

Redefinición de los objetivos

Hacia una estrategia de control de drogas más realista en Afganistán

Por Martin Jelsma & Tom Kramer

Afganistán sigue siendo el principal productor de opio en el mundo, y los problemas asociados al consumo de heroína en el país, un tema del que poco se habla, están aumentando. Las actuales políticas de control de drogas en Afganistán carecen de perspectiva, no son realistas, y se impulsan por los titulares antes que por la realidad. Estas políticas reflejan más la necesidad de mostrar resultados inmediatos y no obedecen a un examen serio de las causas subyacentes al problema ni a un esfuerzo para lograr soluciones de largo plazo.

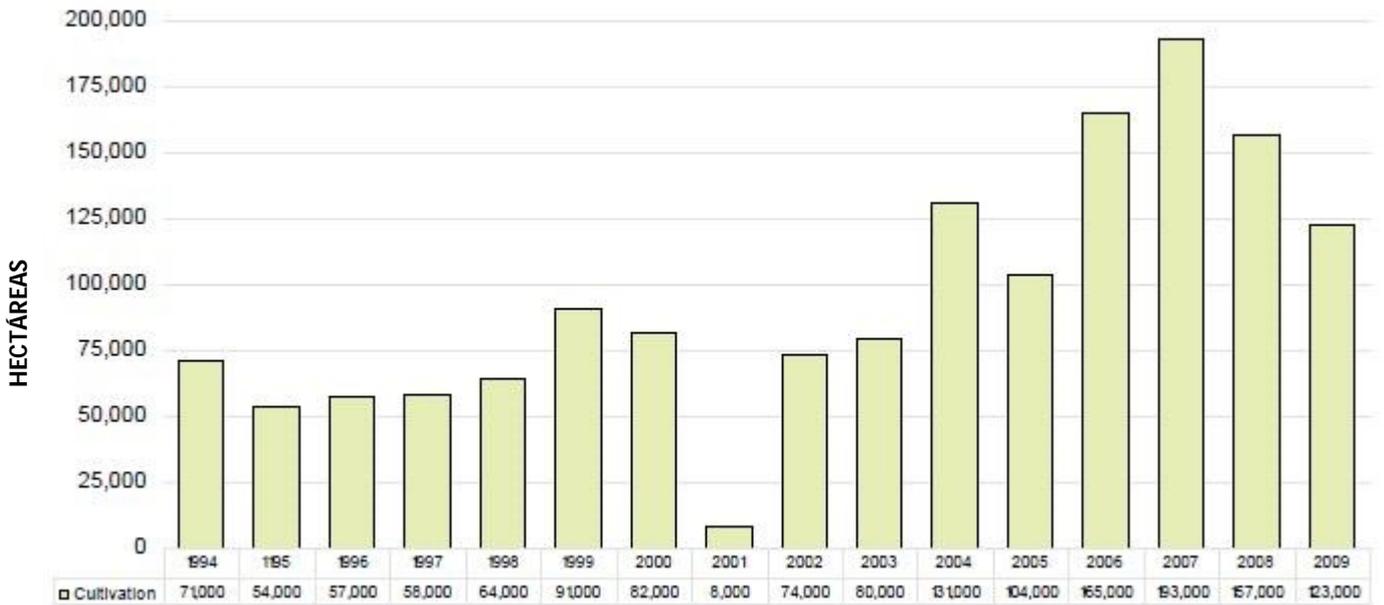
Este informe hace una actualización de la fiscalización de drogas en Afganistán¹ y esboza los problemas que afrontan hoy los funcionarios afganos y las agencias internacionales respecto a la producción, tráfico y consumo. Resalta también los problemas y necesidades de los consumidores de heroína y de los ex cultivadores de opio. Entre los principales temas están la ausencia crónica de la coordinación de los esfuerzos de fiscalización de drogas, la política exterior impulsada por la naturaleza a menudo hipócrita de la agenda, y las dificultades para definir objetivos realistas en la política de drogas.

El cambio previsto en el control de la política de drogas de EEUU ha concentrado bastante atención mediática. Los esfuerzos de erradicación no han mostrado resultados mensurables. Es evidente que hay que darle más atención al desarrollo y a los escenarios viables de resolución de conflictos. En concreto, sin embargo, es poco lo que ha cambiado. Aunque el hecho de que Estados Unidos haya dejado de apoyar la polémica fuerza central de erradicación y de presionar al Gobierno afgano para permitir la fumigación es un paso

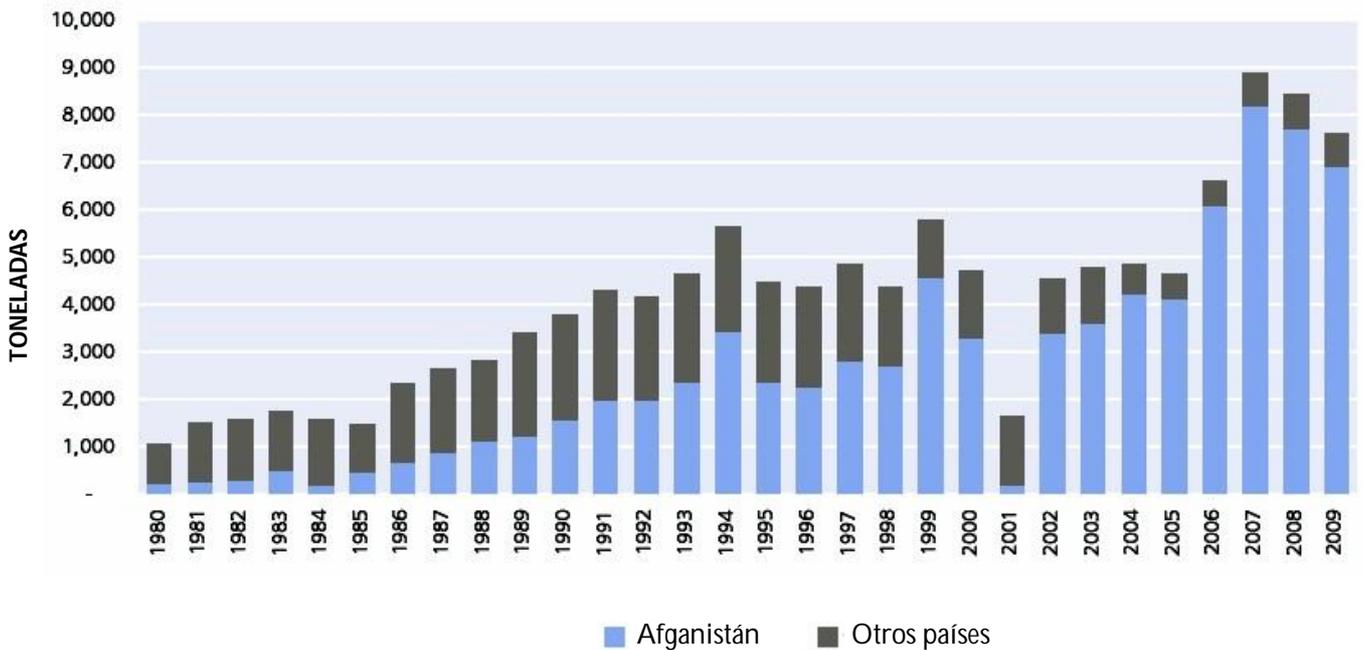
Conclusiones y recomendaciones

- Se necesita una agenda más realista y una redefinición de los objetivos del control de drogas. El acento debe ponerse en el desarrollo a largo plazo, en la salud y en los esfuerzos de reconstrucción y consolidación de la paz.
- Los niveles anuales de cultivos no son un indicador para el éxito a largo plazo. Las recientes reducciones obedecen a correcciones del mercado y a presiones para cumplir con la proscripción del opio a cambio de promesas de ayuda que en buena parte nunca se cumplen dejando dudas sobre su sostenibilidad.
- El uso de la fuerza para reducir los cultivos de opio fomenta el conflicto y la marginación de la población. La erradicación del opio no se deberían implementar hasta que los campesinos no posean medios de vida sostenibles.
- La comunidad internacional es también responsable de la cultura de corrupción e impunidad. Se deberían revisar las prácticas internacionales que han facilitado el auge de esa cultura.
- Las políticas de drogas deben ser sensibles al conflicto y reconocer las complejas relaciones que hay entre drogas y conflicto, en vez de insistir en el tema de las ganancias de los talibanes con el opio. Las tropas de la Fuerza Internacional (ISAF) no deben involucrarse en erradicación e interdicción.
- El consumo problemático de heroína está aumentando. Afganistán necesita una ampliación de buenos servicios para el tratamiento, rehabilitación y reducción de daños, incluyendo la prevención del sida entre los consumidores.
- Para formular políticas más aptas se necesita un mejor entendimiento de las dinámicas del mercado de drogas ilícitas. Los esfuerzos para disminuir la oferta en Afganistán no reducirán los problemas de heroína a escala mundial.

Cultivos de opio en Afganistán (ha), 1994-2009



Producción potencial global de opio, 1980-2009



Fuente: ONUDD Informe Mundial sobre las Drogas (cifras para 2009 basadas en la medición de 2009 para Afganistán y en los datos de 2008 Para el resto del mundo).

positivo, no hay, hasta el momento, señales de políticas alternativas. Mientras no se comprendan bien y se revisen los efectos contraproducentes de la participación militar en la fiscalización de drogas, es improbable que el anunciado aumento de las fuerzas militares tenga un efecto positivo sobre ésta.

LOS SECRETOS DEL ÉXITO

“El mercado afgano del opio se está desplomando”, escribió el director ejecutivo de la ONUDD, Antonio Maria Costa, en el informe de Afganistán 2009.² La ONUDD estimó el cultivo anual de opio de 2009 en unas

123.000 hectáreas, lo que representa una disminución de 22 por ciento con respecto al año anterior, y estimó la producción de opio para 2009 en 6.900 toneladas métricas, lo que representa una disminución del 10 por ciento con respecto a 2008.³ Pero hay que mirar con cuidado esta aparente tendencia a la baja. Esos buenos resultados obedecen esencialmente a factores externos de mercado antes que a políticas de control de drogas.

Si observamos la situación de los cultivos en un período más largo de tiempo, encontramos que los actuales niveles de cultivo son todavía bastante más altos que los de hace diez años. Desde 2004, Afganistán viene registrando niveles altos de cultivos de opio. Durante la década anterior (1994-2003) el cultivo promedio de opio era de unas 70.000 ha, excluyendo 2001, año de la proscripción impuesta por los talibanes. Desde 2004, el cultivo promedio de opio se ha duplicado ampliamente hasta unas 150.000 ha. La disminución de este año obedece principalmente a la reducción de los cultivos de la provincia de Helmand al sur de Afganistán, que pasó de 103.000 a 69.000 ha, siendo todavía la principal región productora de opio en el mundo.⁴

Otra señal de progreso según el informe de la ONUDD es que de las 34 provincias, 20 están libres de opio en comparación con las 18 que había en 2008. Se habla de 'libres de opio' cuando hay menos de 100 ha. El hecho de haber logrado 'liberar' las provincias de opio a través de una mezcla de coacción y negociación con los líderes tribales, en combinación con la ayuda al desarrollo, en efectivo o en especie, como se practicó en la provincia de Nangarhar, se ha traducido en ganancias inmediatas pero su sostenibilidad está en cuestión.

Los esfuerzos antidroga del Gobierno afgano se guían por la Estrategia Nacional Afgana de Fiscalización de Drogas (NDCS, en inglés). La NDCS tiene cuatro áreas prioritarias y ocho pilares que reflejan muchas conclusiones importantes y prácticas aprendidas en otras partes del mundo sobre lo que funciona y lo que no funciona.⁵ Pero le falta establecer prioridades y secuencia, siendo más una lista de deseos que un modelo aplicable en un Estado bien administrado, no en Afganistán. Aunque

¿Midiendo el éxito?

Los niveles del *cultivo* de opio, medidos en hectáreas, reflejan las decisiones por el lado de la producción. Los niveles de cultivo de opio dependen de la decisión de los campesinos en lo que respecta a la cantidad de tierra y recursos que dediquen para la producción de opio. Las cifras de los niveles de cultivo se basan en imágenes satelitales y mediciones del terreno, tienen un margen importante de error y deben ser vistas más como indicadores que como hechos. Un experto radicado en Afganistán señaló: "La información que ofrecen los informes de la ONUDD sobre el opio se basa en evidencia anecdótica, pero es presentada como hecho".⁶

Los niveles de *producción* de opio medidos en toneladas métricas indican la producción de opio y sus derivados, como la heroína, que llega al mercado consumidor. Los niveles de producción de opio dependen de la calidad del suelo, disponibilidad de irrigación y condiciones atmosféricas. Los datos sobre los niveles de producción de opio son aún menos confiables que los de los cultivos puesto que son extrapolados de estos últimos en combinación con medidas de campo seleccionadas.

la NDCS tiene la acogida oficial del Gobierno y el reconocimiento de la comunidad internacional, no existe en Afganistán una estrategia integrada y coordinada de la fiscalización de drogas. Por el contrario, se podría aducir que hay muchas diferentes estrategias antidroga, a partir de opiniones diferentes en cuanto a objetivos, estrategias y aplicación.

Estas diferencias existen en Afganistán entre ministerios, entre el Gobierno afgano y la comunidad internacional, y entre los actores internacionales, cada uno de los cuales favorece sus propias prioridades de los ocho pilares. Hay también enormes diferencias sobre cómo ordenar estos pilares. El principal argumento ha sido el de la relación entre medios alternativos de vida y erradicación.

"Esto nos devuelve al problema fundamental aquí", dice un experto occidental en control

de drogas. "No hay una estrategia nacional cohesiva con la que todos estén de acuerdo. Este es un problema en todos los sectores. Ahora todos los países están aplicando su propio estilo particular de desarrollo y ayuda en sus propias áreas". Un funcionario afgano de alto rango confirma que "todos hacen lo que quieren hacer y tienen su propia agenda. Nadie quiere ser controlado por otros".

El hecho de que la NDCS carezca de dirección estratégica y que no haya prioridades y secuenciación en sus ocho pilares, le ha impedido seriamente a la entidad el logro de sus objetivos estratégicos. Se han hecho esfuerzos para desarrollar planes estratégicos y de implementación para cada pilar, pero éstos no han tenido continuidad. No hay tampoco prioridad geográfica respecto a las áreas en donde se debe comenzar ni una secuencia clara de intervenciones. No se sabe si es mejor dedicarse a las áreas de cultivo más grandes, o es mejor dedicarse a las que tienen menores niveles de cultivos pero que cuentan con un mayor acceso a los servicios del Gobierno.

Dada la magnitud de la economía del opio, los problemas de drogas en el país, y los limitados recursos de los que se dispone para enfrentar esos problemas, se hacen urgentes las decisiones estratégicas claras. Financiar al azar los ocho diferentes pilares, según la disponibilidad (los proyectos que ofrezcan) y no según la necesidad (lo que es necesario implementar o apoyar) podría ser más contraproducente que efectivo. Sin un enfoque integrado, coordinado y consolidado el impacto de la NDCS será, como mucho, marginal.

Que las provincias eliminen el opio, como promueven el gobierno afgano y la comunidad internacional, es un logro que crea sus propios problemas. El Gobierno anima a los gobernadores provinciales a aplicar políticas duras, y éstos esperan obtener ganancias políticas con estas medidas. "El gobernador de Nangarhar está presionando a los ancianos de las tribus dándoles regalos. Los ancianos tienen influencia sobre la comunidad", dice un alto funcionario afgano. "Ellos saben cómo explotar el asunto, y les conviene a sus ambiciones políticas".

Mostrarse duro con los cultivos de opio también representa dinero. La Iniciativa de Buen Desempeño (GPI, en inglés) es una recompensa - aunque algunos la llaman estímulo - para los gobernadores por cumplir con la fiscalización de drogas. La GPI tiene como objetivo "la prestación de asistencia de alto impacto para el desarrollo de las provincias que han eliminado o reducido significativamente el cultivo de adormidera, o han demostrado otros logros eficaces en la lucha contra los estupefacientes".⁷ Los principales contribuyentes a la GPI son EEUU y el Reino Unido.

La sostenibilidad de estos enfoques está por verse. La provincia de Nangarhar ha conocido varios cambios en el cultivo. La última cosecha grande fue en 2007. Las medidas represivas y de coacción no han demostrado tener éxito a largo plazo. Los agricultores pobres, aparceros y trabajadores asalariados rurales han sentido los efectos negativos de esas medidas.⁸

Como argumenta un informe: "Sería contraproducente perseguir un aumento en el número de provincias 'libre de amapola' (lo que bien podría implicar la erradicación en las zonas donde las alternativas viables no existen) sin una clara comprensión de las ramificaciones políticas y económicas de tal medida entre las diferentes y dispares comunidades que viven en una provincia".⁹

NARCOTRÁFICO Y CORRUPCIÓN

La imagen de una comunidad internacional que trata desesperadamente de limpiar la dudosa reputación del corrupto Gobierno afgano parece ser la percepción general fuera del país. Dado el auge de la corrupción en los últimos años, los afganos ven a la comunidad internacional como co-responsables de ésta y su reputación les parece igualmente dudosa.

La mayoría de los afganos, incluidos funcionarios gubernamentales, considera válida la preocupación internacional por la corrupción, pero al mismo tiempo hipócrita y poco fiable, dada la trayectoria de la protección que las fuerzas internacionales han otorgado a los principales responsables, y dado el alto nivel de corrupción asociado con los programas de



AFGHANISTAN

Administrative Divisions



ayuda extranjera. Un alto funcionario ministerial concede que “la corrupción ha aumentado bajo este Gobierno, pero algunas agencias internacionales son igualmente corruptas”. La retórica post-electoral que dice que la comunidad internacional ya no está dispuesta a darle al gobierno afgano un cheque en blanco se ve con escepticismo.

En Afganistán todo el mundo conoce la historia del hermano de Karzai, las acusaciones contra varios ministros y gobernadores y contra muchos líderes militares, ahora aliados de Occidente, que operan como jefes de policía de fronteras con la posibilidad de seguir usufructuando el mercado de las drogas sin interferencias. Pero hay también muchas historias acerca de empresas occidentales de consultoría que desvían flujos de ayuda internacional con mecanismos similares a los

utilizados por los funcionarios afganos. Y la mayoría de la gente no ve diferencia entre los regímenes de subcontratación, los gastos generales y honorarios de consultoría inflados, y las formas más descaradas de corrupción practicadas por los funcionarios afganos.

Restaurar la confianza requerirá de mucho más que la presión internacional a Karzai para que frene la corrupción de su Gobierno. Requiere de una revisión exhaustiva de las prácticas internacionales que facilitan los esquemas de corrupción y que siguen protegiendo a delincuentes que facilitan las agendas militar y política de las agencias extranjeras.

Los gobiernos occidentales han hecho notar los enjuiciamientos de grandes traficantes realizados por el Destacamento Afgano de

Justicia Penal, así como el mandato ampliado de la OTAN para atacar el tráfico de drogas, laboratorios de heroína, reservas de opio e importantes traficantes. Pero estas súper publicitadas operaciones de interdicción y aplicación de la ley para corregir la corrupción relacionada con las drogas se ven afectadas por trampas políticas e hipocresía. Hay demasiados ejemplos de tales esfuerzos, cuya naturaleza sesgada debe ser cuestionada, que podrían servir para advertir a la comunidad internacional acerca de su participación en la lucha contra las altas esferas del tráfico de drogas en Afganistán.

El perdón que el presidente Karzai concedió en abril de 2009 a cinco traficantes detenidos en un camión de la policía de fronteras con más de 120 Kg. de heroína se supo en todo el mundo. El Destacamento de Justicia Penal los había sentenciado a penas de 16 a 18 años pero fueron liberados por decreto presidencial "por respeto" a sus familias, según un funcionario afgano que le leyó el decreto a un reportero del *Boston Globe*. Uno de ellos era el sobrino de Haji Din Mohammad, el gerente de la campaña electoral de Karzai. Los cinco hacían parte de una milicia privada de Haji Zahir, antiguo comandante de la policía de fronteras (despedido por corrupción) en Takhar, provincia fronteriza con Tayikistán y principal ruta de tránsito de la heroína hacia el norte. El padre de Zahir, el ex comandante Haji Abdul Qader, fue ministro de Bienestar Público de Karzai durante el Gobierno de transición hasta que fue asesinado en 2002.¹⁰

El actual vice presidente, Marshal Muhammad Qasim Fahim, tiene también una reputación dudosa. Según consta en archivos de la CIA, utilizó aviones militares de carga para transportar heroína a Rusia, cuando era ministro de defensa.¹¹

Los comandantes de la policía de fronteras se encuentran en una excelente posición para traficar drogas o 'poner impuestos' a los transportes. Varios de esos puestos lucrativos se han dado a los antiguos señores de la guerra de la Alianza Norte, muchos de ellos demasiado poderosos, demasiado bien conectados, o demasiado útiles para la lucha contra la insurgencia como para ser eliminados o

detenidos. El coronel Abdul Razik, el oficial de la policía de fronteras más poderoso en el sur del país, es un caso típico. Razik es un aliado clave de la ISAF que controla el narcotráfico en Spin Boldak, paso fronterizo crucial entre Kandahar y Quetta, en Pakistán. Refiriéndose a Razik y a Gul Agha Sherzai, hoy gobernador de Nangarhar y antes de Kandahar, un artículo reciente del *Harper's Magazine* concluye que, "una triste ironía del aumento de las simpatías hacia los talibanes en el sur es que Estados Unidos y sus aliados han restaurado a menudo en el poder a las mismas fuerzas responsables de la peor etapa que se recuerda en el sur, las 'noches muyahidines' del período post soviético. Al restablecer estas figuras y protegerlas con la fuerza de las armas, la ISAF ha quedado asociada en las mentes de muchos afganos con sus abusos y actos criminales".¹²

Uno se preguntaría, a quién se dirige el tono cada vez más duro que usa la OTAN cuando habla de la lucha contra el narcotráfico y la corrupción. Estados Unidos ha añadido incluso en su lista de blancos militares los nombres de 50 traficantes supuestamente relacionados con la insurgencia armada, los cuales se buscan 'vivos o muertos'. La nueva política ha enfurecido a funcionarios afganos, como a Ali Ahmad Jalali, ex ministro de Interior, quien dice que las tropas extranjeras deben evitar la tentación de cazar o matar independientemente a narcotraficantes. Dice que el Gobierno afgano tiene su propia lista de sospechosos por narcotráfico. El asunto es muy delicado, dice, porque muchos de los sospechosos tienen lazos con influyentes líderes afganos, y otros han servido como activos de inteligencia de la CIA o el Pentágono.

"Mucha de esa gente fue facultada por la comunidad internacional cuando peleó contra los talibanes y al-Qaeda después del 11 de septiembre", según Jalali.¹³ Jean-Luc Lema-hieu, jefe de la ONUDD en Afganistán, fue muy conciso al alertar que, "las ejecuciones extrajudiciales no es algo que uno quiera ver. Seamos muy, muy claros. No esperemos que los militares hagan el trabajo de los policías. Eso no funciona".¹⁴

En situaciones complicadas en las que las drogas y el conflicto están inextricablemente

Cristal de heroína

Hasta hace algunos años Afganistán sólo producía opio, base de morfina y base de heroína. Esta última se conoce en Europa como 'azúcar marrón' y es una forma de heroína más apta para inhalarse y 'fumar un chino'. Para preparar la base para la inyección, hay que disolverla primero en un líquido ácido (jugo de limón, por ejemplo) y calentarla en una cuchara. En la provincia sur occidental de Herat en la frontera con Irán y Turkmenistán la mayoría de los adictos está usando 'cristal', una forma de sal de clorhidrato de heroína. El cristal produce un 'subidón' rápido y se disuelve fácilmente en agua para inyección. El cristal se vende en las calles de Herat a 50 afganis (un dólar) el paquete de unos 0,5 gramos, el mismo precio de la base de heroína. La mayoría de los usuarios necesita dos o tres al día. La calidad es baja y está mezclado con fármacos. Los consumidores se quejan de que algo que se usa en el procesamiento del cristal causa infecciones del tracto urinario y dificulta la cicatrización de las heridas de la inyección.

La composición exacta y calidad de las diferentes formas de heroína disponibles en los bazares de Afganistán es desconocida. La Policía Antinarcoóticos de Afganistán ha mejorado sólo recientemente su laboratorio forense para permitir el análisis de contenidos. Las primeras muestras probadas del cristal de heroína de Herat resultaron ser una mezcla de clorhidrato de heroína con fenoltaleína, anteriormente utilizado como laxante, hasta que fue retirado del mercado debido a preocupaciones sobre la carcinogenicidad y ahora sólo se utiliza como indicador de un ácido o base. Otras muestras de heroína revelaron presencia de cafeína, paracetamol y la cloroquina (un medicamento contra la malaria) como agentes de corte.¹⁵ Los propios usuarios a menudo combinan el consumo de heroína con ciertos antihistamínicos (medicamentos anti alérgicos) que tienen un efecto opio-potenciador, como la clorfenira-



Fumando 'cristal' (Foto: Tom Kramer)

mina (Avil); analgésicos opioides como pentazocina (Sosegon), o las benzodiazepinas como el diazepam (Valium).

Hay mucha confusión entre los consumidores sobre el cristal, al que se refieren algunas veces como 'crack'. Los consumidores no están seguros sobre lo que es ni con qué se corta. Tampoco experimentan siempre los mismos efectos. Apareció primero en el mercado iraní hace cinco años: pequeñas rocas blancuzcas de sal de heroína mezclada con cafeína y, probablemente, fármacos. Las rocas se pueden disolver en agua e inyectarse, o vaporizarse e inhalarse. Según algunas fuentes, la cafeína reduce la temperatura de vaporización. La mayoría de los 'fumadores' simplemente calienta un trozo de alambre de hierro y lo sostiene contra la roca que inmediatamente comienza a soltar vapor, inhalando el humo. El cristal también ha aparecido en el mercado de Kabul, mientras que en Nangarhar, en el este, hacia la frontera con Pakistán, los usuarios de heroína han oído hablar de él, pero dicen que no pueden permitírselo, ya que cuesta dos o tres veces más que la base de heroína. El uso del cristal parece haberse iniciado en Irán, en donde comenzaron a usarla los heroinómanos de Herat cuando eran refugiados de guerra o estaban buscando trabajo. La policía iraní arrestó a muchos de ellos cuando consumían heroína y los deportó a Afganistán.

relacionadas, se cae en la tentación de simplificar y de atribuirle al enemigo todo el narcotráfico. Esta es la tendencia en Colombia y en Birmania, y en Afganistán se señala con fre-

cuencia al talibán como el principal responsable. El ataque al comercio ilícito queda en consecuencia ligado a la agenda antinarcoóticos. Pero, según el director de un instituto

de investigación afgano, "los funcionarios de Gobierno y de policía están mucho más involucrados que los talibanes, después de todo ellos tienen los cargos que se necesitan para facilitar el comercio de alto nivel". Y muchos de ellos son intocables, no solamente porque pertenecen a ciertas familias o tienen conexiones con el Gobierno de Karzai, sino porque cuentan con apoyo extranjero. El mercado ilícito de las drogas ha sido durante mucho tiempo la única economía de guerra que funciona en el país. Como dijera un ex funcionario de la CIA, "prácticamente todas las figuras afganas importantes han tenido roces con el tráfico de drogas... Si están buscando a la Madre Teresa, ella no vive en Afganistán".¹⁶

EPIDEMIA DE HEROÍNA Y PREVENCIÓN DEL VIH/SIDA

Mientras gran parte de la atención mundial se ha centrado en el debate sobre el retiro o incremento de las tropas militares extranjeras, ha ido creciendo lenta pero inexorablemente un drama oculto. La nación tradicionalmente productora y consumidora de opio se está reorientando hacia la heroína, al igual que sus vecinos Pakistán e Irán. Con esta transición aparece la amenaza inminente del VIH/Sida debido al uso de la droga inyectada. Este cambio obedece a varios factores. Afganistán está experimentando el retorno de cientos de miles de refugiados, muchos de los cuales comenzaron a usar heroína en los campos de refugiados en Pakistán o Irán. También está la influencia de la política que aplica Irán de repatriar a los refugiados drogodependientes y a los trabajadores inmigrantes. El aumento de los laboratorios de heroína dentro del país, que formalmente exportan casi toda la materia prima para el procesamiento a Pakistán y Turquía, garantiza la disponibilidad de varios tipos de heroína en el mercado local.

Recientemente han comenzado a operar en Kabul, Herat, Jalalabad y otras ciudades importantes algunos servicios de reducción del daño apoyados por el Banco Mundial y el Fondo Mundial. La provincia de Herat, que limita con Irán en el sur occidente, es una de las áreas más afectadas. Como lo explica un asiduo de los centros de acogida diurnos: "Para nosotros ésta es como nuestra casa, nos

podemos duchar, lavar la ropa y descansar". Este hombre, que había huido a Irán con su familia después de que el conflicto estallara en su pueblo, en Uruzgán, comenzó a usar drogas en Irán, primero opio, después 'cristales' de heroína (véase el Recuadro). "Esta es también una escuela para nosotros", añade, "aprendemos sobre el VIH/Sida, hepatitis y otras enfermedades de transmisión sanguínea, sobre métodos seguros para inyectarse, y cómo reducir las cantidades y frecuencia del uso de drogas. Yo ahora sólo uso el 30 por ciento de los que usaba antes". Pero, subraya, "no tenemos sitio a donde ir en las noches y no hay centros masculinos de tratamientos".¹⁷ El personal médico del centro, que está bajo la dirección de la Organización Shahamat de Salud y Rehabilitación, va diariamente a los lugares por donde merodean los heroínomanos en las calles, para distribuirles jeringuillas limpias, aconsejarlos sobre la prevención del VIH y ofrecerles cuidados de salud básicos de emergencia.

Muchas de las historias de los hombres de Herat se parecen. La mayoría comenzó a usar drogas en Irán, fueron detenidos por consumo de drogas o por residencia ilegal y deportados por la policía iraní a Afganistán, dejando con frecuencia a su familia en Irán. Quieren volver a Irán, pero cruzar ilegalmente la frontera cuesta unos mil dólares. También quieren seguir un tratamiento, pero a principios de este año se suspendieron los fondos para reducción de la demanda de los Gobiernos alemán y británico y se cerraron los pequeños centros de acogida. En ese momento había ya una lista de espera de más de dos mil personas solamente en Herat.

La única opción que tienen hoy los consumidores de sexo masculino son las dos clínicas privadas, pero sus altos costos, 10.000 afganis (200 dólares), las hace de imposible acceso para hombres que sobreviven en las calles mendigando, recogiendo basura o cometiendo delitos menores. Desde abril de 2009 existe en Herat un pequeño centro de tratamiento para 45 pacientes mujeres y niños, financiado por el Plan Colombo y fondos estadounidenses canalizados a través del Ministerio de Lucha contra los Estupefacientes. La mayoría de las mujeres que usa heroína



Usuarios de heroína en Herat (Foto: Tom Kramer)

comenzó a hacerlo por imitar a sus maridos, o por automedicación con opio por enfermedades o traumas psico-sociales relacionados con el conflicto armado o con la violencia doméstica, pasándose después a la heroína.

El Gobierno de Herat le ha pedido al Gobierno central la instalación de cuatro centros de tratamiento para consumidores de sexo masculino, pero nada se ha hecho hasta ahora. Existe la posibilidad de que la ONUDD establezca allí el año entrante un pequeño centro para hombres. La epidemia de heroína demanda la urgente atención de los donantes internacionales.

Casi no existen los tratamientos de calidad e instalaciones de rehabilitación, y los servicios básicos de bajo costo que pudieran salvar muchas vidas, como los refugios nocturnos, no son vistos como una prioridad por los donantes.

Mientras que las tasas de infección por hepatitis son altas entre los consumidores que se inyectan, las cifras de VIH siguen bajas en comparación con otros países asiáticos. No existen evaluaciones sistemáticas o datos fiables, pero los trabajadores de la salud calculan las cifras de prevalencia del VIH entre consu-

midores de drogas que se inyectan en un 5 a 10 por ciento (cifra relativamente baja comparada con la de algunas zonas de Birmania, por ejemplo, en donde las tasas de prevalencia entre los consumidores de heroína han alcanzado el 90 por ciento).

Si se aumentara ahora la reducción del daño, todavía se estaría a tiempo de prevenir una epidemia generalizada del VIH entre los usuarios de drogas. Las bases ya están creadas, gracias a varias ONG locales e internacionales con personal de salud profesional y dedicado, y el apoyo del Banco Mundial, el Fondo Mundial y la ONUDD. El Ministerio afgano de Salud y Lucha contra los Estupefacientes ya ha dado su aprobación para establecer un programa de metadona en 2010, y eventualmente también proporcionar agujas limpias y metadona en la cárcel. El programa de metadona estará posiblemente acompañado de un proyecto piloto con tintura de opio.

DEFINIR EL PROGRESO

El principal desafío es cómo definir el progreso en el control de drogas en Afganistán y crear un programa realista y factible que, simultáneo, acomode las preocupaciones internacionales y reduzca los problemas naciona-



Campo de opio en la provincia de Nangarhar (2008) – Foto: Tom Kramer

les relacionados con las drogas. El cultivo y la producción de opio han recibido gran atención, pero hay asuntos relacionados con el narcotráfico y el consumo igualmente graves.

Los sondeos anuales de opio de la ONUDD definen el éxito o el fracaso de las políticas de drogas pensando en los medios de comunicación internacionales y en los responsables de la política internacional. Pero este enfoque es problemático. Los niveles anuales de cultivos no son necesariamente un indicador útil para observar progresos sostenibles de largo plazo y éxitos en las políticas de control de drogas. Estos niveles podrían reflejar sólo cambios temporales y patrones de cultivo, y no ser una indicación de las tendencias a largo plazo.

Hay serios cuestionamientos acerca de si las cifras sobre cultivos de adormidera y producción de opio son indicadores apropiados para una exitosa política de drogas. En lugar de tratar los síntomas, los altos niveles del cultivo de adormidera, lo que urge es una respuesta política coordinada para abordar las causas que impulsa el cultivo de la adormidera. Estas

son la pobreza, la guerra, la inseguridad, la corrupción y la falta de buen gobierno. A menos que se aborden estas causas, una reducción significativa y sostenible del opio en Afganistán es poco probable.

Numerosas investigaciones han demostrado que la disminución en los niveles de cultivo de opio en muchos casos no obedeció a la intervención de las políticas sino a factores externos. La disminución de 2009 en algunas zonas se debe principalmente al aumento general de los precios de los alimentos (especialmente el trigo), la disminución de los precios del opio, las condiciones meteorológicas, y la decisión de Pakistán de prohibir la exportación de trigo. No hay muchas evidencias de que las políticas de control de drogas hayan tenido un efecto importante y duradero en el cultivo de opio. "Este año hemos tenido una buena producción de trigo y de otros cultivos que requieren de bastante lluvia gracias al tiempo," piensa un funcionario del Gobierno afgano. "Así que estamos a merced de la naturaleza. El cultivo de adormidera puede subir de nuevo el año que viene".

Se debería prestar más atención a las dinámicas del mercado, ya que éstas determinan en gran medida el sentido de la política. Las políticas deben basarse en el análisis del mercado de drogas ilícitas a nivel local, nacional y mundial. Se necesita más investigación para entender bien el mercado de las drogas con el fin de formular políticas apropiadas y efectivas.

La falta de distinción entre objetivos de corto, mediano y largo plazo le dificulta enormemente a la Estrategia Nacional de Control de Drogas de Afganistán lograr sus objetivos estratégicos, los cuales se definen principalmente en términos de la reducción de los cultivos de adormidera. Existe la necesidad de formular objetivos realistas en relación con lo que se puede lograr reduciendo la adormidera. Esto requiere de un manejo cuidadoso de las expectativas que se tienen.

El uso de la coerción y la fuerza para reducir los niveles de cultivo de adormidera sólo contribuirá a generar conflicto y alienar a la población, poniéndola en manos de las fuerzas anti-gubernamentales. Varios estudios han

demostrado que los agricultores pobres, aparceros y trabajadores asalariados rurales sobre-llevan el peso de estas políticas represivas.

La erradicación y la aplicación estricta de la prohibición del opio no debe comenzarse antes de que los pequeños campesinos cuenten con medios de vida viables y sostenibles, y de que las intervenciones estén debidamente secuenciadas. La atención del control de drogas debe ponerse en el desarrollo sostenible y en los esfuerzos de reconstrucción y construcción de la paz, dejando en segundo plano ciertos objetivos de control de drogas de corto plazo.

Las actuales políticas para el narcotráfico también necesitarían una reforma. Los discursos ostentosos sobre cómo frenar la corrupción y el tráfico son inútiles si sólo conducen a atacar selectivamente a los 'chicos malos'. Las extradiciones de alto perfil a los EEUU, la compilación de listas de narcotraficantes que son objetivo militar, o la imposición a las fuerzas de la OTAN de atacar el tráfico de drogas, sólo aumentan la percepción generalizada de la hipocresía de estas políticas mientras la elección de los objetivos siga tan politizada. Igualmente, se necesitan políticas de drogas sensibles al conflicto que reconozcan la complejidad de los lazos entre drogas y conflicto, en vez de enfatizar el aspecto particular de las ganancias de los talibanes con el opio. La ISAF debe evitar involucrarse en la interdicción.

La comunidad internacional también es responsable de una cultura de impunidad que se ha arraigado mucho más desde la intervención militar. No sólo mediante la potenciación y protección de controvertidos líderes militares, sino por permitir el florecimiento de regímenes corruptos en torno a los flujos de ayuda (como los pagos excesivos por subcontratación y programas de consultorías, y las prácticas oscuras de las empresas privadas de seguridad).

Se ha dedicado poca atención a las cuestiones relacionadas con la demanda de drogas en Afganistán, sin embargo, todas las señales indican que este es un problema creciente que debe ser abordado. Esto es especialmente ur-

gente ahora que muchos consumidores están usando heroína, muchos de los cuales inyectándose. No tratar estos problemas no sólo deja a los actuales usuarios de drogas en una situación miserable, sino que puede conducir a un aumento significativo de usuarios problemáticos de drogas. Estos problemas no existen aisladamente, y hacer caso omiso de los problemas de salud de los usuarios de drogas también afecta negativamente al estado de salud de la población en general como un todo. Hace falta más información para comprender las diferentes sustancias consumidas, los problemas que éstas presentan para la salud, y para definir respuestas adecuadas.

Por último, al definir los objetivos de una estrategia de control de drogas en Afganistán, también hay que tener presente que la reducción o erradicación del cultivo de opio en Afganistán no ataca el problema del consumo en Occidente. Del mismo modo, reducir o erradicar el cultivo de opio en Afganistán no hará desaparecer el mercado mundial del opio. Si no se aceptan estas realidades se van a producir políticas de fiscalización de drogas poco realistas e ineficaces. La historia ha demostrado que tales políticas no sólo fracasan sino que también causan gran sufrimiento a muchas personas. Es el momento de enfocarse correctamente y redefinir el progreso.

REFERENCIAS

1. Los datos para este informe fueron recopilados durante un viaje de campo del TNI a Afganistán en noviembre de 2009, visitando Kabul, Herat y la provincia de Nangarhar. Se realizaron entrevistas con importantes funcionarios afganos y representantes de organismos internacionales, así como con consumidores de heroína y muchos ex cultivadores de opio. Ellos pidieron mantener el anonimato. Este informe actualiza una publicación previa del TNI, "Mala puntería. Esfuerzos contraproducentes de la fiscalización de drogas en Afganistán" TNI Informe sobre políticas de drogas N0.24, septiembre de 2007. Este informe fue editado por David Aronson.
2. UNODC Afghanistan Opium Survey 2009, Summary Findings, Septiembre de 2009.
3. *Ibidem*
4. *Ibidem*
5. La NDSC fue publicada por primera vez en 2003. En 2006 se publicó una estrategia actualizada para cinco años. Las cuatro esferas prioritarias son: interrumpir el tráfico de drogas; fortalecimiento y diversificación de medios de vida rurales legales; reducción de la demanda de drogas ilícitas y tratamiento de consumidores problemáticos; desarrollo de instituciones estatales a nivel central y provincial. Los ocho pilares son: creación de instituciones; aplicación de la ley, reducción de la demanda, erradicación, justicia penal, sensibilización del público, cooperación internacional y regional, y medios de vida alternativos.
6. Entrevista con un experto occidental en control de drogas, noviembre de 2009.
7. Good Performance Initiative (GPI), página web de USAID:
<http://afghanistan.usaid.gov/en/Activity.109.aspx>
8. Véase TNI, *Mala puntería. Esfuerzos contraproducentes de la fiscalización de drogas en Afganistán*, Informe sobre políticas de drogas, Septiembre de 2007.
9. David Mansfield (2009) "Poppy Free" Provinces: A Measure or a Target? Afghanistan Research and Evaluation Unit Case Study Series, Mayo de 2009.
10. Farah Stockman (2009) "Karzai's pardons nullify drug court gains, Well-known traffickers set free ahead of election", Boston Globe, 3 de Julio, 2009.
11. James Risen y Mark Landler (2009) "Alleged Drug Ties of Top Afghan Official Worry U.S.", New York Times, 27 de agosto, 2009.
12. Matthieu Aikins (2009) "The Master of Spin Boldak, Undercover with Afghanistan's Drug-Trafficking Border Police", Harper's Magazine, Diciembre de 2009.
13. Craig Whitlock (2009) "Afghans Oppose U.S. Hit List of Drug Traffickers", Washington Post, 24 de octubre, 2009.
14. *Ibidem*
15. CNPA/UNODC Laboratory Information Bulletin, LIB IV/2008 and II/2009, Kabul.
16. Dexter Filkins, Mark Mazzetti and James Risen (2009) "Brother of Afghan Leader Is Said to Be on C.I.A. Payroll", New York Times, 27 de octubre, 2009.
17. Entrevista con clientes en un centro de acogida para usuarios de drogas en Herat, dirigido por la Organización Shahamat de Salud y Rehabilitación, noviembre de 2009.



Transnational Institute
Caja postal 14656
1001 LD Amsterdam

Países Bajos
De Wittenstraat 25
1052 AK Amsterdam

Tel: +31-20-6626608
Fax: +31-20-6757176
e-mail: drugs@tni.org
www.tni.org/drugs
www.ungasondrugs.org