

**DROGAS y  
CONFLICTO**

DOCUMENTOS DE DEBATE

DICIEMBRE 2001

no **3**

**Afganistán,  
drogas y terrorismo  
Fusión  
de Guerras**



*Programa Drogas y Democracia*

TRANSNATIONAL INSTITUTE

***TNI BRIEFING SERIES***  
No 2001/2

# INDICE

## EDITORES:

Amira Armenta  
Martin Jelsma  
Tom Blickman  
Virginia Montañés

## DISEÑO:

Jan Abraham Vos, MEDIO  
Zlatan Peric (maquetación)  
Logotipo *Drogas y Conflicto*:  
Elisabeth Hoogland

## IMPRENTA:

Drukkerij Raddraaier,  
Amsterdam

## CONTRIBUCIONES

### FINANCIERAS:

Rubin Foundation  
(Estados Unidos)  
AICE (Bélgica)

### CONTACTO:

Transnational Institute  
Martin Jelsma  
mjelsma@tni.org  
Paulus Potterstraat 20  
1071 DA Amsterdam  
The Netherlands  
Tel: -31-20-6626608  
Fax: -31-20-6757176  
www.tni.org/drogas

Los contenidos de este documento pueden ser citados o reproducidos, siempre que la fuente de información sea mencionada. El TNI agradecería recibir una copia del texto en el que este documento sea usado o citado.

Puede mantenerse informado de las publicaciones y actividades del TNI suscribiéndose a nuestro boletín quincenal. Contacto: tni@tni.org

Amsterdam, diciembre 2001

● <b>Editorial</b>	<b>3</b>
● <b>Las dos guerras</b>	<b>4</b>
◆ Guerras inconciliables	
◆ Colombia, la amenaza del hemisferio	
□ Cuadro n.1: Talibán y economía del opio	
● <b>Guerra y opio en Afganistán. Las intervenciones fallidas del UNDCP</b>	<b>9</b>
◆ Desarrollo Alternativo	
◆ Negociación de la prohibición	
□ Cuadro n. 2: Tráfico de drogas en la región	
◆ Cordón de seguridad	
◆ Guerra biológica a las drogas	
◆ Drogas, terrorismo y guerra	
□ Cuadro n. 3: La prohibición del opio	
□ Cuadro n. 4: El mercado responde	
● <b>Textos de referencia e información en internet</b>	<b>19</b>

## DROGAS y CONFLICTO

**Europa y el Plan Colombia**  
Documentos de Debate No. 1, abril 2001

**Fumigaciones y Conflicto en Colombia**  
Al calor del debate  
Documentos de Debate No. 2, septiembre 2001

Todas las ediciones de la serie están disponibles en el sitio web en inglés y español  
[www.tni.orgreports/drugs/debate.htm](http://www.tni.orgreports/drugs/debate.htm)

**L** “Las armas que los talibanes están comprando hoy se pagan con las vidas de los jóvenes británicos que compran drogas en las calles británicas. Esta es otra parte de su régimen que debemos perseguir y destruir”, ha dicho el primer ministro británico, Tony Blair, en uno de sus esfuerzos por vender la guerra en Afganistán. Este es un ejemplo de las declaraciones distorsionadas de estos días, inspiradas por los asesores para conseguir el apoyo de la opinión pública a una guerra controvertida. Todo lo infame se une para dibujar una imagen negra del enemigo ‘maligno’, sin que importe la realidad.

De hecho, es el aliado del señor Blair en Afganistán, la Alianza del Norte, quien más provecho ha sacado de la economía ilícita de las drogas. Mientras los cultivos de adormidera se redujeron el año pasado en las zonas controladas por los talibanes, recrudeció en áreas controladas por la Alianza del Norte en la temporada de cosecha de la primavera. El rápido avance de las fuerzas de oposición debido a los intensos bombardeos, y la toma de Kabul, no representarán de ningún modo el fin de la economía del opio. Por el contrario, lo que se espera es un resurgimiento de los cultivos en todo el país. La declaración de Blair es una señal del nuevo contexto de la guerra a las drogas después del 11 de septiembre.

En este número de la serie *Drogas y Conflicto* del TNI intentamos comprender mejor este nuevo contexto. El objetivo de estos documentos de debate es poner de relieve temas relacionados con el fenómeno global de las drogas, fomentar el debate público sobre estrategias antidrogas y buscar políticas alternativas. Este propósito es ahora más necesario que nunca, dado que la nueva asociación entre drogas y terrorismo puede ser usada para justificar una escalada de la guerra a las drogas como instrumento en la guerra contra el terrorismo.

Drogas, terrorismo y guerra encubierta han sido aliados estrechos desde la Segunda Guerra Mundial. No sólo los rebeldes ‘malignos’ han explotado el dinero de las drogas para financiar sus operaciones. Funcionarios estatales han usado las ganancias de la cocaína para apoyar la lucha de la Contra frente al Gobierno Sandinista en Nicaragua y dinero de la heroína para financiar a los

muyahidín que combatieron contra las tropas soviéticas en Afganistán.

Hoy, los dos principales productores de adormidera y coca, Afganistán y Colombia, se encuentran en medio de un cambio de las estrategias anti-drogas. En este número abordaremos el caso de Afganistán, analizando las desafortunadas intervenciones del Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (UNDCP, en sus siglas en inglés). Por otra parte, mientras la atención internacional está centrada en Afganistán, la asociación entre drogas y terrorismo está poniendo en peligro las conversaciones de paz entre el gobierno y la guerrilla de las FARC en Colombia.

El Departamento de Estado de EEUU ha identificado a las FARC como organización terrorista y como ‘narcoguerrilla’, porque controlan una gran parte de las áreas de cultivo de coca y los impuestos por la producción de coca. En consecuencia, los colombianos tendrán menos posibilidades de definir su conflicto armado en términos políticos y serán presionados para redefinirlo en términos criminales, enfrentándose a una escalada militarista.

En ambos países se ha intentado empezar un frente biológico contra el cultivo de drogas. Financiados por EEUU, el Reino Unido y el UNDCP, algunos científicos han desarrollado un hongo mortal para destruir los arbustos de coca y adormidera. En Colombia, un amplio movimiento de resistencia contribuyó a bloquear la iniciativa, debido a sus riesgos para el medio ambiente, los cultivos legales y la salud humana.

En Asia Central el hongo está listo para su uso. La guerra contra los talibanes podría mejorar las condiciones para que los defensores del hongo prosigan con su agenda. El rociado de esporas desde grandes alturas podría ser presentado como un arma eficaz para prevenir un resurgimiento del cultivo de adormidera en los territorios talibanes, evitando así que obtengan una fuente de ingreso con la cosecha de la próxima primavera. En resumen, la asociación drogas y terrorismo puede llevar a escenarios aterradores. Y quizás, como especulaba un funcionario de la Comisión Europea, la actual naturaleza ilegal del comercio de drogas está empeorando la situación.



**A**l día siguiente de los ataques del 11 de septiembre, el secretario de Estado de EEUU, Colin Powell, se refirió en conferencia de prensa a la necesidad de enfrentar el terrorismo atacando “... sus ramificaciones y raíces”, es decir, atacando a quienes apoyen actividades terroristas, así como a sus fuentes de financiación.

Mientras hasta hace unos años se asumía que el terrorismo era financiado por algunos Estados, con el fin de la guerra fría y la caída del bloque soviético, el terrorismo habría pasado a buscar sus fondos en otros terrenos, entre ellos el comercio ile-

esfuerzo por obtener apoyo a la guerra en Afganistán, Blair advierte que hay que estar prevenidos ante una “nueva invasión” del opio de al-Qaeda. Todavía seguía saliendo humo de las ruinas de las torres gemelas cuando el presidente de la Cámara, Dennis Hastert anunció la formación de una fuerza operativa para combatir el narcotráfico, la principal fuente de financiamiento de muchas organizaciones terroristas. Tras haber publicado su nueva lista de organizaciones terroristas internacionales, el Departamento de Estado de EEUU hizo una denuncia formal de los vínculos entre drogas y terrorismo. En su declaración del 10 de octubre ante la Subcomisión del Hemis-

T  
N  
I



gal de narcóticos. Dentro del nuevo contexto internacional de guerra al terrorismo, la lucha anti-drogas ha pasado a adquirir un rol preponderante.

La reciente relación drogas-terrorismo comenzó por el opio de los talibanes. Aludiendo a la responsabilidad de la red de bin Laden por los ataques terroristas en Washington y Nueva York, el primer ministro británico, Tony Blair, señaló que tanto bin Laden como los talibanes “explotaban conjuntamente el comercio de drogas”. Y en un

ferio Occidental (Comisión de Relaciones Internacionales de la Cámara), James Mack, vicesecretario adjunto de Estado para Asuntos Internacionales de Narcóticos y Ejecución de la Ley, anotó que, “... las mismas pandillas criminales involucradas en el contrabando de narcóticos tienen vínculos con otras actividades criminales y grupos terroristas”.

Aunque en varios casos se ha probado una relación directa entre dinero de drogas y grupos catalogados de terroristas (en Irlanda del Norte,

Kosovo, Chechenia, Uzbekistán, Colombia), un supuesto financiamiento de al-Qaeda con el opio de los talibanes resulta menos evidente. Por lo menos hasta la fecha de los ataques. Si se observan bien las cifras de la economía ilícita de Afganistán se notará que de 1999 al 2001 las ganancias obtenidas por los talibanes por venta de opio se redujeron a un monto irrisorio (véase cuadro p.10), mientras que las cifras de la Alianza Norte por el mismo concepto en el mismo período se triplicaron. “*Bombardearemos sus campos de adormidera*” dijo también Blair, ignorando sin duda que en las áreas controladas por los talibanes no quedaba en esos momentos una sola hectárea de amapola, como resultado de la prohibición impuesta por el régimen Talibán el año anterior.

## Guerras inconciliables

La estrategia antiterrorista en lo que se refiere a las drogas se resume en: a menos drogas menos recursos. En consecuencia, la guerra antiterrorista requeriría de un escalamiento de la guerra antidrogas. No obstante, en la práctica estas dos guerras no parecen conciliarse demasiado bien. A mediados de octubre, Asa Hutchinson, jefe de la DEA, hablando en un panel legislativo, se quejó de que el acento que está poniendo el gobierno estadounidense en el terrorismo les está permitiendo a los narcotraficantes suramericanos introducir más mercancía en EEUU a través del Caribe. Tanto la DEA como la guardia costera han debido desplazar personal de las funciones antinarcóticos para desplegarlos en el combate al terrorismo. En este mismo sentido se han expresado otros funcionarios y analistas independientes: las acciones militares del Pentágono en Afganistán y la lucha contra el terrorismo en territorio estadounidense pueden afectar los esfuerzos antidrogas.

La estrategia antiterrorista puede llegar a ser incluso antagónica con la estrategia antidrogas. En el marco de un programa antidrogas para Afganistán, EEUU y el UNDCP habrían presionado a los talibanes con medidas y sanciones en su contra en caso de no controlar la producción de opio, materia prima para la producción de heroína. La

prohibición a los cultivos impuesta por los talibanes en julio del 2000 —tan alabada por el director ejecutivo del UNDCP, Pino Arlacchi— habría sido en buena parte resultado de estas amenazas. Ahora, ante los bombardeos de su territorio, se especula que el régimen Talibán ha levantado la prohibición, lo que significaría un enorme paso atrás en lo que es considerado como un éxito de los esfuerzos antidrogas. Según informes recientes obtenidos por Naciones Unidas, los campesinos están plantando o se están preparando para plantar amapola en dos importantes regiones agrícolas. Es de prever pues un posible resurgimiento del comercio de drogas afgano.

El 23 de octubre, el periódico estadounidense *The Washington Post* declaraba que la principal víctima de la guerra al terrorismo en Afganistán es la guerra a las drogas. Este y otros medios han afirmado que los precios de la heroína están por el suelo, y que el flujo de opio y heroína hacia occidente a través de los diversos canales existentes se ha incrementado notoriamente. Mientras tanto EEUU andan en busca de líderes tribales dispuestos a oponerse al régimen Talibán, haciendo caso omiso de los nexos que tienen estos líderes, desde hace décadas, con el negocio de las drogas.

El representante del UNDCP para Pakistán y Afganistán, Bernard Frahi, manifestó en una entrevista que un resurgimiento del tráfico de

heroína podría ser un obstáculo para la guerra al terrorismo. “*Antes de esta guerra Osama tenía suficiente dinero... Ahora que sus cuentas bancarias han sido congeladas, ¿qué va a hacer? Recurrir al narcotráfico a través de las redes existentes*”. Richard Davenport-Hines, experto en la historia de los narcóticos, dijo que independientemente de los que pase con la guerra al terrorismo, el narcotráfico se las arreglará para sobrevivir.

De hecho, el Congreso estadounidense está por reducir el presupuesto destinado a la lucha antidrogas en los países andinos. De los 731 millones solicitados para la Iniciativa Regional Andina (una ampliación del controvertido Plan Colombia), el Congreso aprobó solamente 625 millones, el pasado 15 de Noviembre. Vale la pena anotar que esta

*“Si usted es narcotraficante, podría ver este momento como una oportunidad”  
(Michael Shifter, Inter-American Dialogue)*



reducción del presupuesto afecta básicamente a lo que tiene que ver con el narcotráfico mismo, al menos en el corto plazo —por eso se queja el jefe de la DEA— pero no modifica un ápice lo relacionado con la producción.

Las fumigaciones, erradicaciones forzosas, penalización por cultivar plantas ilícitas, etc., continúan como si nada hubiera cambiado en el resto del mundo. Ello a menos que se haga valer la posición asumida por algunos miembros del Senado estadounidense que insisten en mantener el requisito de los derechos humanos como condición para ofrecer asistencia a Colombia y han pedido una certificación sobre el impacto de las fumigaciones para continuar con éstas o suspenderlas. Este sector del Senado ha insistido además en que se suspendan los fondos para las fumigaciones mientras no se entregue un programa de desarrollo alternativo para las áreas fumigadas. Se trata de un sector minoritario en el Senado y está por verse que estas recomendaciones salgan adelante.

Los consumidores de drogas por su parte están siendo estigmatizados por “contribuir al terrorismo”. La administración estadounidense nunca se ha caracterizado por su capacidad para matizar la realidad. El mundo se divide entre buenos y malos. En este último campo, drogas, terrorismo y criminalidad se identifican y confunden. No es de extrañar pues que las políticas domésticas estén cambiando desde el 11 de septiembre. Las penas por consumo de heroína han aumentado. El argumento es que cada dólar pagado por una dosis de heroína es un dólar que va a las arcas de al-Qaeda. Una contribución al terrorismo que bien justifica el aumento de las penas.

## Colombia, la amenaza del hemisferio

En el hemisferio occidental, Colombia es el mejor ejemplo de esta nueva interrelación de guerras. Después del famoso discurso del presidente Bush para anunciar el inicio de la nueva cruzada contra el terrorismo, no quedó duda de que ésta tendría sus repercusiones en Colombia. En la nueva lista de organizaciones terroristas extranjeras se encuentran tres colombianas. Este país es además el mayor productor de cocaína y su producción de heroína abastece a una parte importante del mercado de EEUU. Y lo más importante: Colom-

bia se parece a Afganistán en el asunto clave del intercambio de drogas por armas.

Hacia mediados de octubre, el embajador Francis X. Taylor, coordinador antiterrorista del Departamento de Estado, confirmó las intenciones de EEUU de acabar con la red terrorista colombiana al anunciar que tratarán a los guerrilleros colombianos del mismo modo como tratan a los grupos terroristas. Las FARC fueron señaladas como el grupo terrorista más peligroso del hemisferio occidental, junto con organizaciones extremistas islámicas en la región trifronteriza donde convergen Argentina, Brasil y Paraguay. Y en su declaración del 10 de octubre ante la Subcomisión del Hemisferio Occidental, James Mack se refirió específicamente a las FARC, ELN y AUC como grupos que “... se benefician sustancialmente de su profunda participación en el tráfico de drogas”. En consecuencia, Washington está proponiendo ahora un nuevo plan antiterrorista para Colombia. La idea de una derrota militar a los grupos terroristas en Colombia, con el respaldo de EEUU a acciones contrainsurgentes, había ganado terreno en Washington entre ciertos sectores ya desde antes del 11 de septiembre.

Dentro de esta tendencia se han expresado altos funcionarios del gobierno estadounidense. La estrategia en el hemisferio es similar a la estrategia global, e implica el uso de todos los elementos de poder de EEUU, incluido el militar. En este sentido, últimamente se especula sobre planes del Pentágono de crear un “Comando militar para las Américas”, que se encargará de la defensa del hemisferio occidental. Actualmente este trabajo lo realiza el Comando Sur, pero se considera que su rol y recursos han sido hasta ahora limitados. De otra parte, se anunció que EEUU está renovando su ayuda militar al ejército nicaragüense, ahora que éste ya no está controlado por el partido de los sandinistas.

Después del 11 de septiembre las FARC resultan más interesantes para EEUU como terroristas que como narcotraficantes. En cualquier caso buscan su aniquilación, pero si el acento se pone en el terrorismo de las FARC, si los fondos se destinan claramente en esta dirección, la guerra anti-drogas —en el área del narcotráfico— corre el riesgo de sufrir las consecuencias. Una aniquilación de las FARC no significaría la aniquilación del narcotráfico colombiano ni mucho menos. No son las

T

N

I

FARC sino los diversos carteles que operan en el país el verdadero motor del negocio de las drogas.

A finales de octubre, la embajadora de EEUU en Colombia, Anne Patterson, en una intervención pública titulada “*Nuevas Relaciones de EEUU y Colombia*” expresó de manera clara y directa que la nueva estrategia global de su país tendrá serias repercusiones en sus relaciones con Colombia. La embajadora destacó el Plan Colombia como “... la estrategia antiterrorista más efectiva que podríamos diseñar”. Patterson expresó su preocupación por la zona de distensión controlada por las FARC y por la presencia de extranjeros vinculados a grupos terroristas en el lugar, y advirtió igualmente sobre la amenaza que puede presentar el hecho de que, ante la crisis asiática, los proveedores de heroína lleguen a Colombia a fin de mantener el negocio con los clientes internacionales. Con su discurso la embajadora norteamericana borró de un tajo la diferencia existente hasta ahora entre la lucha antinarcóticos y la contrainsurgente.

A esta situación se ha unido el viraje dado por la Unión Europea frente al proceso de paz. Dicho viraje obedeció por un lado al secuestro de los tres técnicos alemanes de la GTZ (en estos momentos en libertad), que fue considerado como una bofetada ante la actitud constructiva que los países de la UE habían mostrado hacia el proceso de paz, y por otro lado a la confirmación de que miembros del IRA habían estado en la zona de distensión en actividades de entrenamiento, lo que despejó cualquier duda de nexos de las FARC con organizaciones internacionales consideradas terroristas. Merece la pena recordar que el IRA ha pactado una tregua y se encuentra en un proceso de negociación, razones por las cuales ha sido excluido de la nueva lista de organizaciones terroristas.

El anuncio de que EEUU pedirá en extradición, entre otros, a líderes guerrilleros con los cuales el gobierno colombiano está negociando, ha caído

como un balde de agua fría sobre un proceso de paz ya bastante maltrecho. El argumento central es que un proceso de paz no puede ser viable si el interlocutor está en peligro de ser extraditado a Estados Unidos. La guerrilla rechaza la extradición. La reducción de la guerrilla a una organización puramente criminal, y calificada como narcotraficante, desestimula condiciones de confianza para el proceso de paz. Como consecuencia, la amenaza de extradición a la cúpula guerrillera por narcotraficante le resta la posibilidad a la guerrilla de ser parte de la solución al problema de las drogas.

Ahora más que nunca, la paz y la guerra en Colombia estarán cruzadas por la lucha estadounidense contra el terrorismo. Si había dudas al respecto, las medidas del gobierno y las múltiples declaraciones de altos funcionarios estadounidenses en las últimas semanas las han despejado con contundencia. El 11 de septiembre les ha servido a los sectores de la línea dura, tanto en Washington como en Colombia, para desplazar definitivamente la percepción de las FARC de movimiento insurgente a organización terrorista financiada con la venta internacional de drogas.

*“Uno de los mayores bastiones del terrorismo no es un mundo lejano, sino justo bajo nuestras narices. (...) Un vuelo de dos horas al sur desde Miami le desembarcará en Colombia, el país más peligroso y más terrorista del mundo”*  
(Zell Miller, senador demócrata de Georgia)

El papel de Colombia en la guerra internacional contra el terrorismo, así como el proceso de paz, sus avances, implicaciones y tropiezos serán temas importantes de discusión entre el gobierno colombiano y el estadounidense. La presión para que Colombia abandone las conversaciones de paz a favor de una solución militar está aumentando. Colombia ha pasado a ser el principal referente de inseguridad hemisférica. Los colombianos verán cada vez más menguadas las posibilidades de definir su conflicto armado en términos políticos y recibirán más presiones para redefinirlo en términos criminales, enfrentándose a una escalada militarista.

## Talibán y economía del opio

Las declaraciones de los últimos meses han tendido a sobreestimar la medida en la que el régimen talibán se apoya en la economía del opio. Los ‘mejores cálculos’ acerca de las ganancias talibanes se basan en las cifras del UNDCP sobre el número de hectáreas plantadas, rendimiento por hectárea, precio del kilo de opio, y los gravámenes impuestos por el régimen. Pero nada de esto es definitivo. Las cifras del rendimiento varían ampliamente por región y existen enormes diferencias entre campos de adormidera irrigados y los que han dependido de las lluvias. El precio por kilo en el Norte nunca ha sido el mismo que en el Sur, y dentro de un mismo distrito fácilmente se puede duplicar o reducir a la mitad de acuerdo a la calidad.

La producción de opio afgana alcanzó en 1999 el récord de 4.600 toneladas cosechadas de 91.000 hectáreas plantadas, con un promedio nacional de rendimiento estimado en 50,4 kg/ha. y vendido a un promedio de 58 dólares el kilo. El valor total de la producción de opio en la fase inicial llegó a 251 millones de dólares. Los talibanes nivelaron el impuesto *usher* del 10% sobre todos los productos agrícolas incluido el opio, y solamente algunas veces lograron recaudar un impuesto adicional de comerciantes e instalaciones de procesamiento. Esto pondría las ganancias de los talibanes para el mejor año, entre 30 y 45 millones de dólares. En el 2000, la producción decayó a 3.300 toneladas producto de 82.000 hectáreas plantadas, cayendo el rendimiento a su vez a un promedio de 35,7 kg/ha (de los campos dependientes de las lluvias el rendimiento fue sólo de 18,5 kg/ha), y los precios se redujeron a 30 dólares el kilo. El valor total en la fase inicial, en el 2000, llegó pues a solamente 91 millones de dólares. Con una producción de sólo 185 toneladas en el 2001, pero a precios muy altos, el UNDCP estima un ingreso potencial bruto de unos 56 millones de dólares por la venta de opio fresco de los cultivadores. Pero buena parte de esto se ha ganado y gravado en territorio controlado por la Alianza del Norte. Desde la prohibición, las ganancias por opio de los

talibanes han caído prácticamente a cero.

Estas cifras son muy bajas en comparación con los muchos miles de millones que reporta el producto más adelante en la cadena del negocio con el tráfico y la venta callejera de la heroína procesada. No existen ejemplos documentados que conecten a los talibanes directamente con el tráfico internacional de heroína. Ha habido acusaciones contra Juma Naman-gani, del Movimiento Islámico de Uzbekistán, un pequeño grupo radical, y contra Hajji Bas-har, que operan en Afganistán en alianza con los talibanes. Por el lado de la Alianza del Norte ha habido acusaciones similares contra Abdul Rashid Dostum, un caudillo de la etnia uzbeca que se unió a la Alianza a comienzos de este año. Hasta qué punto otros círculos del negocio de la heroína pueden estar apoyando algunas de las facciones de manera sustancial – como sucedió durante la yihad antisoviética en los ochenta, con la aprobación de la CIA y de la inteligencia paquistaní – es algo que todavía no se conoce bien.

Incluso la DEA ha debido limitarse a frases vagas y dudosas para argumentar una supuesta conexión entre drogas y terrorismo en el caso de los talibanes, bin Laden y su red al-Qaeda: *“Aunque la DEA no posee evidencia directa que confirme el involucramiento de bin Laden en el narcotráfico, se cree que las relaciones entre los talibanes y bin Laden han prosperado, en buena parte, debido a la dependencia sustancial de los talibanes del comercio del opio como fuente de ingreso organizacional. Aunque las actividades de las dos entidades no siempre siguen la misma trayectoria, sabemos que drogas y terror a menudo comparten terrenos comunes como el territorio, el dinero y la violencia. A este respecto, el santuario del que goza bin Laden se basa en la existencia del apoyo talibán al narcotráfico. Esta conexión define la relación simbiótica mortal entre tráfico de drogas ilícitas y terrorismo internacional”*.

T

N

I



# GUERRA Y OPIO EN AFGANISTÁN

## LAS INTERVENCIONES FALLIDAS DEL UNDCP

**A**fganistán ha sido un importante centro de atención para el Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (UNDCP) desde que fue patente que había pasado a ser la principal fuente de opio del mundo. Desde 1994, el *Informe Anual sobre Adormidera* del Programa de Monitoreo de Cultivos del UNDCP es la fuente más confiable para cifras sobre hectáreas de adormidera y el potencial de producción de opio. Para entender las complejidades de la economía afgana del opio son indispensables las *Series de Estudios Estratégicos* del UNDCP. Estas dan cuenta de la expansión de los campos de coca en Afganistán y las razones de dicha expansión, el rol del opio como fuente de crédito y como estrategia de sustento de campesinos y refugiados de guerra, y el papel de las mujeres en la economía del opio y las dinámicas rurales en que se apoya el comercio ilícito.

Desafortunadamente, todo este conocimiento acumulado parece estar ausente en el planeamiento e implementación de proyectos del UNDCP dirigidos a frenar la salida de drogas ilícitas de Afganistán. Las políticas con que se ha intervenido han sido fuertemente politizadas y han estado rodeadas de controversia. La siguiente reconstrucción de las problemáticas iniciativas del UNDCP plantea serias dudas sobre la capacidad de esta agencia de la ONU para desempeñar un rol constructivo en este momento político crucial, en el que los nexos entre las drogas y la guerra en Afganistán están en la mira de la comunidad internacional.

### Desarrollo alternativo

En 1989, cuando las tropas soviéticas abandonaron Afganistán, la ONU era consciente del potencial incremento de la producción ilícita de opio, el cual había crecido considerablemente en los últimos años alcanzando ya un rendimiento de 1.200 toneladas, es decir, un tercio de la producción global. Las zonas rurales habían sido devastadas y millones de refugiados regresaban a sus pueblos. Su mejor opción para sobrevivir era integrarse dentro de la economía del opio. Para contrarrestar esta amenaza, el UNDCP lanzó su primer proyecto de Desarrollo Alternativo en junio de 1989. El proyecto *Control de Drogas y Rehabilitación Rural de Afganistán* (AD/AFG/89/580), con un presu-

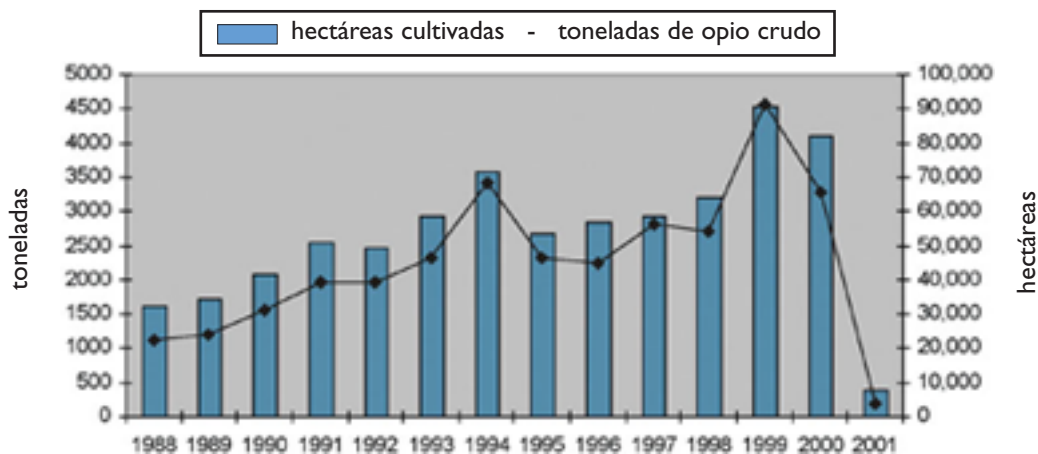
puesto total de 9,2 millones de dólares, debía durar hasta marzo de 1996. En las provincias productoras de adormidera más importantes se iniciaron más de 200 proyectos de desarrollo en el marco del control de drogas como parte de la rehabilitación internacional en general y de los esfuerzos de reconstrucción en Afganistán. El único elemento común en el paquete de los diferentes subproyectos – y la única diferencia con otros esfuerzos de reconstrucción – era la ‘cláusula de la adormidera’: antes de iniciar un proyecto, las comunidades tenían que firmar un acuerdo para poner fin al cultivo de opio. Sin embargo, la aplicación de esta cláusula fue imposible. Entre 1989 y 1994 la producción de opio se triplicó, pasando a 3.400 toneladas. Las evaluaciones del programa reconocieron su contribución en la rehabilitación general del campo, pero dieron cuenta de su fracaso en términos de reducción del cultivo de adormidera.

En marzo de 1997 se lanzó una segunda iniciativa en forma de un proyecto piloto: el *Proyecto de Reducción del Cultivo de Adormidera* (AD/AFG/97/C28) se proponía alcanzar un presupuesto de 12,5 millones de dólares para 1997-2001, y estaba financiado por Alemania, Italia, Países Bajos y Estados Unidos. Este presupuesto nunca se alcanzó. Una intervención más precisa se planeó en cuatro distritos, cuyo fin era mejorar las condiciones para proporcionar ingresos alternativos a los cultivadores a través de diversas actividades: cultivos alternativos, labores de infraestructura, proyectos sanitarios, escolarización y capacitación para mujeres.

En este programa la ‘cláusula de la adormidera’ se implementó a través de los Planes de Acción para el Control de Drogas (DCAP, en sus siglas en inglés). Las autoridades locales y los representantes comunitarios tenían que eliminar totalmente los cultivos ilícitos en el período proyectado. “*Bajo su política condicionada, el UNDCP suministrará ayuda al desarrollo solamente si se ha declarado una prohibición del cultivo de adormidera, y si las autoridades correspondientes a nivel provincial, distrital y local se han comprometido a aplicar la ley de prohibición*”. Los DCAP aceptaban la necesidad de una reducción gradual a cuatro años, pero no especificaban la relación entre objetivos de desarrollo a lograr y disminución de los cultivos ilícitos. A pesar del carácter piloto del programa, las fechas de reducción propuestas por los DCAP no permitían nin-



## Afganistán - Producción de opio y hectáreas de adormidera - cifras UNDCP



T  
N  
I

guna flexibilidad que generara confianza entre las comunidades participantes. En su lugar, las comunidades fueron presionadas – en vano – a cumplir con calendarios que no tenían en cuenta las necesidades de supervivencia. Mientras que en el mismo período las *Series de Estudios Estratégicos* del UNDCP recolectaban información y nuevas percepciones sobre las decisiones domésticas hechas en relación con el cultivo de adormidera, el papel de las mujeres en la economía del opio y la importancia del opio como sistema de crédito, no se introdujeron adaptaciones en los programas.

El proyecto terminó abruptamente a finales del 2000. Los gastos fueron sólo de tres millones de dólares. Los donantes habían perdido el entusiasmo debido a los informes críticos sobre su impacto, la inconveniencia de negociar con los talibanes, y una crisis administrativa interna en el UNDCP relacionada con el director ejecutivo Pino Arlacchi. Las evaluaciones del momento confirmaban una reducción significativa del opio en el 2000, particularmente en los distritos de Kandahar, pero no se pudo confirmar ninguna relación causal con el proyecto. Una grave sequía fue la principal razón de la disminución de las áreas plantadas y del rendimiento, tendencia que también se observó en distritos no cubiertos por el proyecto.

El proyecto piloto no logró cumplir sus objetivos iniciales, uno de los cuales establecía que: “El proyecto demostrará a las autoridades afganas que se puede sostener una prohibición de la adormidera sin muchas dificultades si está apoyada por un programa para ayudar a las áreas de cultivo de adormidera hacia

una vía alternativa de desarrollo socio-económico”. El aumento de la producción, la decepción por las repercusiones de los programas de desarrollo alternativo, la renuencia de los donantes y un cambio en la dirección acercaron al UNDCP a una mayor dependencia de la imposición de la ley. Se centró la atención en el desarrollo de un método eficiente de erradicación forzosa, en la negociación con los talibanes de una prohibición total del opio y en el cierre de las fronteras afganas. El desarrollo alternativo pasó a ser el instrumento negociador para lograr una reducción a través de medios represivos.

### Negociación de la prohibición

En el año transcurrido entre el final del primer programa de Desarrollo Alternativo en 1996 y el comienzo del segundo, los talibanes ganaron el control de la provincia de Nangarhar de la capital, Kabul. Las provincias sureñas productoras de opio ya estaban bajo su control desde 1995. El ‘principio de condicionalidad’ del proyecto piloto significaba entrar en negociaciones con los talibanes, en tanto que autoridades de hecho. En noviembre de 1996, el nuevo gobierno de Kabul emitió su primera declaración sobre este tema. Los talibanes declararon su oposición a la producción, procesamiento, tráfico y abuso del opio, y se comprometieron a tomar todas las medidas necesarias, en un contexto de cooperación regional y asistencia internacional. La delicada misión de negociar los términos de este compromiso fue asignada a Giovanni Quaglia, quien representó al

UNDCP en las conversaciones con los talibanes en 1997. El UNDCP expresó su voluntad de canalizar ayuda e inversión en Afganistán, precisando que tendrían luz verde solamente si los talibanes emitían un edicto público declarando que el cultivo de opio es una violación a la ley islámica, y cooperaban en la eliminación de cultivos de adormidera en áreas bajo su control. El señor Quaglia expresó: *“Les hemos dicho, ‘Les damos algo a cambio de algo’. Este es la lengua de los negocios. Los talibanes son afganos, y todos los afganos son comerciantes. Esta es la lengua que ellos entienden. A los talibanes se les ha dicho que el silencio es complicidad. Ya tienen bastantes problemas con su imagen internacional, y es hora de que la dirección aclare ante el mundo su política de drogas”*.

El 10 de septiembre de 1997, el ministro talibán de asuntos exteriores promulgó la declaración exigida: *“El estado islámico de Afganistán informa a todos sus compatriotas que como el uso de la heroína y el hachís no está permitido por el Islam, se les recuerda una vez más que deben abstenerse de cultivar, consumir o comerciar con hachís y heroína. A cualquiera que viole esta orden se le impondrá un castigo de acuerdo al venerable Mohamed y a la Ley Islámica y no tendrá, en consecuencia, derecho a presentar una queja”*. La declaración fue enmendada por una aclaración del 20 de octubre que prohibía específicamente el cultivo y tráfico de opio.

Cuando Pino Arlacchi fue nombrado director ejecutivo del UNDCP en septiembre de 1997, se ocupó de este asunto como su gran prioridad y viajó inmediatamente a Afganistán para adelantar personalmente las negociaciones. *“Lo que hay que hacer en Afganistán es ayudar a los talibanes a hacer lo que ellos de todos modos quieren hacer en tanto que musulmanes estrictos”*, dijo Arlacchi durante su visita a Helmand en noviembre. Arlacchi les mencionó a los talibanes la cifra potencial de 250 millones de dólares, para desarrollo alternativo a lo largo de una década, si ellos cooperaban en la eliminación de los cultivos de adormidera. Al salir de Afganistán, Arlacchi anunció que había solucionado el problema afgano de las drogas. Desde entonces se volvió un rasgo distintivo del nuevo director ejecutivo hacer promesas en todas partes antes de tener asegurado el compromiso de los donantes, dejando una estela de promesas fallidas junto con la frustración de muchos (no-) receptores.

Era demasiado pronto para cantar victoria. La producción del invierno 1998-99 alcanzó el récord de 4.565 toneladas de opio, mientras continuaban las negociaciones para aplicar lo prometido. En marzo de 1999, el UNDCP organizó un encuentro de alto nivel en Pakistán con funcionarios talibanes para el control de drogas, oficiales de enlace para drogas de todo el mundo con base en Islamabad, y representantes de las Fuerzas Antinarcóticas Paquistaníes. Se invitó a expertos en Ley Islámica a discutir sobre asuntos legales del cultivo de adormidera bajo la jurisdicción talibán, y a dar argumentos a favor de medidas prácticas tendientes a la aplicación de la prohibición del opio. En septiembre de 1999, un poco antes de la nueva temporada de siembra y un mes antes de una reunión del Consejo de Seguridad para decidir sobre medidas contra el régimen talibán, el ulema Omar promulgó un decreto para disminuir los cultivos de adormidera en una tercera parte, invitando al UNDCP a presenciar una escena de erradicación de algunos campos de adormidera en Nangarhar. De hecho, después de la cosecha de la primavera del 2000, un monitoreo de la ONU confirmó 3.276 toneladas de opio, es decir, un declinamiento del 28%. Sin embargo, en términos del número de hectáreas, la reducción fue sólo del 9%, y el bajo rendimiento promedio por hectárea se debió a la sequía. Al mostrar voluntad de cooperación con la comunidad internacional en el asunto de las drogas, los talibanes esperaban que el Consejo de Seguridad asumiera una actitud más condescendiente en sus acusaciones sobre el apoyo al terrorismo por parte de los talibanes. Pero esto no evitó que el Consejo de Seguridad impusiera las primeras sanciones en octubre de 1999.

Luego, el 27 de julio del 2000, el ulema Omar promulgó su prohibición total de los cultivos de opio para la siguiente temporada. Las condiciones en ese momento eran más favorables para efectuar dicha prohibición. Los precios todavía estaban bajos como consecuencia de la sobreproducción anterior y de la continua sequía, que hacía de la siembra de adormidera un negocio arriesgado en cualquier caso. Inicialmente, pocos observadores internacionales creyeron que la prohibición iba en serio. No obstante, los cultivadores tenían claro que esta vez la siembra sería castigada, y aunque la represión no se extendió, se reportaron bastantes casos de arresto y destrucción de campos. Debido a la reputación de rigidez de los talibanes,

## Cuadro n. 2: Tráfico de drogas en la región

Aproximadamente, entre un tercio y la mitad del opio de Afganistán se consume en la misma región. Aparte del extendido consumo tradicional de opio, la región está experimentando una gran crisis de adicción a la heroína. El UNDCP estima que hay entre 1 y 1,5 millones de consumidores de heroína en Pakistán, y entre 1,5 y 1,8 millones en Irán, cifras prácticamente iguales a la población total de heroinómanos en Europa Occidental. La mayoría de la producción de Afganistán deja el país en forma de opio o base de morfina, el primer paso hacia el procesamiento de heroína, que tiene lugar mayormente en Turquía, Pakistán y, más recientemente, las repúblicas de Asia Central. Los laboratorios de heroína dentro de Afganistán también están en aumento. Esto se demuestra con la intercepción de heroína procesada en las fronteras iraní y tayik, y con el apresamiento de cargamentos de anhídrido acético destinado a Afganistán, un precursor químico crucial para el proceso de refinamiento de la base de morfina en heroína.

La Ruta de los Balcanes ha sido una de las más importantes rutas de tráfico hacia Europa. Grandes cantidades de opio y base de morfina, pasando a través de Pakistán e Irán, son refinadas en laboratorios turcos, transportadas vía los Balcanes, y vendidas en el mercado de Europa Occidental en forma de heroína cruda, 'brown sugar'. Otros refinamientos tienen lugar en menor escala hasta la heroína de primera calidad, 'número cuatro', similar a la del Sudeste asiático. La Ruta de la seda a través de Asia Central está ganando importancia, ante todo para proveer a los crecientes mercados de Rusia y Asia Central. Tayikistán y Kirguizistán se han convertido en importantes países de tránsito, almacenamiento y procesamiento. También se realizan traslados a través de Turkmenistán hacia Irán, o a través del Mar Caspio hacia el interior del Cáucaso sobre Turquía, o hacia el Norte a Rusia.

Las regiones fronterizas se han convertido en potenciales zonas de guerra, donde grupos de traficantes bien armados son confrontados por las fuerzas policiales militarizadas. Especialmente en Irán, donde a lo largo del año 2000, las agencias de control de drogas iraníes informaron de 1.500 enfrentamientos armados y más de 900 traficantes muertos. En total, en las dos décadas pasadas, más de 3.000 policías y militares iraníes perdieron la vida en tales choques. La inseguridad ha llegado a niveles dramáticos, debido también a los múltiples secuestros hechos por los traficantes para resolver disputas o para obtener rescate para restituir deudas después de que los traficantes perdieran el cargamento en una operación policial. Según el jefe de control de drogas de la provincia de Khorasan: "Si construyéramos la Gran Muralla de China, los traficantes todavía encontrarían la forma de entrar. Le disparamos a uno hoy, y mañana hay dos".

la prohibición contribuyó definitivamente a la espectacular quiebra de la economía del opio en Afganistán en el invierno del 2000-2001. La casi completa desaparición de la adormidera de áreas controladas por los talibanes se confirmaría en mayo del 2001.

Este hecho llegó demasiado tarde para que los talibanes pudieran obtener alguna ganancia con el argumento de Quaglia, "*les damos algo y ustedes nos dan algo a cambio*", o de la ficticia zanahoria de Arlacchi de 250 millones de dólares. En vez de premio, Arlacchi anunció en septiembre del 2000 que pondría fin a todas las actividades operacionales en Afganistán. La decisión tomó por sorpresa incluso al personal del UNDCP en ese país, quienes se enteraron de la noticia a través de la BBC. Los talibanes reaccionaron enfadados: "*Nos preguntamos cómo es posible que la ONU desmonte sus programas con el argumento de que no hay fondos*", dijo Abdel Hamid Akhundzada, director de la Alta Comisión Talibán para el Control de Drogas. "*Nosotros hemos cumplido con nuestras obligaciones. Exigimos que el acuerdo que hicimos sea respetado hasta el final*". Pero la situación política internacional había cambiado hacia una confrontación con el régimen talibán. En este clima, Arlacchi no había podido entusiasmar a ningún donante a hacer grandes inversiones en desarrollo, y él mismo se encontraba ya mirando en otra dirección, para la que no necesitaba a los talibanes.

### Cordón de seguridad

Mientras los talibanes renovaban su amenaza de castigar a los campesinos afganos que cultivaran adormidera o cannabis, el UNDCP proponía la creación de un 'Cordón de Seguridad' alrededor de Afganistán para contener el flujo de drogas, fortaleciendo las fronteras y la capacidad antidrogas de los países vecinos. Arlacchi anunció el plan en la *Conferencia Internacional para Aumentar la Seguridad y la Estabilidad del Asia Central: Un Enfoque Integrado para Enfrentar las Drogas, el Crimen Organizado y el Terrorismo*, en Tashkent, Uzbekistán, en octubre del 2000.

Al día siguiente Arlacchi viajó a Dushanbe, Tayikistán, para inaugurar la nueva Agencia de Control de Drogas establecida con ayuda del UNDCP. Según Michael von der Schulenberg, quien acompañó a Arlacchi en su primera misión a Tayikistán,

en abril de 1999, en calidad de Director de Operaciones y Análisis, “Los proyectos de Tayikistán estuvieron desde el comienzo envueltos en un velo de silencio. Arlacchi prometió al presidente financiar la Agencia de Control de Drogas y pagarles salarios nacionales durante tres años a todos los oficiales encargados de hacer cumplir la ley. Posteriormente añadió una promesa de dos millones de dólares para la guardia rusa a lo largo de la frontera con Afganistán y Tayikistán. (...) Se ha suspendido el reclutamiento crucial de cuatro inspectores internacionales, lo que ha dejado a la Agencia de Control de Drogas prácticamente sin supervisión internacional”.

El dinero provenía del muy limitado fondo de Recursos para Fines Generales. Al gobierno holandés no le hizo ninguna gracia descubrir que 300 mil dólares donados por los Países Bajos al UNDCP en el marco de proyectos para reducción de la demanda, fueron usados para comprar armas y equipos para una unidad policial paramilitar de un Estado represivo en la inestable región del Asia Central. Arlacchi había preparado una carta para convencer a los holandeses de que este proyecto contribuiría a la reducción de la demanda, pero sus consejeros lo convencieron de que era mejor redestinar el dinero a un programa de prevención del abuso de drogas en el Caribe.

El programa Cordón de Seguridad se proponía reunir 87 millones de dólares. Debido a la falta de donaciones, solamente los proyectos de Tayikistán y – desde mayo del 2001 – una iniciativa apoyada por el Reino Unido para fortalecer los esfuerzos de control de drogas en Irán han sido aprobados hasta el momento. Una vez más Arlacchi se apresuró a prometer el dinero pero no a obtenerlo. Para sus iniciativas en Asia Central, Arlacchi reunió a su alrededor a un equipo de amigos íntimos – la mayoría italianos – que le informaban directamente a él. La responsabilidad, e incluso la información, sobre cualquier cosa que tuviera que ver con actividades en Afganistán o Asia Central les fue retirada a Michael von der Schulenberg (Director de Operaciones) y a Anthony White (Coordinador de Reducción de la Oferta), quienes, extremadamente frustrados, abandonaron la agencia a finales del 2000.

Un foro importante tras el programa Cordón de Seguridad es el que conforma el Grupo llamado “Seis más Dos”, que se reúne regularmente para coordinar políticas hacia Afganistán, y que cuenta

con representantes de los seis países vecinos, Irán, Pakistán, Tayikistán, Uzbekistán, Turkmenistán y China, más los Estados Unidos y la Federación Rusa. En febrero del 2000, este grupo Seis-Más-Dos retomó el asunto de las drogas ilícitas provenientes de Afganistán y su impacto desestabilizador en la región, pidiendo la colaboración del UNDCP para elaborar una respuesta. Un mes más tarde, Arlacchi pasó un informe al Consejo de Seguridad de la ONU y se hizo una declaración animando al Grupo Seis-Más-Dos a trabajar de manera coordinada, y con el apoyo del UNDCP, en los asuntos de drogas. La declaración del Consejo de Seguridad les pedía también a los otros Estados miembro incrementar su apoyo a esfuerzos dirigidos al fortalecimiento de las facultades antidrogas de los países fronterizos con Afganistán. En mayo del 2000 el UNDCP organizó un encuentro entre expertos de los países del Grupo Seis-Más-Dos y países donantes, para hablar sobre la amenaza que representaban las drogas de Afganistán y la inseguridad regional. El 13 de septiembre del 2000 se aprobó un Plan de Acción Regional, en su mayor parte una lista de deseos para incrementar la seguridad internacional y la ayuda para el control de fronteras de las repúblicas del Asia Central.

## Guerra biológica a las drogas

En febrero de 1998, el UNDCP firmó un contrato de 650.000 dólares con el Instituto de Genética de Tashkent, Uzbekistán, para un programa de investigación de tres años y medio, con el fin de desarrollar “un agente efectivo, confiable y ambientalmente seguro para la erradicación de la adormidera”. Se identificó un hongo patógeno capaz de infectar y matar la adormidera. El proyecto (AD/RER/98/C37), financiado por los gobiernos estadounidense y británico, fue mencionado por primera vez en la Estrategia para la Eliminación de la Coca y la Adormidera (SCOPE, en inglés). La SCOPE estaba llamada a ser el Plan Maestro para librar al mundo de cocaína y heroína en una década, combinando desarrollo alternativo e intervenciones de erradicación. Pino Arlacchi promovió la SCOPE pero no consiguió su aprobación por la Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU sobre el Problema Mundial de las Drogas, en 1998. No obstante, el proyecto del hongo siguió adelante como estaba planeado.



El UNDCP apeló al Memorando de Entendimiento sobre Cooperación para el Control de Drogas (1996), firmado por los gobiernos del Asia Central, como base legal para la cooperación en la erradicación de la adormidera ilícita. Pero Turkmenistán y Kazajistán se negaron a colaborar en el experimento del hongo. El gobierno de Uzbekistán se aprestó a auspiciar el programa, y luego de algunos ensayos de laboratorio, se iniciaron los experimentos de campo en el 2000, en Tayikistán, Kirguizistán y Uzbekistán, con el hongo *Pleospora papaveracea*. La fase investigativa del programa concluyó recientemente. El próximo paso es instalar un panel científico para examinar sus resultados, hacer una evaluación de los riesgos para el medio ambiente, cultivos legales y salud humana. Teniendo en cuenta las conclusiones de este panel, el UNDCP y los donantes del proyecto decidirán si se procede a la siguiente fase: el despliegue del hongo en el Asia Central para destruir los campos de adormidera desencadenando una epidemia de la enfermedad producida por el hongo, y dejando el terreno incapacitado para la siembra de adormidera por muchos años. El verdadero objetivo del proyecto, sin embargo, se encuentra cerca de Afganistán. Supuestamente Arlacchi ha considerado obtener del gobierno afgano en el exilio – todavía reconocido formalmente por la ONU – su acuerdo para una aplicación del hongo *Pleospora* en Afganistán.

Un proyecto similar con la intención de desarrollar el hongo *Fusarium* para destruir los cultivos de coca en Colombia, generó tal resistencia entre científicos, grupos ambientalistas, comunidades indígenas y gobiernos de la región, que el gobierno colombiano decidió no permitir experimentos de campo en su territorio y el UNDCP tuvo que retirar el proyecto. La controversia suscitó un malestar mundial acerca de la idea de que una agencia de la ONU podía comenzar un frente biológico en la guerra a las drogas, induciendo a varios países europeos y al Parlamento Europeo a denunciar dichos planes. Esto obliga ahora al UNDCP, EEUU y al Reino Unido a considerar cuidadosamente el futuro del proyecto uzbeko, que se ha convertido en un asunto político delicado.

La actual situación de guerra contra el régimen talibán podría ser una oportunidad para que los defensores del hongo, que ahora ya se encuentra listo para su uso, puedan continuar con su agen-

da. La aspersión de esporas de *Pleospora* desde una altura considerable podría ser presentada como un arma efectiva para prevenir un resurgimiento del cultivo de adormidera en territorios controlados por los talibanes, privándolos de una fuente de ingresos para su presupuesto de guerra en la cosecha de la próxima primavera.

## Drogas, terrorismo y guerra

En mayo del 2001, el UNDCP confirmó la ausencia de adormidera en territorios controlados por los talibanes. “*Hicimos todo lo que había que hacer, poniendo a nuestro pueblo y a nuestros campesinos en inmensas dificultades. Esperábamos que se nos recompensara por nuestro gesto, en lugar de eso fuimos castigados con sanciones adicionales*”, se quejó la Alta Comisión Talibán para el Control de Drogas. Las sanciones del Consejo de Seguridad de la ONU contra los talibanes fueron reforzadas en enero, por las presiones de EEUU para lograr la extradición de Osama bin Laden de Afganistán. La comunidad internacional comenzó a enfocarse en la “*cada vez mayor interrelación de las amenazas de narcotráfico, crimen organizado y terrorismo*”. La Conferencia de Tashkent, en octubre del 2000, fue la primera iniciativa en la región que hizo una conexión explícita entre drogas, crimen y terrorismo. De acuerdo a Schulenberg, “*el resultado de este encuentro ha sido cuestionado repetidamente desde entonces, debido a la ausencia de una definición de ‘terrorismo’ en el contexto regional*”.

El grupo de expertos formado por la ONU para recomendar maneras de supervisar un embargo de armas a los talibanes cuestionaba los motivos de la prohibición del opio. “*Si los talibanes fueran sinceros al suspender la producción de opio y heroína, entonces se esperaría que ordenaran la destrucción de todas las reservas existentes en el área bajo su control*”, dijo el grupo en su informe al Consejo de Seguridad de la ONU. Dijo también que los ingresos obtenidos por la venta de las existencias de opio estaban siendo usados para comprar armas y “*financiar el entrenamiento de terroristas y apoyar operaciones de extremistas en países vecinos y otros*”. El equipo de expertos recorrió las seis naciones vecinas para estudiar las posibilidades de reforzar más los controles fronterizos.

T

N

I

El Grupo de Apoyo a Afganistán, una conferencia regular de donantes organizada por la ONU para coordinar la ayuda a ese país, reconoce el drama humanitario que causó la prohibición del opio, anotando en su encuentro en Islamabad en junio del 2001, que sus *“miembros reconocieron unánimemente que era imperativo que la comunidad internacional respondiera lo antes posible para aliviar el sufrimiento de los campesinos y cultivadores más afectados por la prohibición”*. En respuesta, el UNDCP preparó un plan de ayuda, y en agosto se lanzó un proyecto piloto para la provincia de Nangarhar. También se había preparado una reunión a comienzos de octubre para buscar apoyo de donantes. Sin embargo, tal como explicara Arlacchi en octubre, *“Los trágicos sucesos del 11 de septiembre cambiaron la situación. El UNDCP decidió suspender por el momento todas sus actividades en Afganistán, incluyendo el cierre del proyecto en Nangarhar iniciado recientemente”*.

El 16 de octubre, el UNDCP convocó a un encuentro con representantes de 17 países donantes, nueve países de la región de Afganistán y la Comisión Europea, para evaluar la situación tras los ataques terroristas del 11 de septiembre. *“Los participantes reconocieron que la importancia de la lucha contra las drogas en Afganistán se había hecho más urgente a causa de las conexiones del narcotráfico con el financiamiento del terrorismo. A pesar de la efectividad de la prohibición de los talibanes para los cultivos de adormidera el año anterior, el tráfico de heroína afgana, haciendo uso de las importantes reservas, continuó incólume. Los participantes del encuentro expresaron su compromiso para fortalecer la cooperación con el fin de reforzar la capacidad del control fronterizo en la región, tanto de los países en la primera como la segunda ‘línea de defensa’, y para luchar contra el narcotráfico”*.

De cara al futuro, Arlacchi ha pedido ante la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (Consejo Permanente de la OSCE, 1 de noviembre, 2001) aplicar el ‘principio de condicionalidad’ del UNDCP para todos los esfuerzos de reconstrucción. *“Los millones que se gastarán en la reconstrucción de Afganistán verán reducido su valor si no se incluye una garantía que no permita más el cultivo de la adormidera y la producción de heroína. (...) Les hago un llamamiento para que se unan a nosotros en una acción para prevenir el regreso de la adormidera. Esto contribuirá a la seguridad de todos los países de la OSCE. Una reducción en la disponibilidad de drogas ilícitas le hará frente*

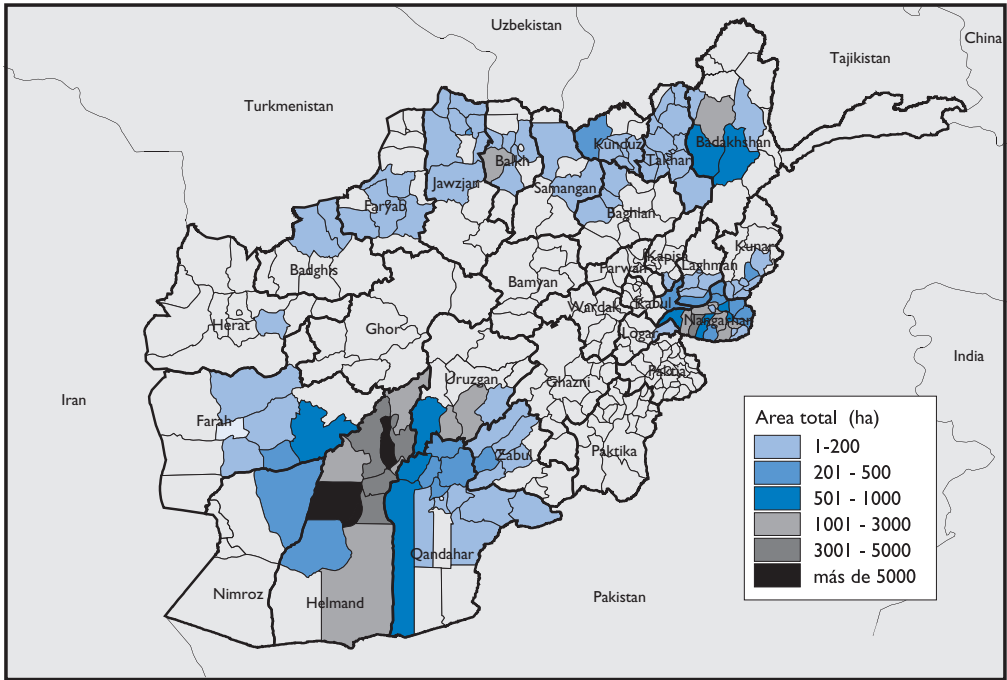
*a una importante amenaza para la seguridad humana en la región y en Europa. Además, eliminando los beneficios de las drogas ilícitas, a los terroristas y a los grupos criminales organizados se les dificultará poner en peligro la seguridad humana y la seguridad nacional”*.

## Conclusión

Afganistán se encuentra en el centro de la atención mundial ahora que la *‘alianza global contra el terrorismo’* se ha comprometido en una guerra contra el régimen talibán. La importancia de entender la economía de las drogas ilícitas como un tema transversal, relacionado con asuntos de seguridad y de desarrollo, es cada vez más evidente. La elaboración de políticas para enfrentar el conflicto endémico dentro de Afganistán, la grave crisis de desarrollo y el drama de los refugiados, debe incorporar además el factor drogas. La reconstrucción del país y la prevención de recurrentes conflictos armados tendrá que acompañarse de enfoques políticos que tengan en cuenta la realidad de la economía del opio como un componente de las estrategias de supervivencia. La implementación de estrategias de desarrollo alternativo perniciosas, una prohibición represiva, métodos arriesgados e ineficaces de erradicación forzosa, o el fortalecimiento del aparato represivo de regímenes autoritarios vecinos, podría deteriorar la crisis aún más. La comunidad internacional tiene que ser capaz de ver más allá del miope instrumento de un principio de condicionalidad. Dados los antecedentes de las intervenciones fallidas del UNDCP en la región y el actual mal funcionamiento de la agencia en términos de administración y de mecanismos de evaluación, resulta prudente considerar un marco de trabajo institucional de la ONU para la reconstrucción de Afganistán sin una participación directiva del UNDCP. Tiene que prevalecer un contexto más amplio de resolución y prevención de conflictos y de desarrollo, junto con políticas de drogas basadas en la experiencia de fracasos anteriores, de acuerdo a los cuales muchos de los dogmas del UNDCP deberían ser reexaminados.

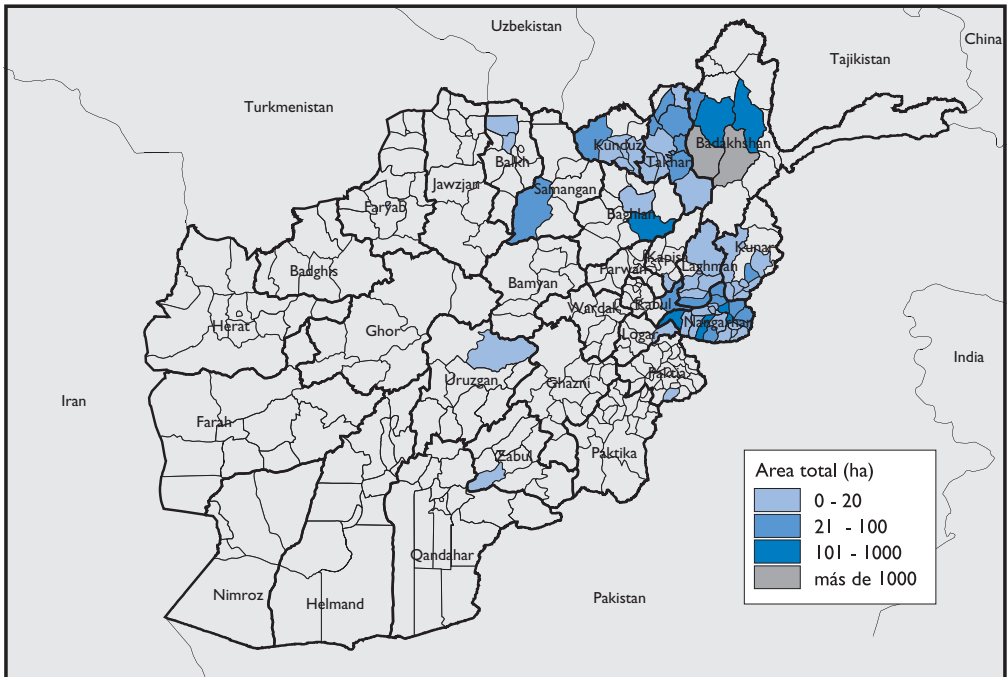


**Afganistán: cultivos de adormidera, 2000**



Basado en datos del UNDCP

**Afganistán: cultivos de adormidera, 2001**



Basado en datos del UNDCP

T  
N  
I



## La prohibición del opio

El 27 de julio del 2000, las autoridades talibanes prohibieron la adormidera para opio. *El Informe Anual sobre Adormidera* del UNDCP para el 2001, publicado en octubre, confirma en detalles el éxito casi total de la prohibición en la eliminación de los cultivos de adormidera en áreas controladas por los talibanes. “Durante la temporada del 2001 se cultivó un área estimada de 7.606 hectáreas de adormidera. Esto representa una reducción del total del área de adormidera de un 91%, si se compara con las estimaciones del año anterior de 82.172 ha. La provincia de Helmand, la de mayor cultivo el año pasado con 42.853 ha, no mostró cultivos en la temporada del 2001. Nangarhar, la segunda provincia con más cultivos pasó de 17.747 ha el año pasado, a 218 ha en el 2001. (...) En Badakhshan hubo un incremento de 2.458 ha a 6.342 ha. en los mismos años”. El informe reveló el hecho, poco conveniente políticamente hablando, de que este año el 80% del total de las 185 toneladas de opio provenientes de Afganistán procede de territorios controlados por la Alianza del Norte, el aliado local de EEUU y el Reino Unido en la guerra contra el régimen talibán. Pero en general, esto sólo representa una pequeña cantidad en comparación con la producción del año anterior.

Se ha especulado bastante sobre la relación entre imposición de la prohibición y las enormes reservas de opio que han quedado de las cosechas abundantes de años anteriores. Muchos comentaristas han aducido que la prohibición se hizo con la intención de restaurar los precios en el mercado. No hay duda de que las cifras de 1999 y del 2000 indican una sobreproducción para el mercado de opio y heroína. Efectivamente, en la época de la cosecha del 2000, los precios del opio fresco habían caído a 30 dólares el kilo, indicando una saturación de la demanda. No obstante, las dinámicas del mercado del opio hacen improbable que los talibanes tengan reservas considerables bajo su control, y que se vayan a beneficiar mucho con una restauración de los precios.

Una de las razones tras la sobreproducción de 1999 puede verse en el rol que tiene el opio como sistema bancario de base, que le sumi-

nistra créditos a los cultivadores a través del sistema conocido como zalema, por el cual se vende a los comerciantes el producto antes de haber sido cosechado. Como se explica en “El Rol del Opio como Fuente de Crédito Informal” (Estudio Estratégico #3, UNDCP): “La dramática caída en el rendimiento del opio en 1998, puso a muchas familias, particularmente las más vulnerables, frente a serias dificultades para pagar sus deudas de temporada y los intereses de las deudas de largo plazo. Dado el incremento sustancial en el precio del opio después de la cosecha en el sur, en 1998, los que compraron opio en el mercado abierto para pagar sus deudas de zalema, encontraron que debían pagar cuatro veces más de lo que habían recibido como avance originalmente”. Muchos cultivadores se las ingeniaron para aplazar sus pagos hasta la próxima temporada. El estudio ilustra la situación con el ejemplo de un aparcerero: “Para pagar sus gastos de matrimonio (...) había obtenido una zalema de un comerciante por 14 kilos de opio. Desafortunadamente, debido al pobre rendimiento de 1998, el aparcerero solamente recibió 7 kilos correspondientes a su quinta parte de la cosecha final de opio. El comerciante estuvo de acuerdo en aceptar los 7 kilos de opio (...) con el arreglo de que los actuales 7 kilos de déficit serían añadidos con 7 kilos más en 1999”. “El incremento de los cultivos de adormidera ha sido citado por todos los grupos socio-económicos como un medio para pagar sus préstamos”. A finales de 1998 se plantó mucho más, especialmente en el Sur. Esto, combinado con los buenos rendimientos de 1999, condujo a una producción récord. Buena parte de la sobreproducción pasó, pues, directamente a los comerciantes. La cosecha siguiente mostró una caída en los precios causada por la saturación del mercado, haciendo que muchos cultivadores almacenaran su opio a la espera de mejores precios. Los propietarios de las existencias son probablemente comerciantes de opio y productores de heroína – la mayoría fuera de Afganistán – y los mismos cultivadores.

Una de las consecuencias dramáticas de la prohibición es la ruptura de este sistema de crédito informal basado en el opio. A finales del



### La prohibición del opio

2000 y comienzos del 2001, unos 200.000 refugiados se desplazaron hacia Pakistán e Irán, entre los cuales muchos endeudados ex cultivadores de adormidera que no lograron obtener una zalema para pasar el invierno y quedaron en mora con sus préstamos a largo plazo. La súbita suspensión de los cultivos de adormidera ha sembrado confusión en la economía

local. Bernard Frahi, jefe de la oficina del UNDCP en Pakistán, aplaudió el éxito de la prohibición del opio. *“Esta es la primera vez que un país decide eliminar de una vez – no gradualmente- estos cultivos en su territorio”*. Y se refirió al hecho como *“uno de los hechos más notables sucedidos alguna vez”* en la lucha antidrogas de las Naciones Unidas. Sandeep Chawla, jefe

### El mercado responde

El mercado ilícito de drogas en y alrededor de Afganistán, ha sido muy inestable este año. Esto es debido, en primer lugar, al impacto de la prohibición del opio y, más recientemente, a la intervención militar. Cuando quedó claro que se produciría muy poco opio, los precios del opio fresco aumentaron diez veces – en comparación con el año pasado – hasta alrededor de 300 dólares por kilo en la temporada de la cosecha en primavera, y crecieron aún más hasta 700 dólares a principios de septiembre, antes de los ataques en EEUU. Estos altos precios, sin precedentes, indican que no quedaban grandes reservas de opio en el país. Después del 11 de septiembre, comerciantes y campesinos comenzaron a vender y enviar opio y base de morfina fuera del país, anticipando el contraataque a Afganistán y pronosticando un resurgimiento del cultivo de adormidera. Los precios cayeron rápidamente. Varias fuentes mencionaron una caída de precios, a 100 dólares, dentro de Afganistán en octubre. Aún está por encima del nivel de la década anterior, cuando los precios por kilo se encontraban entre 35-70 dólares por kilo. Los precios del opio en Pakistán mostraron una tendencia similar de fuerte crecimiento entre marzo y septiembre y un descenso después del 11 de septiembre. En comparación, los precios de la heroína al por mayor en la región parecen haber permanecido más estables, lo que indica que los grupos de traficantes todavía cuentan con suministros suficientes para abastecer el mercado, sirviéndose de las reservas que mantienen fuera de Afganistán. Los precios en las calles de Europa y EEUU no se han visto afectados hasta ahora.

Aparte de las caóticas fluctuaciones en la región causadas por el pánico a la guerra, la gran pregunta es cómo responderá el mercado global a medio y largo plazo a la caída de la producción de opio en Afganistán. La oferta global, combinada con las cifras del

Sudeste y Sudoeste asiático y las pequeñas cantidades de México y Colombia ha bajado, comparada con el año pasado, de 4.700 a 1.700 toneladas. Es imposible sostener tal caída. O los precios de la heroína aumentarán bruscamente y muchos consumidores y adictos tendrán serios problemas para mantener su hábito y se verán forzados a encontrar sustitutos químicos, o se restablecerá la oferta.

Es probable que la producción de opio en Afganistán se reanude en cierta medida. Las autoridades talibanes mantienen que los rumores sobre una posible abolición de la prohibición son falsos. *“Cuando la autoridad de un territorio musulmán pide a la comunidad obedecer un decreto religioso, aunque estén muriendo de hambre o encarando una situación difícil, tienen que obedecer y ser pacientes”*. En caso de que se levante la prohibición de opio, el regreso de la adormidera a los territorios que hasta hace poco eran controlados por los talibanes será masivo, como se citaba a un campesino: *“Cuando Mullah Omar nos dijo que no plantáramos adormidera, no la plantamos. Y cuando nos diga que está permitido, la plantaremos de nuevo. El es nuestro Comandante de la Fe”*. Pero incluso si la prohibición es formalmente mantenida, las condiciones para hacerla cumplir han cambiado definitivamente. A pesar de la caída después del 11 de septiembre, los precios son todavía buenos y es probable que aumenten de nuevo, proporcionando un fuerte incentivo a los campesinos para plantar. El régimen talibán tiene, claramente, otras prioridades en este momento, y necesita de sus fuerzas de seguridad para tareas de defensa en lugar de para prevenir el cultivo de adormidera o para operaciones de erradicación. La temporada de siembra es en octubre-noviembre, y observadores en Afganistán ya han visto a campesinos preparando la tierra en varias provincias.

de investigaciones del UNDCP reconoce sin embargo que, *“en términos del control de drogas fue un éxito sin precedentes, pero en términos humanitarios fue un gran desastre”*, poniendo en duda la sostenibilidad de la implosión.

También habrá presiones del mercado para aumentar la producción de opio en otros lugares. En pequeña escala, el cultivo de adormidera ya existe en Asia Central. Las zonas fronterizas en Pakistán eran importantes regiones productoras especialmente hasta el Decreto Hadd de 1979, que prohibía la producción y consumo de todas las drogas, lo que trasladó los cultivos hacia Afganistán. Lo mismo ocurrió en Irán, pero parece que ambos países son conscientes del peligro y están determinados a reprimir cualquier rebrote. El déficit global puede también aumentar los precios en Birmania, Laos, México y Colombia, proporcionando incentivos para cultivar. Sin embargo, hasta ahora no hay indicaciones de un aumento de precios allí y los precios del látex de opio en la fase inicial han sido, en los últimos años, mucho más altos comparados con los de Afganistán: en Birmania, alrededor de 200 dólares por kilo; en Colombia, entre 300 y 400 dólares.

Los esfuerzos de reducción de la oferta en las últimas décadas han fracasado a escala global. De una manera o de otra, el mercado organiza el desplazamiento de cultivos. Incluso Arlacchi ha llegado a entender, después de cuatro años como director del UNDCP y a pesar de su preferencia política por la ejecución de la ley y el enfoque en la “fuente”: *“Si la demanda no disminuye, ningún éxito contra la oferta ilícita será sostenible”*.

## TEXTOS DE REFERENCIA E INFORMACIÓN EN INTERNET

### [www.tni.org](http://www.tni.org)

Página web del Transnational Institute. Sección especial dedicada a la Guerra en Afganistán ([www.tni.org/wtc](http://www.tni.org/wtc)), con artículos sobre la guerra a las drogas en el contexto de la guerra en Afganistán. La página web del programa Drogas y Democracia del TNI ([www.tni.org/drogas](http://www.tni.org/drogas)) incluye secciones especiales sobre Drogas y Paz en Colombia, fumigaciones químicas, guerra biológica a las drogas, control de drogas de Naciones Unidas y una extensa lista de vínculos y documentación.

### [www.tni.org/drogas/research/amenazas.htm](http://www.tni.org/drogas/research/amenazas.htm)

Ricardo Vargas; La nueva era mundial: amenazas e incidencias sobre el caso colombiano, informe TNI/AA, noviembre 2001.

### [www.undcp.org](http://www.undcp.org)

El Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas es la agencia de la ONU responsable de coordinar actividades relacionadas con el control internacional de narcóticos y sustancias psicotrópicas. El UNDCP recoge datos y produce análisis e investigación sobre la oferta de drogas. Se pueden encontrar excelentes datos sobre Afganistán en Tendencias mundiales de las drogas ilícitas 2001 ([www.undcp.org/global\\_illicit\\_drug\\_trends.html](http://www.undcp.org/global_illicit_drug_trends.html)), Annual Opium Poppy Survey y Strategic Study Series (ambos en [www.undcp.org/pakistan/publications.html](http://www.undcp.org/pakistan/publications.html)).

### [www.mapinc.org/drugnews](http://www.mapinc.org/drugnews)

Página web de Media Awareness Project (MAP), elaborada por DrugSense. Amplia información y vínculos. Proporciona noticias en línea de los principales diarios y agencias de prensa de lengua inglesa sobre políticas de drogas, principalmente consumo de drogas y políticas domésticas de EEUU, pero también noticias internacionales. Actualizado diariamente, acceso gratuito e interactivo.

### [www.mycoherbicide.net](http://www.mycoherbicide.net)

Dedicado a la investigación abierta de los micoherbicidas, por Sharon Stevenson and Jeremy Bigwood. Esta web ofrece información sobre numerosos aspectos del uso, tanto real como en proyecto, de micoherbicidas contra cultivos de drogas, marihuana, coca y adormidera, con información sobre mutabilidad y toxicidad.

### [www.sunshine-project.org](http://www.sunshine-project.org)

Sunshine Project es una organización sin ánimo de lucro que ofrece información sobre potenciales abusos de la biotecnología. El mal uso de una parte de la ciencia puede minar acuerdos de paz y/o desarme y el medio ambiente. A través de investigaciones, sensibilización y presión política, la organización aboga por un consenso internacional para que los avances en salud, agricultura y microbiología no sean usados para hacer daño a las personas o el medio ambiente.



La conexión entre terrorismo y comercio ilícito de drogas ha ocupado los titulares tras los atentados del 11 de septiembre. En sus declaraciones públicas, los líderes de la alianza internacional contra Osama bin Laden y los talibanes han hecho hincapié repetidamente en que no sólo se ha aterrorizado a civiles inocentes, sino que también se les envenena con heroína. Aún más, los ataques terroristas habrían sido financiados con las ganancias de la droga.

En el nuevo contexto internacional de la guerra contra el terrorismo, la guerra a las drogas también cambia de escenario. Mientras la asociación drogas-terrorismo sirve para demonizar al enemigo 'maligno', la realidad es la víctima. Mezclar las dos guerras pone en serio peligro el avance hacia una solución al problema de las drogas. En este número de Drogas y Conflicto, se intenta recuperar datos y separar de nuevo estas dos guerras fundidas en una.

Hoy, los dos principales productores de adormidera y coca, Afganistán y Colombia, están a punto de cambiar sus estrategias antidrogas. Veremos el caso de Afganistán, analizando las fallidas intervenciones del Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (UNDCP, en sus siglas en inglés) en ese país. Y, mientras la atención internacional está centrada en Afganistán, la asociación entre drogas y terrorismo está poniendo en peligro las conversaciones de paz del gobierno y la guerrilla de las FARC en Colombia.

El Transnational Institute (TNI) es una red descentralizada de investigadores, académicos y escritores del Tercer Mundo, Europa y Estados Unidos cuyo objetivo es crear y promover la cooperación internacional para analizar y buscar posibles soluciones a problemas como el militarismo y los conflictos, pobreza y marginación, injusticia social y la degradación del medio ambiente.

El programa Drogas y Democracia del TNI analiza, desde 1996, las tendencias de la economía ilegal de las drogas y de las políticas globales sobre drogas, sus causas y efectos en la economía, la paz y la democracia.

El programa realiza investigaciones de campo, promueve el debate político, provee información a funcionarios y periodistas, coordina campañas internacionales y conferencias, produce artículos y documentos de análisis, y mantiene un servicio electrónico de información sobre el tema.

El objetivo del programa y de la serie Drogas y Conflicto es promover una reevaluación de las políticas actuales y presionar a favor de políticas basadas en principios acordes con la reducción del daño, el comercio justo, el desarrollo, la democracia, los derechos humanos, la protección de la salud y el medio ambiente y la prevención de conflictos.

