

# 3. OTROS ARTÍCULOS

## LAS NARCODEMOCRACIAS ANDINAS<sup>1</sup>

Olivier Dabène<sup>2</sup>

Cuando, en setiembre 1994, Joe Toft, el representante en Colombia de la agencia norteamericana de lucha contra la droga (Drug Enforcement Administration, DEA), acusó a este país de ser una narcodemocracia, obviamente le faltó mucha cortesía. Sin embargo, no hizo sino apuntar un hecho conocido: todas las instituciones públicas colombianas han sido infiltradas por los narcotraficantes. Colombia es, sin duda, un caso extremo pero, muy a menudo, diversos escándolos confirman que, en los otros países del continente, el dinero de las drogas sirve para financiar las campañas electorales y a corromper los políticos, funcionarios o jueces.

América Latina parece ser un continente condenado a vivir bajo democracias «con adjetivos». Después de haber experimentado, en los años 60 y 70, diversas formas de democracia «protegida», el continente conoce, con las narcodemocracias, una nueva «desviación» de un tipo de régimen que parece nunca poder consolidarse.

El tráfico de droga llegó a ser importante, en el plano internacional, a partir de los años 60-70. Pero con la industria de la coca/cocaína en los años 80, el desarrollo, en situaciones políticas y económicas fluidas, de una actividad ilegal generando importantes recursos económicos, da una serie de características particulares a las democracias (re)nacientes. Tres países andinos simbolizan, de manera emblemática, la narcodemocracia. En Colombia, en el Perú y en Bolivia, respectivamente primer productor mundial de cocaína y segundo y tercero productores mundiales de hoja de coca, el orden político está, bajo modalidades diversas, totalmente impregnado por las actividades ligadas al narcotráfico.

El presente estudio se limitará pues a estos países, pero no hay que olvidar que casi todos los países latinoamericanos se encuentran afectados por el narcotráfico, sea, cuando no cultivan o no producen, porque sus territorios son utilizados como zonas de tránsito en las rutas de exportación o como centros de lavado de dinero.

A los regímenes políticos en fase de transición y enfrentando una grave crisis económica, el narcotráfico lanza cinco desafíos mayores.

Genera, en primer lugar, recursos económicos proporcionados, en comparación con el nivel de desarrollo de los países, en un momento en que sus gobiernos enfrentan un crecimiento sin precedentes de la deuda exterior.

Estos recursos, en segundo lugar, son importantes porque el narcotráfico es una actividad ilegal. Los regímenes en transición tienen grandes dificultades para erradicarlo, en razón de su peso económico y de la tentación de beneficiarse de él, pero la instalación de la democracia supone la afirmación de un Estado de derecho.

Esta actividad lucrativa e ilegal, en tercer lugar, está controlada por sectores sociales que conocen trayectorias sociales ascendentes muy rápidas que afectan el orden social rígido de los países andinos. En una década donde la brecha social se amplía y donde la inflación destruye la esperanza de progreso social, el narcotráfico aparece como un paliativo a la pauperización de ciertas capas sociales vulnerables.

El carácter ilegal de una actividad que genera enormes ganancias y los orígenes sociales de los que controlan dicha actividad implican, en cuarto lugar, una escalada de la violencia. Y esta escalada interviene en un momento en que las sociedades tratan de penetrar en la vía estrecha de

1. Este trabajo ha sido publicado por el Centre d'Études et de Recherches Internationales (CERI, FNSP, París), bajo el título «Les narcodemocraties andines» (*Les Études du CERI*, n.º 20, septembre 1996). El trabajo de campo fue llevado a cabo en julio de 1996, gracias a financiamientos del CERI, del Centre de Recherches et de Documentation sur l'Amérique latine (CREDAL, IHEAL, París) y del Instituto Francés de estudios andinos (IFEAL, Lima).

2. Profesor catedrático de ciencias políticas en la Universidad de Niza, investigador asociado en el Centre d'Études et de Recherches Internationales (CERI) de la Fondation Nationale des Sciences Politiques (FNSP), París.

la reconciliación, saliendo de períodos de dictaduras o guerras civiles.

Los principales traficantes, en quinto y último lugar, afectan los canales tradicionales de representación política. La entrada, directa o indirecta, en la arena política de los traficantes modifica profundamente la situación política de los países y altera el ejercicio ya incierto de la ciudadanía.

Estos diferentes desafíos dan una coloración particular a la democracia en los Andes. El tejido social se descompone, a raíz del nivel de violencia muy elevado y de una movilidad social nueva que descansa sobre vectores ilegales, la corrupción se generaliza y la ilegalidad se encuentra legitimada.

A partir de esta matriz común, la narcodemocracia toma distintas formas en función de las modalidades de politización del narcotráfico, partidarias o institucionales en Colombia, militares en el Perú, sociales en Bolivia. Frente a estos desafíos, las democracias se encuentran muy mal dotadas.

Los países andinos exportan la droga principalmente hacia un país, los Estados Unidos, quien desea interrumpir este flujo comercial para frenar el consumo interior de droga. Este país, ejerce, pues, presiones sobre los países productores para que baje la oferta de sustancias psicotrópicas. La narcodemocracia posee, además, la característica de ser un régimen bajo fuerte presión exterior, incluso con soberanía limitada.

Esto significa en particular que los países andinos elaboran políticas públicas cuyo componente represivo ha sido impuesto desde el exterior. Tratan de adaptarlo a las realidades locales, tomando en cuenta las tradiciones de cultivo de la hoja de coca en las regiones andinas. El resultado es ambiguo y condena al fracaso los intentos de erradicación del tráfico. Reprimir una actividad cuyos beneficios provienen de su carácter ilegal es, de todas maneras, muy difícil: todo éxito provoca una subida de los precios que equivale a un incentivo económico para la actividad.

En materia de lucha contra el tráfico de droga, los Estados ubicados del lado de la oferta son condenados a la ineficiencia. Y lo son cuanto más, cuanto la coyuntura neoliberal ha impuesto una disminución de sus prerrogativas, y cuanto la apertura de las economías ha facilitado los movimientos transnacionales de todo tipo.

Pero la lógica represiva importada implica además la penalización de todas las actividades ligadas de cerca o de lejos al tráfico de droga y su asimilación a las de terrorismo. La gama de delitos cubiertos por las legislaciones es muy amplia, dejando un gran margen de apreciación arbitraria, y las penas impuestas son particularmente severas, de tal manera que las violaciones a los derechos humanos son frecuentes.

La lógica represiva conlleva también una modificación de las relaciones entre autoridades civiles y militares, favoreciendo las segundas. La generalización de estados de emergencia permite a las fuerzas armadas ejercer un control directo sobre vastas porciones de los territorios, con motivo de la necesaria pacificación. Esta militarización se alimenta de la presencia de guerrillas en las zonas de producción de hojas de coca o de elaboración de la cocaína.

En fin, aún mas grave, el orden político democrático, ineficiente y degradado, se encuentra delegitimado.

En suma, el narcotráfico desgasta la democracia. Pero la democracia, al tratar de defenderse, sacrifica una parte importante de su «autenticidad»<sup>3</sup>.

Sin embargo, el panorama no es totalmente sombrío. El narcotráfico ha degradado la democracia, pero también ha contribuido a su estabilización. Al brindar importantes recursos económicos, en parte lavados, o sea invertidos, en los países productores, el narcotráfico ayudó a atenuar el impacto de la crisis de la deuda y de los ajustes. La represión, por otra parte, ha obligado a la policía y, en cierta medida, a la justicia, a profesionalizarse, contribuyendo a una modernización paradójica del aparato estatal. Ciertas barreras sociales, también, han sido eliminadas.

Pero se trata de la estabilización de un tipo desgastado de democracia que no puede ser duradera. Puesto que, de todos los puntos de vista, el narcotráfico alimenta el desencanto de los Latinoamericanos en relación con sus regímenes políticos y el personal político.

Evidentemente, los diferentes aspectos de la narcodemocracia se encuentran en toda América Latina, inclusive en los países poco afectados por el narcotráfico. Esto significa que el narcotráfico representa un problema particular pero que, en cierto sentido, juega también el papel de revelador de los problemas de la consolidación democrática en La América Latina de los años 90.

Evidentemente también, estos aspectos no son nada nuevos. El narcotráfico se inscribe en un marco histórico que hay que examinar primero, antes de enfocar los desafíos que enfrentan las democracias y las respuestas brindadas.

## LOS ORÍGENES DE LA NARCODEMOCRACIA

El narcotráfico no hizo su aparición en los países andinos por casualidad. Una serie de características de índole económico, cultural, político, algunas con orígenes históricas lejanas, se encontraron en estos países para favorecer la aparición de esta industria. Sobre esta herencia histórica, se agregó una coyuntura muy particular en los años 80. Tres de estas características merecen una atención particular.

La primera es la tradición de los tráfico. América Latina se ha acostumbrado, desde su conquista, al comercio ilícito. El origen proviene de la rigidez burocrática del régimen de comercio impuesto por los Españoles. El sistema de monopolio significaba que muy pocos puertos de América tenían la autorización para hacer comercio con Sevilla o Cádiz y no podían tener vínculos comerciales entre ellos. Ya en el siglo XVII, el contrabando toma una importancia considerable en los intercambios. De hecho, numerosas regiones de América Latina no han conocido, durante siglos, otra actividad que el contrabando, y las autoridades coloniales eran probablemente corruptas.

3. Este concepto es utilizado por Juan Linz en *The breakdown of democratic regimes. Crisis, breakdown and reequilibration*, Baltimore, The Johns Hopkins university press, 1978, p.69-71.

De tal suerte que no es exagerado hablar en América Latina de una «cultura del contrabando» que ha sobrevivido a través de los siglos<sup>4</sup>. Desde las independencias, el comercio ha sido a menudo estrictamente reglamentado y fuertemente gravado, como en la mayoría de las economías de renta del mundo en desarrollo. El ejemplo de Colombia es característico. Todos los productos son, o han sido, objeto de contrabando, ya sean exportaciones tradicionales como el café o el azúcar, o importaciones como el licor, los cigarrillos o los coches.

El contrabando es natural, parte desde hace mucho tiempo de las costumbres, y los Colombianos se abastecen en los *San Andresitos*, que son verdaderos supermercados de contrabando. Es decir, que la frontera entre lo lícito y lo ilícito es muy borrosa, ya que el contrabando es tolerado desde hace tiempo.

En lo que se refiere al tráfico de droga, su antecedente se encuentra en el control de cambio y de importaciones decidido al final de los años 60 que ha funcionado como un incentivo. Al principio fue el tráfico de esmeraldas, que se desarrolló en los años 60 en las zonas mineras cerca de la capital. Después, apareció el tráfico de marihuana en la década siguiente en la costa caribeña.

A esta cultura de los tráficos, hay que agregar, en segundo lugar, una cultura de la violencia, de nuevo particularmente fuerte en Colombia. Esta cultura de la violencia es consustancial a las actividades de contrabando. Pero encuentra su origen en la historia política de muchos países de América Latina y en las relaciones sociales profundamente desiguales que caracteriza dicha historia.

Colombia es famosa por haber conocido un período histórico llamada la Violencia, entre 1946 y 1953, que dejó unos 200.000 muertos. Pero se ha subrayado que este episodio se integraba en una trama histórica larga y que la violencia siempre ha estado presente en este país<sup>5</sup>. Es una consecuencia de la instalación precoz de una democracia restringida descansando sobre un bipartidismo irrigando la sociedad hasta la más pequeña aldea.

En otros países como Perú o Bolivia, la violencia tiene un origen más social, que se debe al carácter excluyente del modo de distribución social. En el Perú, la movilización de una sociedad dualista estructura los enfrentamientos políticos<sup>6</sup>. En Bolivia, la cuestión del control del aparato estatal, en un país muy pobre, motiva el enfrentamiento entre sectores sociales<sup>7</sup>.

La violencia generada por el narcotráfico no hizo sino prolongar estas distintas tradiciones de recurrir a la violencia en las relaciones sociales. Pero el narcotráfico, lo veremos más adelante, aumentó substancialmente el nivel de violencia en los países andinos.

Por fin, a estas tradiciones de contrabando y violencia, hay que agregar un tercer factor que ha favorecido la emergencia del narcotráfico. Tiene que ver con las características del Estado. En casi todos los países latinoamericanos, el Estado sufre una crisis de penetración<sup>8</sup>. Esto significa que tiene dificultades para ser «presente» en la totalidad del territorio de un país. Fuera de las grandes ciudades, los habitantes no sienten, en su vida cotidiana, los efectos de las decisiones tomadas por los gobiernos y muy a menudo

no pueden gozar de los servicios públicos básicos. En los Andes, esta situación es agravada por la geografía. Colombia, el Perú y Bolivia poseen inmensas zonas montañosas donde abundan los valles difícilmente accesibles. La selva amazónica, además, cubre una cuarta parte del territorio colombiano, 60% del peruano y 70% del boliviano. Claro se trata de regiones poco pobladas, pero tampoco son vacías, y su explotación es muy difícil, debido a un relieve complicado.

Esta situación tiene dos consecuencias importantes. De un lado, las actividades ilícitas pueden desarrollarse fácilmente en amplias partes de los territorios. Del otro, los narcotraficantes o las guerrillas pueden substituirse al Estado para mantener el orden social. Esta ausencia del Estado provoca su ilegitimidad. Muy a menudo, la única manifestación de una intervención pública consiste en el envío de unidades de élites de las fuerzas armadas que aterrorizan la población. En el Perú, sin embargo, veremos que el presidente Fujimori confía a la fuerzas armadas la tarea de construir carreteras en zonas lejanas.

Tradición de los tráficos, cultura de la violencia, ausencia e ilegitimidad del Estado, estos tres datos esenciales han favorecido la aparición de los tráficos de drogas desde fines de la década 60. Pero la coyuntura fluida de los años 80 ha producido una serie de lógicas perversas que han puesto al narcotráfico en el centro de las dinámicas económicas, sociales y políticas<sup>9</sup>.

Los años 80 son años de transición en América Latina. La mayoría de los países experimentan simultáneamente un cambio de régimen político y de modelo de desarrollo económico. Después de los regímenes autoritarios con un modelo de desarrollo introvertido, vienen regímenes democratizados, abiertos al libre comercio. Estas transiciones se desarrollan siguiendo distintas secuencias, pero todas tienen lugar bajo condiciones económicas adversas.

El caso de Bolivia es, sin duda, el más dramático. La apertura democrática decidida por el dictador Banzer en noviembre de 1977, escapa progresivamente al control de los militares, después de una huelga de hambre iniciada el 28 de diciembre. Se abre un período de incertidumbre política, con tres elecciones presidenciales, cuyo resultado es cada vez corregido por golpes de estado. El último, el 17 de julio de 1980, a pesar de fuertes presiones internas, se da por motivo de enriquecimiento, ya que seis meses antes se produjo el boom de la coca.

Por otra parte, la economía de la droga, permite al país enfrentar la fuerte crisis económica que lo golpea a partir de 1980-1981, que resulta en particular de un fuerte desequili-

4. Philippe Burin des Roziers, *Cultures mafieuses. L'exemple colombien*, París, Stock, 1995.

5. Daniel Pécaut, *L'ordre et la violence. Évolution socio-politique de la Colombie entre 1930 et 1953*, París, Éditions EHESS, 1987.

6. Según François Bourricaud en *Pouvoir et société dans le Pérou contemporain*, París, Presses de la FNSP, 1967.

7. Jean-Pierre Lavaud, *L'instabilité politique de l'Amérique latine. Le cas de la Bolivie*, París, L'Harmattan, IHEAL, 1991.

8. En el sentido de Lucien Pye en *Aspects of political development*, Boston, Little Brown, 1967.

9. A tal punto que es cada vez más difícil «aislar» la variable «narcotráfico» en el análisis de la evolución de los países.

brio de la balance de pago. El servicio de la deuda absorbía en Bolivia hasta la mitad de los rubros de exportación.

	1981	1982	1983	1984	1985
PIB/habitante	-1,7	-6,9	-9,0	-3,0	-2,8
Deuda/export.	34,6	43,4	39,9	50,0	46,8
Inflación	25,2	296,5	328,5	2177,2	8170,5

Fuente: CEPAL

En el Perú, la transición política fue aparentemente más tranquila. Fernando Belaúnde Terry fue sencillamente electo presidente el 18 de mayo de 1980. Sin embargo, tres datos complican la ecuación peruana. De un lado, el retorno a la democracia se acompaña de un desencadenamiento de violencia de parte del Sendero Luminoso, lo que obliga a Belaúnde a llamar a las fuerzas armadas a partir de 1983. Del otro lado, esta violencia se desarrolla en las zonas de producción de coca, precisamente porque la guerrilla explota el descontento de los productores, blancos de represión desde fines de los años 70. En fin, el intento de ajuste heterodoxo del presidente García en 1985 agrava la crisis económica. Como en Bolivia, las recetas provenientes de la economía de la droga contribuyen a amortiguar el impacto de la crisis. Pero, en el caso peruano, la represión militar, primero contra las actividades de guerrilla, después contra el narcotráfico, tiene importantes consecuencias políticas.

	1981	1982	1983	1984	1985
PIB/habitante	1,6	-2,3	-14,1	2,1	-0,3
Deuda/export.	24,1	25,1	29,8	33,2	30,3
Inflación	72,7	72,9	125,1	111,5	158,3

Fuente: CEPAL

En fin, en Colombia, se nota la misma confusión entre actividades de guerrilla y tráfico de drogas, pero con un escenario distinto. De hecho, Colombia no ha conocido ninguna transición en los años 80. En el plano político, este país conoce un régimen de democracia restringida desde 1948. Está compuesto por un sistema, el Frente Nacional, de reparto del poder entre los dos principales partidos políticos, y el recurso casi permanente al estado de emergencia para enfrentar la violencia y las guerrillas. Por otra parte, Colombia tampoco ha experimentado una crisis económica comparable a la de los otros países latinoamericanos. Sin embargo, tanto en lo político como en lo económico, tampoco hay que reducir la magnitud de los cambios intervenidos en la década de los ochenta, ni el papel de los narcotraficantes. El sistema político ha cambiado, testigo de eso la promulgación de una nueva constitución en 1990, y la economía de la droga ha tomado una importancia tan

grande que, en gran parte, ha inmunizado al país de la contracción de la crisis de la deuda. Ya en 1975, el presidente López Michelsen había facilitado el reciclaje de los beneficios del tráfico de marihuana, al abrir en el Banco de la República las llamadas «ventanillas siniestras». Los depósitos en dólares fueron facilitados y millones de dólares pudieron ser lavados gracias a este sistema. Por otra parte, en dos oportunidades, los barones de la droga propusieron pagar la deuda externa de Colombia, de un monto de 11 billones de dólares en aquel momento, a cambio de no ser extraditado en los Estados Unidos.

	1981	1982	1983	1984	1985
PIB/habitante	0,1	-1,1	-0,2	1,7	1,7
Deuda/export.	21,9	25,9	26,7	22,8	26,3
Inflación	27,5	24,1	16,5	18,3	22,3

Fuente: CEPAL

## LOS DESAFÍOS A LAS DEMOCRACIAS

El narcotráfico lanza dos tipos de desafíos a las democracias latinoamericanas. De un lado, tienen que enfrentar las consecuencias sociales del tráfico, que son proporcionales a la importancia económica de dicha actividad ilegal, y, por otra parte, se ven afectadas por una politización del narcotráfico, debido al hecho que los beneficiarios de los tráficos tratan de proteger esta industria.

### Las consecuencias económicas y sociales del narcotráfico

Es muy difícil evaluar la importancia económica del narcotráfico, puesto que se trata de una actividad ilegal. Lo que hacen los analistas es dividir la industria en secuencias<sup>13</sup>. Primero tratan de evaluar la producción de materia primaria (hojas de coca, marihuana, adormidera), y calculan la cantidad de droga que se puede elaborar a partir de esta producción. Después, hacen una estimación de las ganancias que genera cada etapa del proceso productivo, hasta la distribución, y la parte que se queda en los países productores. En fin, intentan medir la parte de estas ganancias invertida en cada país productor.

Este «enfoque simple de oferta»<sup>14</sup> presenta muchas dificultades. La más importante es su punto de partida que consiste en una evaluación de las superficies cultivadas. Las fuentes usadas son diversas, desde fotos tomadas por satélites por las agencias norteamericanas hasta los estudios realizados por diferentes ministerios o las fuerzas armadas

10. Son porcentajes. Para la deuda, se trata de la relación entre el servicio de los intereses y las exportaciones de bienes y servicios.

11. Véase nota 10.

12. Véase nota 10.

13. Francisco Thoumi, *Political economy and illegal drugs in Colombia*, Boulder, Lynne Rienner, 1995.

14. Andrés Quispe, «Flujo de dólares del narcotráfico: aproximaciones metodológicas y elementos prospectivos para un análisis de su magnitud actual», *Pretextos*, n.º 5, 1993.

o investigadores. Las estimaciones son groseras ya que las plantaciones de marihuana o de hoja de coca son escondidas detrás de otros cultivos.

Una vez las superficies calculadas, la evaluación de la producción supone que sea conocido el rendimiento al hectárea. Hay que tomar en cuenta las características climáticas y el uso de fertilizantes. Para la marihuana, los cálculos terminan ahí. En cambio, para la cocaína, el ciclo productivo es más complejo. Una vez la producción de materia prima conocida, es necesario evaluar la parte reservada al consumo local. Después hay que fijar una serie de coeficiente de transformación para poder calcular la cantidad producida de pasta básica de cocaína y de cocaína.

Pasando a las estimaciones financieras, las imprecisiones son aún más grandes. El carácter ilegal del cultivo tiene como consecuencia una segmentación de los mercados, de tal forma que los precios son muy variables. Es fácil observar el precio de la cocaína en Nueva York, al igual que se conoce el precio pagado al campesino que cultiva la hoja, pero es casi imposible determinar los márgenes de ganancia de todos los intermediarios (químicos, abogados, pilotos de avionetas, etc.) ya que sus prestaciones se pagan a un precio desconocido.

Por otra parte, aún si conociéramos las ganancias de los diferentes actores implicados en el tráfico, lo que ya es imposible, cabría descubrir el uso que hacen de estos enormes montos. Sabiendo que las ganancias aumentan mientras el producto se acerca de su distribución, ya que son proporcionales al riesgo tomado, los beneficios mas grandes se generan en Estados Unidos. Y no se sabe si los cárteles colombianos controlan la distribución en Estados Unidos, y tampoco si los beneficios son repatriados en los países andinos.

Evidentemente, la estimación del peso económico global de la industria de la droga en un país andino determinado supone una serie de cálculos muy aleatorios y eso explica las diferencias entre las estimaciones mas serias.

Los ejemplos de Bolivia y Colombia muestran que la economía de la coca puede representar una parte importante del producto interior bruto (PIB).

Importancia relativa de la economía de la coca en Bolivia (% del PIB)		
Año	Mínimo	Máximo
1980	20,5	40,3
1984	44,9	48,8
1986	53,4	64,6
1987	24	26
1988	8,5	31
1990	3,7	12,9
1991	3,4	6
1993	2,9	

Fuentes: Diversas, compiladas por Roberto Laserna, «Bolivie: l'économie de la drogue», *Problèmes d'Amérique latine*, n.º 18, juillet-septembre 1995, p. 92.

Importancia relativa de la economía de la coca en Colombia (% du PIB)		
Año	Mínimo	Máximo
1981	5,5	9,2
1982	9,4	11,1
1983	5,3	10,3
1984	3,4	11,3
1985	4,0	11,9
1986	3,8	11,0
1987	2,2	14,4
1988	1,6	8,9
1989	2,6	10,5
1990	1,7	9,1
1991	0,5	7,2

Fuente: Ricardo Vargas, Jackeline Barragán, «Economía del narcotráfico en 1981-1991», p.111 en *Economía política de las drogas. Lecturas latinoamericanas*, bajo la dirección de Roberto Laserna, Cochabamba, CERES-CLACSO, 1993<sup>15</sup>.

Otras estimaciones permiten apreciar la importancia del narcotráfico.

En Bolivia, que es el país más pobre de América Latina, las exportaciones ilegales representarían entre 35 y 120% del total de las exportaciones, según los años. En el Perú, la economía de la droga representaría entre 3 y 10% del PIB cada año i equivaldría a un 15% de las exportaciones.

Otra dato importante es el reconocimiento oficial de dicha importancia. En Colombia, el Departamento administrativo nacional de estadísticas (DANE) ha reconocido la importancia del narcotráfico para la economía nacional y ha admitido la necesidad de tomarla en cuenta en la elaboración del presupuesto nacional<sup>16</sup>.

Sin embargo, es difícil hacer un balance de la importancia macro económica del narcotráfico: hay efectos positivos y otros negativos, que no son todos «visibles».

Entre los primeros, por ejemplo, figura el conocido papel de amortiguador que jugó en Bolivia la economía de la droga cuando se desencadenó la crisis económica y se lanzó el plan de ajuste estructural en 1985. No cabe la menor duda que la economía de la coca, «ha permitido atenuar los costos sociales y económicos de las políticas gubernamentales en términos reales; también ha sido utilizada para reforzar el poder de negociación del gobierno frente a las organizaciones internacionales»<sup>17</sup>.

En Colombia, se ha considerado durante mucho tiempo que la economía de la droga ha protegido el país contra la crisis de la deuda. Es cierto que el país nunca ha carecido de divisas extranjeras, aún en el momento en que el

15. Les fuentes usadas son las siguientes: para el mínimo: Hernando Gomez, «La economía ilegal en Colombia: tamaño, evolución, características e impacto económico», *Coyuntura económica*, XVIII(3), septembre 1988; para el máximo: Salomón Kalmanovitz, *Análisis macroeconómico del narcotráfico en la economía colombiana*, Bogota, CINEP, 1992.

16. Andrés López, «El tráfico de drogas en las cuentas nacionales», *Panorama. Observatorio del narcotráfico*, n.º 2, mayo-agosto 1994.

17. Roberto Laserna, «Bolivie: l'économie de la drogue», *Problèmes d'Amérique latine*, n.º 18, julio-setiembre 1995, p. 97.

mercado internacional de capitales se cerró. Por otra parte, ciertos sectores de la economía como la construcción, en Medellín o Barranquilla, se han aprovechado del boom de la droga. Sin embargo, mirando las cosas más detenidamente, parece más bien que la economía de la droga ha tenido un impacto negativo sobre los resultados de la economía colombiana, en la medida en que sus consecuencias políticas y sociales han afectado el grado de competitividad del país<sup>18</sup>. Más importante aún, la lucha contra el tráfico cuesta mucho a Colombia, probablemente alrededor de un billón de dólares cada año.

En el Perú, por fin, las ganancias generadas por la industria de la coca han compensado, sin duda, en parte las consecuencias desastrosas de las políticas económicas heterodoxas implementadas en 1985, pero sus efectos macroeconómicos no son del todo bien conocidos. Hoy en día, se evalúa entre 500 millones y 1 billón de dólares las entradas anuales de divisas generadas por el narcotráfico. Las reformas neoliberales de Fujimori, desde 1990, han facilitado el lavado de dinero, ya que liberalizaron el mercado de cambio. Pero la presencia masiva de narcodólares ha agravado los desequilibrios provocados por las medidas de ajuste<sup>19</sup>. Resultó una sobre evaluación de la moneda, lo que ha penalizado las exportaciones y desequilibrado la balance de pago, y la economía se ha, cada vez más, dolarizado.

En estos tres países andinos, y en los demás, la importancia económica del narcotráfico otorga a los que controlan la industria una capacidad de intervención en la política, más grande cuanto dicha industria se concentra en pocas manos, los mal llamados cárteles. Un experto, por ejemplo, hace para Colombia el cálculo siguiente: «Admitiendo que los que controlan la industria hayan acumulado solamente un billón de dólares entre 1975 y 1979 y 2 billones entre 1980 y 1989, y que este dinero haya solamente ganado un 7%, tendrían 39 billones de dólares. Si tomamos en cuenta una acumulación más importante, del orden de 3 billones entre 1980 y 1983 y 4 billones entre 1984 y 1990, los beneficios alcanzan 66 billones». Hay que comparar estos datos con, por ejemplo, el monto de la inversión privada que alcanza 2,8 billones de dólares cada año. La conclusión del autor es clara: «los traficantes colombianos tienen la capacidad de invertir sumas equivalentes a las que las estadísticas oficiales atribuyen al total del sector privado»<sup>20</sup>. Claro que es probable que los traficantes inviertan en el mundo entero, donde se presentan las mejores oportunidades, y que rapatrien solamente un pequeña parte de las ganancias.

Por fin, los traficantes no pagan impuesto y no invierten en infraestructuras pero, en cambio, cargan el presupuesto del Estado imponiendo gastos en materia de policía, justicia o seguridad civil.

Pero las consecuencias, positivas y negativas, son también de orden social.

Obviamente, en primer lugar, la industria genera muchos empleos. No hay estadísticas confiables al respecto, pero sí hay ciertas estimaciones. En el Perú, entre 169000 y 178000 personas trabajarían en la industria de la coca, contra 49000 en Bolivia, estos dos países teniendo un población activa respectivamente de 8,7 millones y 2,7

millones de personas<sup>21</sup>. Otras evaluaciones van más allá de estos datos. En Bolivia, por ejemplo, se estima en medio millón el número de habitantes implicados en la economía de la droga. Los cultivadores, los comerciantes y transportistas de la hoja de coca representarían más de 400.000 personas, a los cuales hay que agregar los dueños y empleados de laboratorios, en particular los numerosos «pisacocas» y todos los que proveen los productos químicos<sup>22</sup>. De nuevo hay que señalar que esta absorción de mano de obra probablemente ha compensado los efectos sociales devastadores del plan de ajuste de 1985.

Y es cierto que es larga la lista de los grupos implicados de cerca o de lejos en el tráfico<sup>23</sup>:

<u>Grupos</u>	<u>Función</u>
campesinos	cultivan
químicos refinadores	controlan la calidad, trabajan en laboratorios
transportistas	manejan los automóviles, camiones, avionetas, lanchas, etc.
traqueteros	representan los narcotraficantes en Estados Unidos
mulas o burros sicarios	llevan la cocaína en vuelos comerciales encargados de la seguridad de los narcotraficantes o de las operaciones criminales
jóvenes	disponibles para todo
abogados	defensa y consejos legales
contadores	registro y control del dinero
consejeros financieros	organizan el lavado de dinero
intelectuales, periodistas, universitarios, etc.	defensa y apología del narcotráfico y de sus jefes
empleados por narcotraficantes	satisfacen las demandas de los traficantes (arquitectos, decoradores, médicos, artistas, deportistas, modelos...)
cómplices del narcotráfico	facilitan el tráfico (políticos, jueces, militares, funcionarios aduaneros y fiscales...)

En ciertas zonas, la industria de la droga es la única vía de progreso social. La movilidad espacial que se observa, por ejemplo, en el departamento de Cochabamba en Bolivia, se explica por esta esperanza de movilidad social.

Sin embargo las consecuencias sociales negativas son mucho más importantes que las positivas.

18. Francisco Thoumi, *Political economy and illegal drugs in Colombia*, op. cit. y «Pays andins: échec des politiques anti-drogues», *Problèmes d'Amérique latine*, n.º 18, julio-setiembre 1995.

19. Humberto Campodónico Sánchez, «Importancia económica del narcotráfico y su relación con las reformas neo-liberales del gobierno de Fujimori», en *Economía política de las drogas. Lecturas latinoamericanas*, op. cit.

20. Francisco Thoumi, *Political economy and illegal drugs in Colombia*, op. cit., p.197.

21. Elena Alvarez, «Economic development, restructuring and the illicit drug sector in Bolivia and Peru: current policies», *Journal of interamerican studies and world affairs*, 37(3), fall 1995.

22. José Antonion Quiroga, *Coca/cocaina. Una visión boliviana*, La Paz. A.I.P.E./PROCOM-CEDLA-CID, 1990.

23. Marcos Kaplan, «La crisis del Estado y el narcotráfico latinoamericano», *Cuadernos Americanos*, Año VII, vol 4, n.º 40, julio-agosto 1993.

El interés del campesino por el cultivo de la hoja de coca ha tenido como consecuencia un relativo abandono de otros cultivos como maíz, arroz o papas, y, por consiguiente, una alza de los precios. Ciertos grupos han sido desplazados en zonas amazónicas totalmente aisladas, para escapar a los controles. Pero cuando bajan los precios, nadie viene comprar la hoja y los campesinos se encuentran abandonados sin recursos para sobrevivir. Por otra parte, la monetarización de los intercambios ha cambiado los modos de vida de comunidades enteras, y el medio ambiente ha sido gravemente afectado por el uso intensivo de productos químicos y la deforestación. Además, en los países andinos, aparece un grave problema de consumo de droga.

El éxito de los narcotraficantes se ha vuelto un modelo y sus comportamientos (uso de la violencia, consumo ostentatorio, rechazo de la legalidad, etc.) son imitados, lo que contribuye al debilitamiento de las normas sociales.

Algunos de los narcotraficantes se han mostrado muy generosos, como Pablo Escobar distribuyendo regalos en los barrios pobres de Medellín o construyendo canchas de fútbol, hospitales o viviendas «sociales». Pero en la mayoría de los casos, las inversiones de los narcotraficantes han tenido consecuencias desastrosas. El cartel de Medellín, por ejemplo, en su voluntad de conseguir un reconocimiento social y para mostrar su poder, ha comprado muchas tierras en el valle de Antioquía, a tal punto que se ha hablado de una contra reforma agraria. Este fenómeno se extendió a toda Colombia. Probablemente, más de una tercera parte de las mejores tierras colombianas se encuentran hoy en manos de los narcotraficantes. Ciertos estudios han mostrado que las compras de tierra se concentran en las regiones donde domina la gran propiedad<sup>24</sup>. Son precisamente estas grandes propiedades que el Instituto colombiano de reforma agraria (INCORA) trata de comprar para dividir y redistribuirlas. Esta sustitución de élites hace imposible dicha misión, ya que los narcotraficantes se muestran muy violentos a la hora de proteger sus inversiones. De hecho, lograron eliminar toda «contestación» en el campo, matando a toda una generación de líderes sindicales o de miembros de organizaciones de izquierda como la Unión Patriótica. En acuerdo tácito con las fuerzas armadas, las operaciones de limpieza se extendieron a los periodistas, a los militantes de los derechos humanos, a los jueces, profesores y, por supuesto, a la guerrilla. La mayoría de los ataques de la guerrilla se ubica en las zonas donde los narcotraficantes han comprado tierras, y se enfrentan a los grupos paramilitares al servicio de ellos.

Más grave aún, el éxito de los capos de la droga contribuye a delegitimar el orden político y social. Los cárteles dictan sus propias leyes y son capaces de someter a un gobierno.

### La politización del narcotráfico

El narcotráfico se politiza a partir del momento en que los beneficiarios de la industria se movilizan para defender sus fuentes de recursos.

Tomando el riesgo de caricaturar un poco, se puede avanzar que los tres países andinos estudiados presentan tres modalidades de politización diferentes. En Colombia, el caso más conocido, los jefes de los cárteles han penetrado directamente o indirectamente, la arena política. En Bolivia, la movilización es más social. Los coccaleros se oponen a las campañas de erradicación impuestas por los Estados Unidos. En el Perú, los militares se han encontrado implicados en el tráfico y constituyen el principal pilar del poder. Lo político, lo social y lo militar son tres modalidades diferentes, pero no exclusivas, de politización del narcotráfico. De hecho, ninguna de estas tres formas de politización es totalmente ausente en los tres países. Por otra parte, en los tres países, el narcotráfico es solamente una variable entre otras, en una ecuación compleja, cuyo peso es difícil evaluar.

#### *La entrada en la arena política de los cárteles colombianos*

La entrada en la arena política de los jefes de cárteles colombianos no responde solamente a una voluntad de proteger una industria ilícita constantemente amenazada. Claro, la principal reivindicación sigue siendo la interdicción de la extradición hacia los Estados Unidos. Pero, probablemente, la motivación principal es el deseo de reconocimiento social, por parte de esta clase «emergente».

La mayoría de los narcotraficantes tienen un origen social muy modesto y aspiran a integrar la clase dominante colombiana. Después de todo, el café, cuyo comercio ha dado lugar también a contrabando, ha permitido la aparición de una aristocracia que tomó el mando del país. La marihuana y, sobre todo, la cocaína, son, para los narcotraficantes, el equivalente del café en esta segunda mitad del siglo XX. La semejanza se refuerza por el hecho de que la industria de la cocaína se desarrolla en el mismo valle de Antioquía donde tuvo lugar el boom del café en el siglo pasado.

De hecho, las cualidades necesarias para tener éxito en la industria de la droga dan recursos que pueden ser fácilmente reciclados para hacer una carrera política en cualquier país latinoamericano. La economía de la droga, a raíz de su carácter ilegal, requiere un modo de funcionamiento que descansa sobre los contactos personales y la confianza mutua, pero también la compra de favores, el soborno, la amenaza y la violencia. Ahora bien, la vida política colombiana funciona, más o menos, según estas reglas desde el siglo XIX. Es más, el capo debe saber como imponerse por la fuerza, el coraje y la astucia, que son cualidades de macho valorizadas en un político.

Por otra parte, el tráfico supone numerosas complicidades a todos los niveles de la sociedad que funcionan como una red que puede ser activada y servir como un partido político invisible.

En Medellín, los capos han imitado las élites tradicionales para penetrar en la arena política. Pablo Escobar

24. Estudios realizados por el Instituto colombiano de reforma agraria (INCORA) entre 1989 et 1992, que han mostrado que estas compras de tierra afectan a 251 de las 1060 municipalidades del país.

o Carlos Lehder, en un estilo muy paternalista, distribuían regalos para tener una clientela. Claro, este olfato populista les condujo principalmente hacia los barrios pobres. Pero un observador ha señalado que toda la ciudad de Medellín estaba bajo el encanto. La burguesía se prestó al juego de los envíos de cocaína, y celebraba el coronar, momento en que llegaba la mercadería<sup>25</sup>.

Sin embargo, la fama de Escobar en Medellín no era para él suficiente. Tenía que convertirla en recurso político, para poder acceder a la escena nacional, ya que tomaba forma en la escena política nacional la peor de las amenazas, la extradición.

Carlos Lehder, en su doble combate contra la extradición (un tratado había sido firmado con los Estados Unidos en 1979) y en favor de la legalización de la marihuana, tomó en 1982, la iniciativa de dotarse de un partido político, el Movimiento Latino Nacional y compró un periódico, el Quindío Libre. El contenido de la plataforma ideológica del partido era confusa, pero logró desplazar, en su ciudad de Armenia, los partidos tradicionales. Sin embargo, después de haber ganado varios mandatos en el consejo municipal en marzo de 1984 en Armenia, el partido desapareció cuando el jefe fue arrestado y extraditado el 3 de febrero de 1987.

Pablo Escobar siguió el ejemplo de Lehder. Pero su entrada en la política fue diferente. Lehder quería su propio partido político, Escobar y algunos otros (los hermanos Ochoa y Evaristo Porras) prefirieron invertir en el Partido Liberal para luchar contra los conservadores. Después de todo, varias figuras de este partido lucían como aliados objetivos de los narcotraficantes, desde el ex presidente López Michelsen, quien abrió las ventanillas sinistras, hasta Ernesto Samper, quien defendía la legalización de la marihuana.

Escobar creó un movimiento cívico, el Civismo en marcha, y fue elegido en 1982 diputado suplente en la Cámara de representantes. Se acercó de Luis Carlos Galán, un líder liberal que desearía renovar el paisaje político, pero se alejó de él cuando Galán pronunció, en Medellín, un discurso criticando la penetración de los métodos mafiosos en la vida política. La clase política, que aceptaba el dinero de Escobar para financiar las campañas electorales, no permitía la entrada en su seno de este *outsider*. A partir de este momento, la politización tomó otra cariz.

De un lado, los narcotraficantes continuaron financiando la vida política, pero del otro lado se inició una prueba de fuerza. Los narcotraficantes, encabezados por el cartel de Medellín, renunciaron a penetrar la arena política central y se resolvieron a manipularla desde afuera, tal como lo hace la mafia italiana. Después de la caída del cartel de Medellín, el cartel de Cali adoptó esta misma estrategia, menos espectacular pero mucho más eficiente.

En 1983 y 1984, el ministro de justicia Rodrigo Lara Bonilla inició la lucha contra los narcotraficantes. El 30 de abril de 1984, un mes después de haber descubierto y destruido un inmenso laboratorio, fue asesinado y el presidente Betancourt declara la guerra contra los cárteles.

En aquella época, el embajador de los Estados Unidos en Colombia, Lewis Tambs, hablaba de una conspiración

fomentada por la «narco-guerrilla». De hecho, al principio de los años 80, los narcotraficantes y las guerrillas se hicieron favores. La guerrilla protegía los laboratorios clandestinos, a cambio de una parte de la producción que podía comercializar. Al respecto se emitió la hipótesis que el ataque por parte del M19 del Palacio de Justicia de Bogotá, el 6 de noviembre de 1985, sirvió para destruir los expedientes sobre los narcotraficantes. Guerrilleros y traficantes tenían también en común un cierto anti-imperialismo que subrayaban los norteamericanos. Sin embargo, a parte de eso, todo separaba la guerrilla colombiana, cuya deriva mafiosa no ha borrado totalmente las referencias comunistas y anticapitalistas, y los narcotraficantes, a veces de tendencia extrema derechista. Por otra parte, la guerrilla, en su estrategia de extorsión de fondos, secuestró a varios miembros de las familias de los capos, lo que motivó la creación en diciembre de 1981 de una organización paramilitar, Muerte a los secuestradores (MAS). La efímera colusión de intereses entre guerrilla y narcotraficantes no debe ser confundida con la aparición en los años 80 de una estrategia común de subversión.

La lucha de los narcotraficantes se centró en la segunda mitad de la década sobre la cancelación del tratado de extradición de 1979. Y, después de una verdadera guerra, los narcotraficantes logran una primera victoria el 2 de julio de 1987 cuando la Corte suprema declara inconstitucional el tratado, y una segunda y definitiva, cuando se promulga una nueva constitución en 1991, cuyo artículo 35 prohíbe la extradición de colombianos.

Desde el punto de vista de la satisfacción de su principal reivindicación, la politización de los narcotraficantes colombianos ha sido un éxito. Por el resto, la entrada directa en la arena política central ha sido un fracaso pero, a pesar del arresto de muchos capos, la penetración del sistema político es hoy en día mucho más profunda y duradera.

#### *La movilización de los coccaleros bolivianos*

En Bolivia también los narcotraficantes han tenido acceso a la escena política central. Por ejemplo, se puso en evidencia que el presidente Jaime Paz Zamora (1989-1993) se había beneficiado de fondos de los narcotraficantes durante su campaña electoral y que probablemente Paz protegió a la industria durante su mandato.

En todos los países, los programas de erradicación enfrentan la oposición de las poblaciones que viven de las 4 a 6 cosechas anuales de hoja de coca, sobre todo cuando dichas campañas toman la forma de fumigaciones destructoras. Los campesinos colombianos, por ejemplo, se han movilizado en diciembre 1994, y en julio-agosto 1996, en contra de las campañas de destrucción del gobierno.

Bolivia conoce desde hace años este tipo de movilización. País pobre, Bolivia no tiene el margen de maniobra de Colombia frente a las presiones norteamericanas. El gobierno organiza campañas de erradicación a gran escala que provocan la ira de los campesinos acostumbrados desde hace siglos a cultivar, consumir y vender la hoja de

25. Philippe Burin des Roziers, *Cultures mafieuses*, op.cit., p. 193-194.

coca. Pero también Bolivia posee la característica de tener un campesinado muy bien organizado, con sindicatos poderosos, y fuertes tradiciones de lucha contra el Estado. En la región de Chapare, donde se cultiva la coca, diferentes sindicatos, agrupados en una Federación especial de Chapare (FEC) y vinculados con la Confederación sindical única de trabajadores campesinos bolivianos (CSUTCB) y la Central obrera boliviana (COB), pueden oponerse exitosamente a las medidas tomadas por el gobierno con respecto a la limitación de las áreas cultivadas.

Durante los años 80, los sindicatos lograron disuadir los presidentes Siles Zuazo (1983-1985) y Paz Estenssoro (1985-1989) de intentar seriamente limitar la producción. La movilización ya era fuerte, obligando Paz a decretar el estado de emergencia. Al principio de los años 90, cuando la militarización de la lucha contra los narcotraficantes pasó a ser inevitable, los coccaleros bolivianos organizaron, del 28 al 30 de marzo de 1991, la primera cumbre de los campesinos productores de coca. Evo Morales, el dirigente de los coccaleros de Chapare, declaró que había que prepararse a la defensa de la coca a todo costo. En diciembre de 1993, una primera marcha de 3000 coccaleros fue organizada. El gobierno tuvo que firmar un acuerdo llamando a una concertación y, en mayo de 1994, un segundo acuerdo fue firmado<sup>26</sup>.

Sin embargo, las discusiones fueron interrumpidas por las operaciones militares. El 10 de julio de 1994, la Fuerza especial de lucha contra el narcotráfico (FELCN) lanza la operación Nuevo Amanecer en el Chapare. En reacción, el 29 de agosto de 1994, los coccaleros organizan una marcha de 600 kilómetros hacia la capital, La Paz, «Para la coca, la dignidad y la soberanía nacional». Prohibida por el gobierno, que toma preso a varios dirigentes sindicales, entre ellos Evo Morales, pero apoyada por la CSUTCB y la COB. Esta marcha tenía por objetivo la interrupción de la intervención militar en la región del Chapare y la legalización de toda la producción de coca en la región<sup>27</sup>.

El 12 de setiembre, los primeros campesinos llegan a La Paz, y son blancos de una severa represión policial. El 19 de setiembre, llegan 3000 campesinos. El gobierno, obligado por los Estados Unidos a erradicar 2.700 hectáreas antes del 30 de setiembre, teme que la movilización le impida lograr esta meta. Incapaz de interceptar la marcha, el presidente Sánchez de Lozada se rinde, libera a los dirigentes sindicales y abre el diálogo para lograr un consenso sobre la cuestión. El 22 de setiembre, los campesinos salen de La Paz, después de haber firmado un acuerdo con el presidente de la República que prevé un estudio de sus reivindicaciones (apoyo a los proyectos de desarrollo alternativo, legalización del cultivo de la hoja de coca en el Chapare, retiro de la FELCN), y el lanzamiento de una campaña internacional para la despenalización de la producción de coca.

La movilización no termina ahí. Dos meses más tarde, Evo Morales predice una guerra civil en caso de que el gobierno piense seriamente en aplicar una «opción cero» en el Chapare. El 9 de noviembre, el gobierno había presentado un proyecto de erradicación total de la producción de coca en el Chapare, cuya aplicación dependía de la

voluntad de la comunidad internacional de otorgar al país una ayuda de 2 billones de dólares. En julio de 1995, se reactiva la movilización en la región, con bloqueos de carreteras y manifestaciones para impedir las destrucciones de cultivos. La represión, bajo el estado de emergencia, conlleva numerosos abusos. Pero de nuevo, la fuerte movilización produce resultados. Los campesinos logran la apertura, el 1 de octubre de 1995, en las principales comunidades de la región, de centros de derechos humanos para recibir las denuncias de violaciones.

El 15 de noviembre de 1995, cuando solamente 3000 hectáreas habían sido destruidas de las 5400 exigidas por los Estados Unidos antes del 31 de diciembre, el gobierno lanza una nueva campaña de destrucción. Un enfrentamiento entre 2000 policías y 5000 campesinos produce la muerte de una niña. En reacción, las mujeres de los coccaleros organizan el 18 de diciembre una nueva marcha hacia La Paz, para protestar contra los métodos de los militares en el Chapare. Llegando a la capital, inician una huelga de hambre, hasta el 3 de febrero de 1996, cuando Evo Morales y la COB firman un acuerdo con el gobierno, poniendo fin a las destrucciones forzadas e iniciando un período de destrucción voluntaria. El 8 de mayo, los sindicatos de productores del Chapare proponen al gobierno organizar las erradicaciones, a cambio de una desmilitarización de la zona.

La movilización de los coccaleros, pues, se agrega a la de los obreros y del conjunto de la sociedad civil opuesta a las «capitalizaciones» para poner la democracia boliviana bajo fuerte presión.

### *El triángulo del poder en el Perú*

El ósmosis entre los medios políticos, militares y mafiosos es mucho más difícil a descifrar que las travesuras de los capos colombianos o las marchas de los coccaleros bolivianos. No hay ningún Pablo Escobar en el Perú, el narcotraficante más conocido arrestado, Demetrio Chavez, alias el Vaticano, es un pobre comparado con los jefes de los cárteles colombianos. Tampoco hay movilización espectacular en el valle de Huallaga donde se cultiva la hoja de coca.

Sin embargo, el dato esencial de la politización del narcotráfico en el Perú es el involucramiento de los militares. Los militares peruanos probablemente han estado por vez primera en contacto con el narcotráfico cuando libraron la guerra contra Sendero Luminoso y cuando ocuparon el valle de Huallaga en los años 1984-1986. Sendero, al igual que la guerrilla colombiana, protegía los campesinos cultivadores de coca contra las campañas de destrucción, a cambio de una parte de la producción. Lo que debe haber sido un pequeño tráfico a fines de los 80, pasó a ser algo grande con la llegada al poder de Alberto Fujimori en

26. *Acuerdos de la Cumbre*, 13 de diciembre 1993; *Acta de entendimiento entre los productores y el gobierno*, 5 de mayo 1994 (*Narcotráfico al día*, n.º 53, 12 de setiembre 1994).

27. El cultivo de la hoja de coca no es ilegal en Bolivia, pero tiene que tener un uso tradicional o medicinal. Solamente la producción de la región de Yungas (12000 hectáreas) entra en esta categoría, y no la del Chapare (35000 hectáreas).

1990. Las fuerzas armadas se convirtieron en el principal sostén del régimen político. La victoria de Fujimori, y aún más su autogolpe de abril 1992, han sancionado una derrota y una progresiva desaparición de las fuerzas políticas tradicionales. Paralelamente, Fujimori da a las fuerzas armadas los recursos para combatir eficientemente la guerrilla y la responsabilidad de erradicar el narcotráfico. A partir de abril de 1992, las fuerzas armadas controlan por ejemplo los aeropuertos del país, lo que permite autorizar los movimientos de las avionetas de los narcotraficantes, a cambio de una comisión.

Las misiones confiadas a las fuerzas armadas encuentran rápidamente una justificación con los éxitos encontrados en la lucha contra el «terrorismo». Cinco meses después del autogolpe, el ejército arresta a Abimael Guzmán, el jefe del Sendero Luminoso.

Muchos analistas peruanos estiman que un pacto secreto liga Fujimori con las fuerzas armadas. Estas reprimen, o pretenden reprimir, todas las actividades terroristas, confundiendo la guerrilla con el narcotráfico, y el presidente cierra los ojos cuando aparecen casos de enriquecimiento de oficiales. Al principio de 1995, cuando se desmanteló el cartel de Los Norteños, surgieron pruebas de vínculos entre los narcotraficantes, los militares y los políticos<sup>28</sup>.

La politización del narcotráfico en el Perú, pues, implica un juego entre tres actores, narcotraficantes, oficiales militares y políticos, entre los cuales figuran amigos del presidente<sup>29</sup>. Este triángulo del poder protege de manera eficiente el narcotráfico, ya que todos se benefician de él. Esto explica que en el Perú no hay erradicación de cultivos, mientras las áreas cultivadas son mucho mayores que las de Bolivia<sup>30</sup>.

## LA RESPUESTA DE LAS DEMOCRACIAS

El narcotráfico lanza un grave desafío a las democracias, sus respuestas afectan su autenticidad. Prisioneros del tratamiento por la oferta del problema de las drogas impuesto por los países consumidores, los países andinos no pueden fácilmente erradicar una producción de hoja de coca que alimenta una parte de su campesinado y enriquece grandes sectores de las sociedades. Al adoptar políticas represivas sin poder, ni siempre querer, ponerlas en práctica, las democracias andinas se encierran en una lógica de ineficiencia que alimenta el desencanto de sus ciudadanos. La lógica represiva lleva a una banalización de los regímenes de excepción que afecta la autenticidad democrática. En fin, la crisis de eficacia y de autenticidad provoca una deslegitimación de la democracia, en parte compensada por el nacionalismo y el retorno de un cierto autoritarismo.

### Droga y eficacia de la democracia

La política de lucha contra el tráfico de droga sufre de ambigüedad. De un lado, los países andinos reciben órdenes, por parte de la comunidad internacional, de reducir las áreas cultivadas, pero por otra parte, no pueden pasarse sin los narcodólares invertidos por los narcotraficantes.

El resultado no puede ser otra cosa que una ineficiencia y, además, injusticia, en la medida en que la represión afecta el campesino y no el traficante-inversionista.

### *Destrucciones y sustituciones de cultivo*

Las campañas de destrucción no son eficientes y la promoción de la sustitución de cultivo carece de recursos.

En Bolivia, por ejemplo, la erradicación voluntaria comenzó en 1988 (ley 1008 sobre las sustancias controladas) pero todas las fuentes apuntan en la misma dirección, mostrando un aumento de las superficies cultivadas. La razón es muy sencilla. El gobierno paga hasta 2500 dólares por hectárea destruida. Pero, en general, los campesinos destruyen su plantación, reciben el dinero del gobierno, y vuelven a cultivar la coca en una zona más remota, porque no tienen otra fuente de recursos.

En 1994, el gobierno boliviano tomó la decisión de mandar la policía y el ejército en la región del Chapare para controlar las destrucciones. Provocó la fuerte movilización descrita arriba.

La militarización de la lucha contra el narcotráfico no fue una iniciativa boliviana o andina. Fue impuesta por los Estados Unidos. A fines de los años 80, la guerra contra la droga reemplazó la guerra contra el comunismo en la agenda de los *policy makers* norteamericanos y, en 1989, una nueva estrategia andina fue elaborada por el US Office of national drug control policy (ONDCP). En un período postguerra fría, las fuerzas armadas latinoamericanas tenían que revisar sus doctrinas e interesarse al narcotráfico, nueva amenaza a la «seguridad interna» del hemisferio occidental.

En el Perú, la erradicación forzada empezó en 1979-1980, y siguió su curso entre 1983 y 1990, con la asistencia de los Estados Unidos. Estas campañas han tenido como efecto el de obligar a los campesinos a desplazarse hacia el Alto Huallaga, y las superficies cultivadas no bajaron. La erradicación voluntaria en los años 90 tampoco tuvo éxito. Al igual que en Bolivia, los cocales peruanos se aprovecharon de los 1000 dólares por hectárea destruidas otorgado por el gobierno y volvieron a cultivar la hoja.

En 1989, el gobierno peruano interrumpió sus campañas. El balance era muy negativo. La violencia se había generalizado en los valles, aprovechada por la guerrilla, y la superficie total cultivada no disminuía. La nueva estrategia consistió a promover la sustitución de cultivo, con la ayuda de agencias internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para la fiscalización internacional de drogas (UNDCP). El 3 de octubre de 1994, el gobierno de Fujimori lanza el Plan nacional para la prevención y el control de drogas, 1994-2000<sup>31</sup>. Enfoca cinco aspectos: eficacia

28. *Narcotráfico al día*, n.º 58, 13 febrero 1995.

29. Vladimir Montesinos, por ejemplo, consejero de Fujimori y jefe del Sistema de inteligencia nacional (SIN) ha sido acusado el 16 de agosto de 1996 por el Vaticano de haber recibido durante un año un salario de parte de los narcotraficantes a cambio de informaciones sobre las operaciones de la policía.

30. Entre 100000 y 200000 hectáreas según las estimaciones, contra menos de 50000 hectáreas en Bolivia.

31. Decreto supremo 82-94-PMC.

del marco legal e institucional; prioridad al desarrollo alternativo; protección del orden por las fuerzas armadas en las zonas de producción; movilización de las comunidades para la reducción de la demanda de drogas; campaña internacional sobre el tema de la responsabilidad compartida.

A principios de los años 90, las superficies cultivadas empezaron a disminuir en el Perú, por dos razones que no tienen mucho que ver con las campañas del gobierno. De un lado, muchos campesinos abandonaron el valle de Huallaga, y el cultivo de la coca, sencillamente para huir la violencia. Del otro, un hongo parásito (*Fusarium oxysporum*), se encargó de destruir muchas plantaciones. Es cierto, sin embargo, que las medidas de ajuste tomadas por Fujimori, tuvieron por efecto una alza de los precios de los productos químicos necesarios para elaborar la pasta básica lo que, conjuntamente con la baja del precio de la hoja, disminuyó la rentabilidad del cultivo.

Desde 1995, la bajada de los precios facilita la lucha contra la producción de coca. Entre febrero y julio de 1995, el kilo de hojas de coca ha caído de 3 a 0,4 dólares. El costo de producción para un campesino siendo de aproximadamente 2 dólares por kilo, la producción deja de ser rentable y una reconversión tiene que ser iniciada. De hecho, en 1994-1995, la industria de la coca sufrió su peor crisis. Siguiendo el desmantelamiento del cartel de Cali, los campesinos peruanos no encontraron compradores y tuvieron que abandonar el cultivo. La idea según la cual los campesinos en los Andes no quieren abandonar el cultivo de coca porque genera grandes ganancias ya no es cierta, y eso facilita el trabajo de agencias como el UNDCP<sup>32</sup>.

Sin embargo, la voluntad del campesinado de abandonar el cultivo de coca no se traduce necesariamente en proyectos viables. El aislamiento de los campesinos no es un factor que favorece la rentabilidad de otros cultivos, y el Perú no posee un sector agro-industrial muy desarrollado. Las experiencias con palmitos, cacao, té, aceite de palma, marañones o café son alentadoras, pero la competencia de países como Brasil es muy fuerte.

En el Perú como en otras partes, la sustitución de cultivo tuvo una evolución de un enfoque «contractualista» hacia un enfoque «competitivo»<sup>33</sup>. La primera, que consistía en pedir a los campesinos, sobre la base de un contrato, de abandonar el cultivo de la hoja de coca, a cambio de una ayuda financiera para empezar otros cultivos, no ha dado buenos resultados. Los campesinos eran reacios, porque no conocían los otros productos, y volvían a cultivar coca en zonas remotas. El enfoque competitivo consiste en hacer la demostración de la rentabilidad de los otros cultivos, antes de erradicar la coca, lo que supone una iniciación a las técnicas de producción, transformación y comercialización. El UNDCP ha logrado resultados espectaculares en las zonas peruanas donde trabaja, pero le falta reproducirlos a gran escala<sup>34</sup>.

#### *Amnistías financieras*

Mientras se han registrado ciertos progresos en materia de sustitución de cultivos, el narcotráfico se ve incentivado en el plano financiero.

El caso de las ventanillas siniestras del presidente de Colombia ha sido ya mencionado. En el Perú, Alan García promulgó el 29 de julio de 1988 un decreto autorizando la remesa de divisas extranjeras, «por cualquier concepto». Este decreto se sumaba a otras medidas tomadas para liberalizar el control de cambio. Sin embargo, el Banco central de reservas (BCR) conservaba la obligación de registrar las entradas y salidas de divisas. En agosto de 1990, Fujimori canceló todo tipo de control. Desde entonces, los exportadores pueden disponer libremente de las divisas ganadas y los importadores pueden libremente conseguir divisas en el mercado oficial o paralelo.

Al mismo tiempo, Fujimori liberalizó las cuentas de capitales, lo que equivale a legalizar el lavado de dinero<sup>35</sup>. Una ley contra el lavado fue adoptada bajo la presión de los Estados Unidos en abril 1993, pero no ha sido aplicada y nadie cuestiona la libertad de movimiento de los capitales.

Al igual, en Colombia, habrá que esperar para juzgar de la eficiencia del estatuto anti-corrupción, promulgado por el presidente Samper el 6 de junio de 1995.

La relativa impotencia en materia de lucha contra el narcotráfico se ha sumado a otros signos (crisis económica, ampliación de la brecha social, seguridad, etc.) para alimentar una impresión de ineficiencia.

#### *¿Una modernización paradójica del Estado?*

No obstante, la lucha contra el narcotráfico ha obligado las democracias latinoamericanas a modernizar ciertos órganos del aparato estatal, como la policía y la justicia. Claro, estas mismas estructuras administrativas son a menudo corruptas, y ciertos esfuerzos se asemejan al de Sísifo, pero hay índices de progresos.

Por todas partes, las fuerzas de policía son blanco de purgas, en aplicación, por ejemplo en Colombia en setiembre de 1994, de una «declaración de emergencia disciplinaria». Sobre todo, se registra progreso en el manejo de la justicia.

Solamente tomaremos un ejemplo. La constitución colombiana de 1991 prevé, en sus artículos 275 a 280, la creación de un puesto de procurador general de la Nación, como supremo director del Ministerio público, encargado, entre otras cosas, de «ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular». Nombrado en agosto de 1994, Alfonso Valdívieso ha logrado en dos años encarcelar a dos ministros, poner otros dos en libertad provisoria, encarcelar a 8 diputados, y a investigar a 170 otros más (de un total de 230). Ni el propio presidente Samper se salvó. Apenas nombrado, Valdívieso inició una encuesta sobre el financiamiento de la campaña de Samper. Cuando

32. Programa de las Naciones Unidas para la fiscalización internacional de drogas (UNDCP), *Sistematización y validación de las experiencias de los proyectos del UNDCP en el Huallaga, Perú*, Setiembre 1995 y *1995 Field Report for Peru*.

33. Según el UNDCP.

34. El UNDCP cubre una población de 230000 personas, de un total de 500000 que se dedica al cultivo de la hoja de coca.

35. Humberto Campodónico, «Importancia económica...», *op. cit.*, p.120.

le pareció claro que los narcotraficantes habían financiado la campaña, hizo encarcelar al tesorero de la campaña y al ex director de dicha campaña, el ministro de defensa Fernando Botero. En enero de 1996, Botero acusó Samper de haber solicitado la ayuda del cartel de Cali y Valdívieso abrió oficialmente una encuesta sobre el presidente. Ciertamente es que el presidente solamente puede ser juzgado por una comisión parlamentaria, y que 13 de los 15 miembros de esta comisión son también objeto de una investigación por supuestos vínculos con los narcotraficantes. No debe sorprender, pues, que la comisión haya declarado inocente al presidente el 12 de junio de 1996.

Pero no cabe duda para los colombianos, y para los norteamericanos, que el presidente Samper sabía que los narcotraficantes financiaban su campaña por un monto de 6 millones de dólares. En suma, el trabajo de la justicia colombiana no ha provocado un *impeachment*, como en los casos de Brasil y Venezuela, pero reveló al mundo la magnitud de la corrupción en la clase política nacional. Sea lo que sea el resultado del llamado «proceso 8000», habrá cambiado la vida política colombiana.

La constitución de 1991, pues, que es el símbolo del poder de los narcotraficantes porque prohíbe la extradición, ha permitido un progreso de la justicia en Colombia. Todavía la justicia no puede condenar de manera satisfactoria, pero ha introducido más transparencia, lo que ya es mucho.

### Droga y autenticidad democrática

La resolución de la crisis de eficacia de las democracias latinoamericanas supone muy a menudo una abdicación de autenticidad democrática. En los Andes, el narcotráfico no es el único responsable de este hecho. Se combina con otros fenómenos, en particular las actividades de guerrilla (en Colombia y en el Perú) y la movilización social (en Bolivia), para producir amenazas a la estabilidad política de las democracias.

La existencia de estas amenazas es real, pero son amplificadas por las Fuerzas armadas que las usan como pretexto para seguir ocupando un lugar central en la vida política de estos países. En Colombia y en el Perú, la representación de la amenaza de una narco-guerrilla justifica la aplicación de medidas de emergencia que pisotean los principios elementales de la democracia.

Colombia, muy acostumbrada a los regímenes de excepción, ha decretado el 2 de noviembre de 1995 un Estado de conmoción interna para enfrentar la ola de violencia criminal. Después de haber sido prorrogado dos veces, se acabó el 29 de julio de 1996, pero ciertas disposiciones permanecieron vigentes (control de los desplazamientos, arrestos sin orden judicial). Por otra parte, las manifestaciones contra las erradicaciones en el sur de Colombia, en julio de 1996, incitaron al gobierno a declarar ciertas zonas de producción de coca «zonas especiales de orden público», lo que da a las FFAA amplios poderes mal aceptados por las poblaciones. A toda costa, prefieren que el orden sea asegurado por la guerrilla quien impone la ley seca, confisca las armas y prohíbe el consumo de basuco.

En Bolivia, la fuerte movilización social ha tenido consecuencias similares. El 18 de abril de 1995, después de enfrentamientos entre la policía y docentes en huelga, el gobierno decretó un estado de sitio para «restablecer la paz social». Fue suspendido el 15 de octubre del mismo año<sup>36</sup>.

Pero en ningún país como en el Perú la busca de eficacia se ha traducido de manera tan obvia por una abdicación de autenticidad democrática. De nuevo, hay que precisar que el narcotráfico no fue el único motivo invocado por el presidente Fujimori para dar su autogolpe el 5 de abril de 1992. El Manifiesto a la Nación del 5 de abril y el decreto precisando los objetivos del nuevo gobierno «de emergencia y reconstrucción nacional» hablan de la necesidad de reformar la constitución, moralizar la administración de justicia, modernizar la administración pública, pacificar el país y «luchar frontalmente contra el narcotráfico y su secuela de corrupción»<sup>37</sup>.

Pero no cabe duda que el golpe ha respondido a la voluntad de los militares de disponer de facilidades para luchar contra la guerrilla, y de estar presentes en las zonas donde se desarrolla el narcotráfico, con la complicidad de un sistema judicial purgado y un marco legislativo apropiado.

Se ha logrado el primer objetivo con la extensión de los regímenes de excepción. En virtud del artículo 137 de la nueva constitución de 1993, el presidente de la República puede decretar por un plazo de 60 días el estado de emergencia, en todo el territorio nacional, o en parte de él, en caso de «perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afectan la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio».

El estado de emergencia, que había sido prorrogado desde 1981 para luchar contra la guerrilla, lo es a partir de 1992, en diversas provincias, porque «aún subsisten algunas manifestaciones de perturbación del orden interno y es necesario concluir el proceso de pacificación en esta zona del país»<sup>38</sup>.

En 1994, cuando se intensificó la lucha «terminal» contra la guerrilla, casi una cuarta parte del territorio del Perú y más de la mitad de los habitantes vivían bajo estado de emergencia. En 1996, aún cuando oficialmente ha terminado la guerra, esta proporción ha bajado un tanto:

36. En Colombia y en Bolivia, la Constitución autoriza al presidente a decretar un régimen de excepción por un período de 90 días prorrogable dos veces.

37. Ley de bases del gobierno de emergencia y reconstrucción nacional, Decreto ley n.º 25418, 7 de abril de 1992.

38. Expresión empleada por el comando conjunto de las fuerzas armadas (CCFFAA) para justificar, cada dos meses, las solicitudes de prórroga del estado de emergencia.

Perú: zonas bajo estado de emergencia		
Año	Superficie afectada	Población afectada
1992	25,24%	47,45%
1993	27,71%	49,65%
1994	28,71%	50,78%
1996*	23,48%	31,32%

\* Primer semestre  
Fuentes: DESCO y, para 1996, elaboración del autor a partir de las normas legales (*El Peruano*) y los *Censos nacionales* del Instituto nacional de estadísticas e informática (INEI).

La diferencia entre 1994 y 1996 se debe principalmente al cambio ocurrido en la capital. Después del debilitamiento del Sendero Luminoso, o más bien su cambio de estrategia, los atentados disminuyeron en Lima, de tal forma que el estado de emergencia ha sido levantado en la mitad de los distritos de la capital. En 1994, todos los limeños vivían bajo estado de emergencia, en 1996, es el caso solamente para la mitad de ellos. En el resto del país, los militares conservan amplias zonas bajo su control, que corresponden a las zonas de producción de coca.

Ahora bien, en virtud de una ley promulgada en 1985 por el presidente Belaúnde en el momento en que decide militarizar la lucha contra Sendero Luminoso, este control permite a los militares ejercer un poder sin límite. En efecto, en las zonas bajo estado de emergencia, las fuerzas armadas, a través de un Comando político-militar, «asumen el control del orden interior», lo que significa «orientar, coordinar y supervisar las acciones de movilización y defensa civil» y también «la acción de gobierno y control político administrativo»<sup>39</sup>.

Algunos años más tarde, otro decreto precisa que, en las zonas de emergencia, las fuerzas armadas «están encargadas de dirigir y participar activamente en las tareas de pacificación nacional y del desarrollo a efecto de erradicar la delincuencia terrorista y el narcotráfico». Una vez más, se mezcla la represión contra la guerrilla y contra el narcotráfico y, de manera novedosa, las FFAA atacan las raíces de los problemas, tomando en cargo «las acciones de desarrollo» y pudiendo «ingresar a los recintos universitarios con la finalidad de restablecer el principio de autoridad, asegurar el derecho de los alumnos a que las clases se desarrollen con normalidad e impedir la acción de grupos terroristas infiltrados que mediante la violencia y el amedrantamiento ocasionan daños en las instalaciones y equipos e impiden que las universidades cumplan los fines para los que fueron creadas»<sup>40</sup>.

Al construir carreteras y puentes, o al pintar las paredes de escuelas, las FFAA corrigen así la imagen represiva que tenían en los años 80. En un momento en que todas las organizaciones políticas han perdido todo tipo de credibilidad, las FFAA aparecen como la única institución eficiente en el país.

El aparato normativo armado desde 1992 facilita la militarización del país.

Las normas penalizan de manera exagerada todas las actividades ligadas de cerca o de lejos al «terrorismo» y

asegura la impunidad de los militares. La legislación anti-terrorista peruana es, de hecho, particularmente severa y deja margen de apreciación arbitraria. En ningún lugar se define la noción de terrorismo. El decreto-ley de 1992 prevé una larga e imprecisa lista de comportamientos que son reprimidos con una misma pena privativa de libertad no menor de veinte años, cuando los mismos delitos son reprimidos con penas de 2 años hasta la perpetuidad en el código penal<sup>41</sup>.

Algunos expertos han subrayado con razón que «al no vincular la conducta prohibida al elemento subjetivo de la intención terrorista, el Decreto ley n.º 25475 puede ser interpretado como que permite a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley considerar prácticamente cualquier acto de violencia como un delito de terrorismo (o de traición a la patria). Un régimen penal susceptible de este tipo de interpretaciones es una invitación a equivocaciones graves que pueden motivar serios errores judiciales»<sup>42</sup>. Hasta la oposición política puede ser fácilmente asimilada a una «apología del terrorismo» (artículo 7). Paralelamente, otro decreto precisa el delito de traición a la patria, con las mismas ambigüedades<sup>43</sup>.

En ambos casos, estos decretos comportan disposiciones que no garantizan la organización de un juicio justo y equitativo. La detención preventiva, por ejemplo, ha sido extendida a 15 días en caso de acusación de terrorismo, sin que el acusado tenga derecho a una defensa ni a contactos exteriores. La corte encargada de juzgar será compuesta de jueces dóciles, en la medida en que, después del autogolpe un 80% tienen un status provisional. Además, la ley estipula que «la identidad de los magistrados y los miembros del Ministerio público así como de los auxiliares de justicia que intervienen en el juzgamiento de los delitos de terrorismo será secreta». Por otra parte, los delitos de traición a la patria son de competencia del Fuero Privativo Militar. En muchos casos, la carrera de los oficiales puede depender de su severidad y, en todo caso, no es conforme

39. Ley n.º 24150 del 6 de junio de 1985 que «establece normas que deben cumplirse en los estados de excepción en que las fuerzas armadas asumen el control del orden interno, en todo o en parte del territorio nacional».

40. Decreto legislativo n.º 749 del 11 de diciembre de 1991 que «regula las relaciones del Comando político militar de las zonas declaradas en emergencia con las autoridades civiles».

41. «El que provoca, crea o mantiene un estado de zozobra, alarma o temor en la población o en un sector de ella, realiza actos contra la vida, el cuerpo, la salud, la libertad y la seguridad personales o contra el patrimonio, contra la seguridad de los edificios públicos, vías o medios de comunicación o de transporte de cualquier índole, torres de energía o transmisión, instalaciones motrices o cualquier otro bien o servicio, empleando armamentos, materias o artefactos explosivos o cualquier otro medio capaz de causar estragos o grave perturbación de la tranquilidad pública o afectar las relaciones internacionales o la seguridad de la sociedad y del Estado, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de veinte años» (artículo 2 del Decreto ley n.º 25475 del 6 de mayo de 1992).

42. Informe de la comisión de juristas internacionales sobre la administración de justicia en el Perú, Lima, Publicación del Instituto de defensa legal, 1994, p.47.

43. Decreto ley n.º 25659 del 13 de agosto de 1992. El delito de traición a la patria es un delito de terrorismo agravado por «la utilización de coches-bomba o similares, artefactos explosivos, armas de guerra o similares...» o la integración en «grupos armados, bandas, pelotones de aniquilamiento o similares...».

al principio de equidad que los militares sean jueces después de haber sido partidos. Una comisión internacional de juristas criticó el delito de opinión, que puede ser aplicado a profesores o a cualquier persona que haría la «apología del terrorismo» y el hecho de que la edad de la responsabilidad penal haya sido bajado a 15 años<sup>44</sup>.

La constitución de 1993, en su artículo 173, es aún más criticable ya que transfiere a la justicia militar no solamente los casos de traición a la patria sino también los de terrorismo.

Desde entonces, numerosos abusos han sido cometidos, como lo reconoció el propio presidente Fujimori en su mensaje a la nación del 28 de julio de 1996<sup>45</sup>. Según Amnesty International, Perú tendría varios centenares de prisioneros políticos y cerca de 5000 condenados en juicios injustos.

Pero este aparato legislativo no es solamente utilizado de manera indiscriminada el uso de control social, también es un instrumento de impunidad para los militares. Ya que, de hecho, el uso intensivo de los tribunales militares es una manera de esconder las posibles revelaciones aquí podrían hacerse en los procesos. Los narcotraficantes, bajo el pretexto, por ejemplo, de una supuesta ayuda a las guerrillas, son muchas veces enjuiciados ante los tribunales militares, para que no revelen a la opinión pública sus posibles vínculos con las fuerzas armadas. Además, las FFAA han obtenido el 16 de junio de 1995 una ley de amnistía que cubre todos los casos de violaciones de derechos humanos cometidos desde 1980, salvo para los casos de narcotráfico.

Resulta obvio, pues, que la lucha contra el narcotráfico se ha traducido en una degradación de la democracia. Muchos otros aspectos podrían ser mencionados, como la total subordinación del poder legislativo a Fujimori, quien hace aprobar cualquier proyecto de ley con su teléfono celular. En conjunto con la crisis de eficiencia, esta degradación está alimentando un profundo desencanto. ¿Será, por consiguiente, también deslegitimada la democracia? No se puede afirmar a ciencia cierta.

### **Droga y legitimidad de la democracia**

Todo es cuestión de secuencia. Los gobiernos sobreviven tratando de constituirse una reserva de legitimidad, enfocando en los discursos la probidad, la eficiencia y un cierto nacionalismo.

Los bolivianos, por ejemplo, eligieron en 1993 un hombre de negocios que hizo fortuna en los Estados Unidos, que incluso habla con un fuerte acento norteamericano, porque tenían la esperanza de que después de haber vencido la hiperinflación, iba a poner el país en marcha hacia el crecimiento. Esta esperanza de eficacia fue rápidamente frustrada. Las tensiones sociales se acumularon y, ya lo vimos, *Goni* tuvo que declarar el estado de sitio. El presidente Sánchez de Lozada fue además víctima de la mala imagen, que tienen los bolivianos, al igual que todos los latinoamericanos, de su clase política. Por ejemplo, a principios de 1996, un escándalo involucrando a 22 diputados corrompidos tuvo como efecto una bajada de la

popularidad del gobierno. Una encuesta mostró, el 12 de febrero de 1996, que un 88,6% de los Bolivianos estimaban que el gobierno era corrupto, y un 79,1% que no cumplía con sus promesas<sup>46</sup>.

Otro ejemplo, después de los movimientos sociales de marzo de 1996, solamente un 19,3% de los bolivianos apoyaban al presidente, mientras un 78% estimaban que el gobierno no hacía nada para luchar contra la corrupción<sup>47</sup>.

De nuevo el caso peruano es ejemplar en la medida en que el autogolpe de abril de 1992 recibió un amplio apoyo popular. En efecto, un 78,5% de los peruanos aprobaron las medidas tomadas por el presidente el 5 de abril. Sin embargo, significativamente, esto no significaba un rechazo de la democracia. Justo después del autogolpe, un 70% de los peruanos pensaban que la democracia era el mejor régimen, y un 68% estimaba que las medidas tomadas por Fujimori no había cambiado el tipo de régimen aquí seguía siendo democrático. Y un año después del autogolpe, un 66,8% de los peruanos estimaban que había en el país igual o más democracia que antes del golpe<sup>48</sup>.

Entre abril de 1992 y diciembre de 1993, la popularidad de Fujimori no fue inferior a un 60%. La captura de Abimael Guzmán (setiembre 1992), la reinserción en la comunidad financiera internacional (marzo 1993), la aprobación de una nueva constitución por referéndum (octubre 1993) han sido considerados como eventos prometedores.

La mejor ilustración de la falta de interés de los peruanos por la autenticidad democrática del régimen fue dada por el fracaso de la campaña electoral de Javier Pérez de Cuéllar en 1995. El ex secretario general de la ONU hizo campaña sobre el tema de la necesaria democratización del país y los peruanos optaron por dar un segundo mandato al presidente que inauguraba varias veces a la semana escuelas, carreteras o centros sociales en las zonas remotas del país.

En suma, el tipo degradado de democracia que Fujimori ha consolidado en el Perú es perfectamente legítimo en la medida en que es percibido como eficiente. Esta degradación, por lo que se sabe, no es solamente una consecuencia del narcotráfico<sup>49</sup>.

Por lo que a Bolivia se refiere, la degradación es menor, pero se puede apostar sin riesgo que una fujimorización de la vida política boliviana sería bien acogida por una amplia mayoría de la población.

44. Respectivamente Decretos-leyes n.º 25880 del 18 de noviembre de 1992 y 25564 del 17 de junio de 1992. Véase *Informe de la comisión de juristas...*, op. cit., p.77-78.

45. «En la lucha contra el terrorismo se cometieron errores, entre ellos, detenciones y sentencias injustas; el gobierno conformó un comité gubernamental de defensa de los derechos humanos y gracias a la tesonera labor de este comité se ha logrado liberar aproximadamente 150 ciudadanos».

46. *Informe latinoamericano*, n.º 96-08, 29 de febrero de 1996.

47. *Informe latinoamericano*, n.º 96-14, 11 de abril de 1996.

48. Encuestas de Imasen y Apoyo S.A. Agradezco a Carmen Rosa Balbi, investigador del DESCO (Lima), por haberme facilitado estos datos.

49. También hay que admitir que no se sabe todo al respecto. Los investigadores peruanos no tienen mucho interés por el narcotráfico, porque la hoja de coca se cultiva en zonas remotas, porque es una cultura india, y porque la capital, durante años, se preocupó sobre todo por la violencia del Sendero Luminoso. Me parece que el narcotráfico es una variable subestimada por los politólogos peruanos.

El régimen político colombiano, por su parte, enfrenta un tipo de amenaza diferente, más directamente vinculado al narcotráfico. El proceso 8000 ha revelado lo que los Colombianos sospechaban desde hace tiempo: los narcodólares irrigan la vida política y sirven para financiar las campañas electorales<sup>50</sup>. Este proceso *per se* no podía provocar una crisis mayor si no hubiera sido por la intromisión de los Estados Unidos.

Hace tiempo que los Estados Unidos se han atribuido el derecho de «guiar» la evolución política de América Latina. En materia de lucha contra el narcotráfico, el espíritu monroísta ha recobrado fuerza. Un fundamentalismo religioso y moral inspira la política anti-droga de los Estados Unidos, desde el *Harison narcotic act* de 1914, que junto con un cierto mesianismo, requiere un control mundial del tráfico<sup>51</sup>. Desde 1991, el principal medio de presión utilizado por los Estados Unidos para «orientar» las políticas antidrogas de los diferentes países productores es el proceso de certificación. Cada año, el Departamento de Estado examina los esfuerzos de cooperación con los Estados Unidos hechos por unos treinta países productores (entre los cuales 15 latinoamericanos), para juzgar de su sinceridad y eficacia. En caso de «decertificación», el Presidente de los Estados Unidos tiene que dar un aviso negativo a los préstamos de las agencias multilaterales y puede decidir sanciones económicas.

El 1 de marzo de 1996, Colombia, por primera vez, fue puesto en la lista de países decertificados, junto a países como Irán o Siria. Dos días antes, el 27 de febrero, el Organismo de control de estupefacientes de las Naciones Unidas (OICS) divulgó su informe anual en el cual elogiaba los esfuerzos realizados por Colombia en 1995, con la destrucción de 29000 hectáreas de plantaciones, el lanzamiento de un programa nacional de control de drogas y el desmentelamiento del cartel de Cali. La contradicción es solamente aparente. Los Estados Unidos aprecian únicamente la manera en que los diferentes países productores cooperan con su estrategia antidroga, mientras que la ONU se preocupa de las políticas nacionales de lucha contra el tráfico.

Meses más tarde, el 11 de julio, exasperados por los resultados de la encuesta parlamentaria que declaró inocente a Samper y por la liberación de muchos jefes de cárteles<sup>52</sup>, la administración Clinton decidió castigar a Samper, al cancelar su visa de entrada en los Estados Unidos. La crisis de la narcodemocracia colombiana tomó, desde entonces, un nuevo cariz, en la medida en que la presión externa pasó a ser mucho más fuerte. Este se traduce de dos maneras.

En primer lugar, los Estados Unidos, con complicidades en Colombia en la prensa y los medios intelectuales, tratan de imponer la idea que la culpabilidad del presidente Samper está establecida y que, por consiguiente, él ya no tiene autoridad moral para gobernar. Habría una crisis de gobernabilidad moral en Colombia. Ciertamente es que el hecho de que una comisión parlamentaria compuesta de amigos políticos de Samper haya declarado inocente al presidente no hizo mucho para lavar de todas las sospechas y rehabilitarlo.

En segundo lugar, los Estados Unidos amenazaron de recurrir a sanciones económicas, lo que motivó una inquietud en los sectores empresariales colombianos<sup>53</sup>, si Colombia no restablecía el proceso de extradición. Sin embargo, la reacción de la población colombiana ha sido de apoyar a su presidente frente a la agresión imperialista. Samper hizo uso de la retórica populista y nacionalista, explicando que el país era injustamente agredido y que no tenía que ser la víctima de la campaña electoral de Clinton. Después de la desastrosa ley Helms-Burton, los argumentos eran convincentes, y Samper recibió el apoyo del Movimiento de los no-alineados (que él preside) y del Grupo de Río.

No obstante, los apoyos de Samper se esfumaron poco a poco durante el segundo trimestre de 1996. En mayo, solamente un 42% de los colombianos apoyaban al presidente, y numerosas personalidades reclamaban su retiro. Una organización nueva hizo su aparición, «Dignidad por Colombia», encargándose de castigar los corruptos y los corruptores, mientras el sector empresarial lanzaba una cruzada para la «Redención moral» del país.

Diversos escenarios de salida de la crisis fueron imaginado por Samper. Lo más probable será el reinicio de las extradiciones. Pero, frente a esta eventualidad, se reconstituyó el grupo de los «extraditables» quien, entre 1989 y 1991, había aterrorizado al país hasta que la extradición fuera prohibida en la constitución<sup>54</sup>.

El narcotráfico ha puesto la democracia colombiana en un callejón sin salida, o más bien en una crisis con malas salidas. Al no ceder a las exigencias norteamericanas significa exponerse a posibles sanciones económicas y a las presiones del sector empresarial, pero reiniciar las extradiciones significa tal vez una nueva guerra contra los narcotraficantes.

Así es, pues, que en el caso colombiano, la narcodemocracia es un régimen ilegítimo en la medida en que está moralmente desconsiderado. Pero también lleva el riesgo de volverse ineficaz, en la medida en que la mala fama de

50. De nuevo hay que señalar que Colombia sirve de revelador. Todos los países latinoamericanos han conocido en los últimos quince años un incremento espectacular de los costos de las campañas electorales, en un momento en que los ajustes estructurales prohibían a los Estados reembolsar estos costos. La contribución de los Estados ha sido, en promedio, de \$0,50 por voto a fines de los años 80, mientras que los gastos alcanzaban \$13 por voto (encuesta de IPS citada en *Informe latinoamericano*, n.º 93-26, 8 de julio de 1993).

51. Véase Marcos Kaplan, «Tráfico de drogas en América Latina: emergencia, contexto internacional y dinámica interna», *Boletín mexicano de derecho comparado*, XXVI(76), enero-abril 1993.

52. La legislación colombiana prevé reducciones de penas de encarcelamiento para los narcotraficantes que se rinden y colaboran con la justicia. Por ejemplo, Jorge Luis Ochoa, condenado a 8 años de cárcel en 1991, fue liberado el 5 de julio de 1996, con motivo de «buena conducta». El 29 de julio, su hermano Juan David también fue liberado, y el tercer hermano David lo siguió. En los años 80, los hermanos Ochoa dirigían, con Pablo Escobar, el cartel de Medellín. Ahora pueden gozar de su fortuna.

53. Una encuesta realizada el 8 de marzo ha mostrado que 86 de los 100 principales empresarios colombianos deseaban la renuncia del presidente (*Informe latinoamericano*, n.º 96-11, 21 de marzo de 1996).

54. El 20 de julio de 1996, en un comunicado leído en la televisión, los Extraditables retomaron el lema de los años 1989-1991, «mejor una tumba en Colombia que una cárcel en los Estados Unidos», y amenazaron con una nueva guerra contra el Estado.

Colombia en el plan internacional puede traducirse en una merma de las inversiones extranjeras (lo que todavía, sorpresivamente, no ha ocurrido) o en una desestabilización de la moneda. Pero la democracia se encuentra en esta situación en gran parte porque está bajo una fuerte presión externa que exacerba las tensiones internas.

Indirectamente, el porvenir de la democracia en los Andes depende de una modificación del enfoque del problema de la droga por parte de la comunidad internacional.

Los países andinos no han podido, a la fecha, imponer su concepción de una «responsabilidad compartida». Después de dos cumbres continentales dedicadas al problema de las drogas (Cartagena, Colombia, 1990; San Antonio, Estados Unidos, 1992), los Estados Unidos rechazan la idea de organizar una tercera cumbre en Bolivia. Sobre este tema, como muchos otros de la agenda interamericana, los Latinoamericanos esperan que la era de Clinton II brinde soluciones.

### RESUMEN

Los países de América Latina están afectados en diferentes aspectos por el tráfico de drogas. En especial, en los países andinos, esta actividad ha condicionado de manera decisiva el tipo de régimen democrático iniciado en algún caso en la década de 1980, como Perú o Bolivia, o el régimen colombiano. El autor califica a estos regímenes como *narcodemocracias* por los efectos del tráfico de drogas no sólo en el orden social y económico, que analiza de forma profunda, sino por la politización del narcotráfico. Las respuestas de las democracias han sido bien distintas en los tres casos analizados, afectando, sin embargo, en todos ellos, a la gobernabilidad de las mismas y a su legitimidad.

### ABSTRACT

Latin American countries are affected by *narcotráfico* in different aspects. Particularly, in Andean countries, this activity has deeply conditioned the type of democratic regime installed in some cases in the eighties, as Peru and Bolivia, or the Colombian regime. The author characterizes these regimes as *narcodemocracias* by effects of *narcotráfico* in them, not only in social and economic arenas, but also by the politization of *narcotráfico*. Responses of democracies have been very different in these cases analyzed in the article. Nevertheless, in all of them, governability and legitimacy of democracy are affected.