de cese de fuego con grupos insurgentes (hacia finales de 1990, esos acuerdos se firmaron con 23 de los 37 principales grupos insurgentes). Estos ceses de fuego iniciales no contenían una disposición estricta de desmovilización y desarme, y permitió que esos grupos continuaran sus actividades económicas, incluido el cultivo de adormidera, a cambio de los acuerdos de cese de fuego, el reconocimiento de la

soberanía del Estado y el establecimiento de al menos una mínima presencia estatal. Además de la necesidad de garantizar los ceses de fuego y de establecer al menos una presencia mínima de las fuerzas de seguridad en las áreas golpeadas por la insurgencia, otra posible justificación de la aprobación de normas “relajadas” sobre drogas pudo ser la esperanza del gobierno de buscar la legalización de los ingresos de las drogas y de usar esa fuente de ingresos para cubrir algunas de las necesidades más urgentes de reconstrucción en el posconflicto (ya que los fondos externos o nacionales disponibles que el gobierno tenía disponibles para ello eran limitados o inexistentes).

Sólo después de que se estabilizó el cese de fuego, los grupos rebeldes con los que se había pactado comenzaron a sentir los beneficios de la paz y la situación de seguridad mejoró, el gobierno comenzó a renegociar los acuerdos de cese de fuego para fortalecer la legislación dirigida a combatir las drogas. El gobierno presionó a los rebeldes para que redujeran el cultivo de adormidera en el territorio que estaba bajo su control, y establecieran las primeras áreas “libres de cultivo de droga” e insistió en que los grupos rebeldes establecieran plazos máximos para abandonar completamente el cultivo de cosechas ilícitas. Aunque el cumplimiento no quedó garantizado de un día para otro, en esta etapa los grupos que habían acordado el cese de fuego, bajo la presión creciente del gobierno (que a finales de la década de 1990 fue también en parte reforzada por una sequía persistente), estaban más dispuestos a abandonar gradualmente el cultivo de adormidera a cambio de una paz duradera. Como resultado de ello, la Región Especial 4 se declaró libre de adormidera en 1997, la Región Especial 1 (Kokang-China) en el 2003 y la Región Especial 2 (Wa) en el año 2006. Sólo en esta etapa posterior, cuando los cultivos ilícitos se habían ya reducido “voluntariamente”, o al menos como producto de un acuerdo, el gobierno intensificó sus esfuerzos de erradicación (según la UNODC, en el 2008, Myanmar, cuya área de cultivo es cinco veces menor que la de Afganistán, erradicó un número de hectáreas parecido al de este último país). A largo plazo, esta política coordinada (desagregar los ceses de fuego y la lucha contra los narcóticos en la primera etapa del proceso de paz y de manera creciente, pero gradual, combinar ambas cosas en las etapas posteriores) contribuyó significativamente a una gran reducción a largo plazo de los cultivos de adormidera en Myanmar durante la década que comenzó en 1997 (Stepanova 2005a, 159-196; UNODC 2003, UNODC 2004).

Naturalmente, este éxito está lejos de ser completo y se ve limitado por varios factores. A pesar de una gran reducción de la economía del opio, la subregión del Gran Mekong ha surgido como uno de los principales centros mundiales de drogas sintéticas. A pesar de un cumplimiento general de la prohibición de cultivo de drogas, su comercio continúa en algunas de las áreas de cese del fuego de Myanmar. El impacto general de la economía del opio está decreciendo, pero la adormidera todavía es una cosecha comercial importante y de ella dependen varios cientos de miles de personas en partes del estado de Shan. Las consecuencias socioeconómicas adversas de las prohibiciones de cultivar adormidera para la población local incluyen la pérdida del 60 o el 70% de sus ingresos y la migración creciente a otras regiones (UNODC 2008c: 58 y 62-67). Como resultado, la posibilidad de volver al cultivo de adormidera a gran escala no puede excluirse, incluso frente a una tendencia a su reducción constante que ya dura una década (UNODC 2008c: 19-43), si no se inician rápidamente grandes programas de desarrollo, especialmente en las áreas donde antes se cultivaban drogas (el principal obstáculo persistente es la falta de recursos para esos programas). Sin embargo, todas las posibles reservas manifestadas ante esa situación *no disminuyen la importancia* de esa reducción sin precedentes del cultivo de opio en Myanmar, que dura ya más de una década, gracias a una estrategia que va más allá del mero cumplimiento estricto (a diferencia de la prohibición del opio por los talibán en Afganistán en el año 2000).

Fuera del marco de un proceso de paz formal, la lógica de establecer una seguridad mínima al principio, aumentar la presencia positiva de la seguridad del Estado con el fin de mejorar las relaciones con la población local y luego comenzar a poner en práctica una variedad de medidas de lucha contra los narcóticos se puede observar también al menos en una de las operaciones de ISAF-OTAN en Musa Qala, distrito de Helmand (Afganistán; diciembre de 2007). En esa operación se intentó equilibrar la lucha contra la insurgencia y la lucha contra los narcóticos. La ISAF y las fuerzas afganas consiguieron primero algunos objetivos de seguridad (como garantizar la cooperación del ex comandante talibán en ese área y derrotar a los grupos armados más pequeños) y luego, tras haber establecido un cierto nivel de seguridad en el área, intensificaron sus esfuerzos de prohibición y realizaron una campaña para destruir los laboratorios dedicados a procesar el opio (Rubin y Sherman 2008: 15). Incluso esta experiencia concreta, sin embargo, podría no ser eficiente en última ins-

tancia, a menos que a esas acciones les siga el establecimiento de una presencia positiva de seguridad del Estado en el área, acompañada de proyectos de desarrollo rural más ambiciosos.

VI. Conclusiones y recomendaciones

En las etapas más tempranas de la transición que conduce del conflicto a la paz, la tarea de garantizar la paz y de luchar contra las drogas no se puede resolver de una sola vez: una de las tareas necesita hasta cierto punto subordinarse a la otra. En cualquier caso, *la primera prioridad debería dirigirse siempre al proceso de paz* como una de las principales condiciones para ponerle fin al conflicto y restaurar la credibilidad del Estado, su capacidad de cumplir con sus principales funciones y poder acceder a las áreas de producción de drogas, además de poner en práctica en ellas programas de desarrollo rural. Este imperativo tiene consecuencias importantes para las políticas y estrategias contra las drogas, tanto en la esfera nacional como en la internacional.

En primer lugar, las duras medidas de seguridad, como la erradicación forzosa, especialmente aérea, se han mostrado en gran medida ineficientes o incluso contraproducentes, especialmente en las áreas de conflicto (Rubin y Sherman 2008). La mayoría de las otras medidas antinarcoóticos más suaves, incluidos los programas de desarrollo alternativo, son a menudo imposibles de poner en práctica debido a los elevados niveles de inseguridad y a la falta de acceso del Estado a esas áreas. Además, todas las otras medidas más blandas sólo pueden ponerse en práctica con el apoyo genuino de la población local, incluyendo a los cultivadores. Los programas de desarrollo alternativo pueden funcionar, pero sólo a condición de que: *a)* la población del área productora de drogas no tenga una actitud combativa contra el Estado y el Estado tenga al menos algún acceso y presencia positiva en esas áreas (como en el caso de los programas exitosos de desarrollo alternativo en Tailandia en las últimas tres o cuatro décadas, o la erradicación voluntaria en Chapare en Bolivia bajo la presidencia de Evo Morales, presidente de la asociación de productores de coca); y *b)* estos programas de desarrollo alternativo sean parte de una estrategia mucho más amplia de desarrollo rural (que a veces requiere tantos elementos como una reforma agraria). Si la situación se ve agravada por un conflicto armado prolongado, las condiciones óptimas para el desarrollo alternativo surgen cuando ya están vigentes los acuerdos de cese de fuego, la situación de seguridad se ha estabiliza-

do relativamente, el Estado ha extendido gradualmente su presencia a la periferia y los cultivos ilícitos están en declive. La presencia positiva del Estado no es posible que se expanda en ausencia de un cese al fuego efectivo de carácter indefinido o de un proceso de paz en marcha. El fortalecimiento de la funcionalidad y de la credibilidad del Estado, y su presencia positiva en todas las esferas, en lo local y lo nacional, es por consiguiente la forma más directa de aumentar la efectividad de los esfuerzos antinarcóticos.

En segundo lugar, lo que se deriva de lo anterior es que, irónicamente, en las áreas de cultivo de drogas y conflicto armado que reciben la mayor parte del apoyo internacional para la lucha contra los narcóticos, incluido el apoyo para el desarrollo alternativo (Afganistán o Colombia), esa ayuda no parece marcar ninguna gran diferencia positiva, debido a la ausencia de otras condiciones esenciales (ceses de fuego duraderos, seguridad, funcionalidad del Estado y acceso a las áreas en cuestión). Para los principales donantes mundiales, naturalmente, es más fácil justificar políticamente las grandes inversiones en la lucha contra los narcóticos en los países productores y en las áreas de conflicto donde la producción de drogas es más grande. Aun así, puede ser más racional transferir al menos parte de esa ayuda hacia áreas con condiciones más apropiadas, donde las estrategias contra las drogas *pueden* hacer una gran, si no decisiva, diferencia. Sin embargo, este enfoque no se aplica a casos como el de Myanmar por razones políticas (ideológicas) y por restricciones a la hora de tratar con países “no democráticos”. En contraste, si una estrategia de ayuda antinarcóticos fuera a ser formulada: *a)* en términos de funcionalidad del Estado y un equilibrio apropiado entre el proceso de paz y la lucha contra las drogas en un país receptor; y *b)* por actores internacionales menos ligados a restricciones políticas e ideológicas, pero ansiosos por mejorar su imagen internacional y contribuir positivamente a la solución de algunos de los problemas más difíciles del mundo, tal como abordar las drogas y los conflictos armados, todo esto podría conducir a una mayor flexibilidad de los donantes, un rango más amplio de alternativas políticas, una inversión antinarcóticos más eficiente, incluida la inversión en el desarrollo alternativo, y tal vez incluso una posibilidad de usar esa ayuda para promover al menos el desarrollo y la modernización socioeconómica (Stepanova 2009a).

En tercer lugar, la efectividad de las políticas contra las drogas, especialmente en áreas de conflicto, debería evaluarse no sólo en base al mero número de hectáreas de cocaína y de adormidera erradicadas o indicado-

res similares, sino también teniendo en cuenta si contribuyen, y de qué manera, a la finalidad de la construcción del Estado efectiva, al fortalecimiento de la capacidad estatal, a la funcionalidad y legitimidad, o si de hecho pueden ser en el largo plazo más contraproducentes en dicho sentido.

En cuarto lugar, el equilibrio de las medidas contra las drogas requiere sobre todo un equilibrio entre el cumplimiento estricto de la ley, orientado hacia la seguridad, y el desarrollo alternativo. La necesidad de nuevos enfoques que aborden el problema de las drogas ilícitas en los países productores evitaría amplias generalizaciones sobre particulares estrategias de lucha contra las drogas (tales como reivindicar que la prohibición forzosa es un mal en sí mismo o que el desarrollo alternativo es la principal o única solución). El efecto de estas medidas tiende a depender mucho del contexto específico incluso en diferentes áreas del mismo país o región productora de drogas (donde puede haber distintos patrones de cultivo, diferentes condiciones de seguridad, etc.). El mismo conjunto o combinación de medidas puede tener un efecto muy distinto en diferentes contextos regionales, políticos y socioeconómicos. La recomendación general sería, sin embargo, que la construcción institucional estatal y social y el fortalecimiento institucional se vuelvan una parte habitual y un tercer elemento integral de cualquier estrategia antinarcóticos para una región afectada por el conflicto.

Por último, como muestra este capítulo, los vínculos de los conflictos armados tienden a complicar gravemente los esfuerzos antinarcóticos del lado de la oferta, es decir, en las principales regiones productoras de droga. Esto, de hecho, podría proporcionar un sólido argumento adicional para intensificar los *esfuerzos antinarcóticos del lado de la demanda* de la cadena de narcóticos, es decir, en los países consumidores, incluidos tanto los Estados desarrollados de Occidente, Asia y otros Estados desarrollados y en vías de desarrollo en regiones tales como el suroeste y sureste de Asia y América Latina que están crecientemente afectadas por el mayor consumo y abuso de drogas. Después de todo, aun cuando el tráfico y la distribución de las drogas están mucho menos concentrados que las cosechas de drogas y, por consiguiente, es más difícil conseguir el “cumplimiento forzoso” e imponer medidas coercitivas, es en estas regiones de tránsito y consumo donde se obtienen los mayores beneficios derivados de las drogas. Precisamente porque en dichas áreas el vínculo entre el negocio de las drogas ilícitas y los conflictos armados es mucho menos sistemático que en los Estados centrales de producción de drogas a nivel mundial y regiones de cultivo de droga (Afganistán,

Colombia, Myanmar), existen menos, o no hay, complicaciones y limitaciones relacionadas con el conflicto para perseguir una estrategia antinarcóticos más proactiva y general, integrando la aplicación de la ley y cuestiones de salud y desarrollo.

Bibliografía

- Arquilla, John y Ronfeldt, David (eds). 2001. *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy*. Santa Monica, Calif.: RAND.
- Baldauf, Scott y Bowers, Faye. 2005. "Afghanistan Riddled with Drug Ties". *Christian Science Monitor*. 13 de mayo.
- Ball, Desmond. 1999. *Burma and Drugs: The Regime's Complicity in the Global Drug Trade*, Strategic & Defence Studies Centre Working Paper nº 36. Canberra: Australian National University.
- Cockburn, Patrick. 2007. "Opium: Iraq's Deadly New Export". *The Independent*. 23 de mayo.
- Dorronsoro, Gilles. 1996. "Afganistán: des réseaux de solidarite aux espace regionaux". En *Economie des guerres civiles*. F.J. y J.-C. Rufin, eds. Paris: Hachette.
- Felbab-Brown, Vanda. 2005. "Afghanistan: When Counternarcotics Undermine Counterterrorism", *The Washington Quarterly* 28 (4): 55-72.
- Hawke, Bruce. 1998. "Burma's Military Implicated". *Pointer*, octubre.
- International Crisis Group. 2007. *Colombia's New Armed Groups*. Latin America Report no. 20. Brussels/Bogota: ICG.
- Library of Congress. 2002. *A Global Overview of Narcotics-Funded Terrorist and Other Extremist Groups*. Washington D.C.: mayo de 2002.
- Mansfield, David. 2002. *The Economic Superiority of Illicit Drug Production: Myth and Reality*. Fildafing; Munich.
- . 2008. *Responding to Risk and Uncertainty: Understanding the Nature of Change in the Rural Livelihoods of Opium Poppy Growing Households in the 2007/2008 Growing Season. A report for the Afghan Drugs Inter-Departmental Unit of the UK Government*. London.
- Naumkin, Vitaly. 2003. *Militant Islam in Central Asia: The Case of the Islamic Movement of Uzbekistan*. Berkeley, Calif.: University of California, Berkeley, Berkeley Institute of Slavic, East European and Eurasian Studies. http://repositories.cdlib.org/iseees/bps/2003_06-naum.
- Naylor, Thomas. 2002. *Wages of Crime: Black Markets, Illegal Finance, and the Underworld Economy*. Ithaca (N.Y.): Cornell University Press.
- Rubin, Barnett y Sherman, Jake. 2008. *Counter-Narcotics to Stabilize Afghanistan: The False Promise of Crop Eradication*. New York: Center for International Cooperation, New York Univ.
- Shelley, Louise et al. 2005. *Methods and Motives: Exploring Links between Transnational Organized Crime & International Terrorism. Report by Transnational Crime and Corruption Center (TRACC)*, American University. Washington DC: TRACC.
- Stepanova, Ekaterina. 2005a. [*The Role of Illicit Drug Business in the Political Economy of Conflicts and Terrorism*]. Moscow: Ves Mir [en ruso].
- . 2005b. "Illicit Drug Trafficking and Islamist Terrorism as Threats to Russia's Security: The Limits of the Linkage". *PONARS Policy Conference*. Washington D.C.: CSIS, pp. 165-170.
- . 2008a. *Terrorism in Asymmetrical Conflict: Ideological and Structural Aspects*. Oxford: Oxford Univ. Press. http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=357#download.
- . 2008b. "Trends in Armed Conflicts", *SIPRI Yearbook 2008: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press, pp. 44-71. <http://www.sipri.org/contents/conflict/YB-08chapter2.pdf/download>.
- . 2009a. *Drugs and Conflict in Myanmar: A Case for Upgrade of the Chinese Support to Alternative Development?* SIPRI Policy Brief. Stockholm (próxima aparición).
- . 2009b. "Beyond 'Narcoterrorism': Illicit Drug Business and Terrorist Tactics in Armed Conflicts", en *The Politics of Narcotic Drugs: A Survey*, J. Buxton, ed. London: Routledge.
- Washington File*. 2002. "Terrorist Groups Increasingly Linked to Drugs, Officials Say", 13 de marzo.
- UNESCO. 1999. "Doping the economy". *The Globalization of Drug Trade*. UNESCO Sources Special Issue 111, abril.
- United Nations (UN). 2003. *The Opium Economy in Afghanistan: An International Problem*. UN Pub. No. E.03.XI.6. New York: United Nations.
- UN Office for Drug Control and Crime Prevention (UNODCCP). 2001. *Afghanistan Annual Opium Poppy Survey 2001*. Islamabad: UNODCCP.
- UN Office for Drugs and Crime (UNODC). 2003. *Myanmar Opium Survey 2003*. Viena: UNODC.
- . 2004. *Myanmar Opium Survey 2004. Report by UNODCP and Myanmar Central Comm. for Drug Abuse Control*. Viena: UNODC.

- . 2008a. *Afghanistan Opium Survey 2008. Executive Summary*. Viena: UNODC.
- . 2008b. *Coca Cultivation in the Andean Region: A Survey of Bolivia, Colombia and Peru*. Viena: UNODC.
- . 2008c. *Opium Poppy Cultivation in South East Asia: Lao PDR, Myanmar, Thailand*. Viena: UNODC.
- Uppsala Conflict Data Programme, Uppsala University, “Definitions” http://www.pcr.uu.se/research/UCDP/data_and_publications/definitions_all.htm, consultado el 1 de abril de 2009.
- Von Der Schulenburg, Michael. 2002. “Illicit Opium Production in Afghanistan”. En *Afghanistan – A Country Without a State?* C. Noelle-Karimi, C. Schetter y R. Schlagintweit, eds. Frankfurt: IKO, pp. 129–137.

MÉXICO: DE LA SEGURIDAD AUTORITARIA A LA INSEGURIDAD EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

LUIS ASTORGA

I. Introducción

El campo del tráfico de drogas en México nació subordinado al de la política desde los tiempos de la Revolución Mexicana, y así continuó en el Estado posrevolucionario, dominado por el partido de Estado (Partido Nacional Revolucionario-Partido de la Revolución Mexicana-Partido Revolucionario Institucional, PRI), durante varias décadas.¹ Los traficantes fueron simultáneamente controlados y protegidos por el aparato de seguridad del Estado. El desmantelamiento del aparato político-policíaco en los años 1980, y más tarde el proceso de democratización y la fragmentación del poder político, junto con la diversificación y el crecimiento del mercado de las drogas ilegales, provocó un cambio en la relación de subordinación y los traficantes lograron una mayor autonomía. Como resultado de ese proceso creció el mercado interno, la violencia entre las organizaciones y contra los policías y militares. En ausencia de una política de seguridad de Estado y ante la situación desastrosa de cientos de corporaciones policíacas corruptas, desorganizadas y mal preparadas –además de un débil sistema de procuración de justicia–, el gobierno federal, desde la administración del presidente Ernesto Zedillo (1994–2000) hasta la del presidente Felipe Calderón (2006–2012), le ha apostado cada vez más fuerte y de manera desesperada a los militares para tratar de controlar los asuntos relacionados con el tráfico de drogas ilegales. México pasó de la *seguridad autoritaria* a la *inseguridad en la transición democrática*.

Este texto muestra algunos efectos de la política antidrogas de México en el proceso de la transición democrática, las debilidades de las

¹ Agradezco a Ángela Margoth Bacca Mejía sus valiosas observaciones, sugerencias, y su apoyo en la preparación de la versión final del documento.