

ME.PER
(25)
2000

M2257
C.O

**UNIVERSIDAD
GABRIELA MISTRAL
Carrera de Periodismo**

**CHILE Y EL TRAFICO DE DROGAS EN LAS
RELACIONES INTERAMERICANAS**
Memoria para optar al Grado de Licenciado en
Ciencias Sociales y de la Información



Autora: Maricel Vera Ceballos.

Profesor Guía: José Morandé L.

21 de septiembre de 2000.

INDICE



TEMA	PAGINA
INTRODUCCIÓN	1- 6
OBJETIVOS	7
ANTECEDENTES DEL ESTUDIO	8
CAPITULO I: EL NARCOTRAFICO COMO UN PROBLEMA INTERNACIONAL	
1. ORIGEN DEL NARCOTRÁFICO	11
2. COOPERACIÓN INTERNACIONAL	12
2.1 SOCIEDAD DE LAS NACIONES: EL ENFOQUE DE LA OFERTA	13
3. UN NUEVO ENFOQUE MULTIDISCIPLINARIO	21
4. EL CONTROL DEL TRÁFICO ILÍCITO EN OTROS ORGANISMOS	33
4.1 OTROS ORGANISMOS INTERNACIONALES	35
5. LOGROS DE LAS NACIONES UNIDAS EN EL CONTROL DE DROGAS	36
CAPITULO II: EL NARCOTRAFICO COMO UN TEMA EN LA AGENDA HEMISFÉRICA	
1. LA SITUACIÓN EN AMÉRICA LATINA	38
- Perú y la Fabricación de Cocaína	40- 45
- La Situación en Bolivia	45- 49
- Colombia: El Centro de Procesamiento de Cocaína	49- 61
- El Auge del Narcotráfico en Venezuela	61- 63
- Ecuador: Un País vulnerable al Narcotráfico	63- 65
- El Problema en Brasil	65- 67
2. LA OEA EN LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO	67- 74
2.1 CONVENIOS REGIONALES E INTERAMERICANOS SOBRE NARCOTRÁFICO	74
- Reuniones Hemisféricas	74- 76
- Convenios Interamericanos	76- 85

3. LA GESTION DE LA CIDAD	86- 91
CAPITULO III: ESTADOS UNIDOS Y SU POSICIÓN HEGEMÓNICA FRENTE AL NARCOTRAFICO	
1. ESTADOS UNIDOS Y SU POLÍTICA DE SEGURIDAD	92
1.1 EL PROHIBICIONISTA	93- 95
- El Control de la Demanda Interna: Políticas Represivas	95- 98
- La Agudización de la represión hacia el Consumo y la Oferta	98- 100
- Ruptura del Enfoque Represivo	100-104
1.2 LA CONDICIONALIDAD	104-107
- El Proceso de certificación: Aumento del Control Internacional	107-117
- La Militarización	117-121
1.3 LA DIPLOMACIA COERCITIVA	121- 134
CAPITULO IV: RESPUESTA DE CHILE AL NARCOTRÁFICO EN EL MARCO DE LA RELACIONES HEMISFERICAS	
1. ANTECEDENTES	135- 136
2. PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN MATERIA DE DROGAS	136-137
3. ESTRATEGIA DEL GOBIERNO CHILENO EN EL AMBITO INTERNACIONAL	137-141
3.1 ACTIVIDADES INTERNACIONALES	141
3.2 REUNIONES MULTILATERALES	142
4. REUNIONES INTERAMERICANAS	142
5. ESTRATEGIA EN EL AMBITO BILATERAL	143-165
CAPITULO V: LA ESTRATEGIA DE CHILE COMO RUTA DE TRANSITO EN EL MERCADO DE LA DROGA Y LAS POLITICAS ESTABLECIDAS PARA COMBATIR EL NARCOTRAFICO	
1. CHILE EN EL CIRCUITO DE LA DROGA	166
1.1 LA GESTION DEL ESTADO PARA FRENAR EL NARCOTRAFICO	167
1.2 EL CONSEJO NACIONAL PARA EL CONTROL DE ESTUPEFACIENTES	168
1.3 LA POLITICA Y PLAN NACIONAL DE CONTROL DE DROGAS	170
1.4 RESULTADOS DE LA GESTION A NIVEL NACIONAL	172

2. LA LEY DE DROGAS Y ESTUPEFACIENTES	173
3. EL CONTROL DE LA OFERTA Y ELIMINACION DEL TRAFICO ILICITO	182
4. AUMENTO DEL FLUJO DE ESTUPEFACIENTES A TRAVES DE CHILE	189
4.1 VIAS DE TRAFICO DE DROGA	191
- Transporte Terrestre	191
- Transporte Aéreo	192
- Transporte Marítimo	193
4.2 AUMENTO DEL TRAFICO ILICITO POR LA VIA MARITIMA Y AEREA	193
4.3 PROBLEMAS PARA AUMENTAR EL CONTROL DEL TRAFICO ILICITO	197-201
CONCLUSIONES	202-204
BIBLIOGRAFIA	205-212

ANEXOS:

ANEXO N° 1: CARACTERISTICAS DEL NARCOTRAFICO

- Antecedentes
- Las Organizaciones de Narcotraficantes
- Niveles de Influencia

ANEXO N° 2: ENTREVISTA N° 1: Elías Arriagada, Inspector Brigada Antinarcóticos Aeropuerto Arturo Merino Benítez, Policía de Investigaciones de Chile.

ANEXO N° 3: Entrevista N° 2: David Barraza, Técnico Subdirección de Fiscalización Depto. de Drogas Aeropuerto Arturo Merino Benítez, Servicio Nacional de Aduanas.

ANEXO N° 4: Entrevista N° 3: Capitán René Martínez, Jefe de Operaciones Depto. de Control de Drogas y Prevención Delictual (OS-7) de Carabineros de Chile.

ANEXO N° 5: Decomisos de Drogas años 1990- 2000

ANEXO N° 6: Gráfico 1 Decomisos Clorhidrato de Cocaína.

ANEXO N° 7: Gráfico 2 Decomisos Cocaína Base.

ANEXO N° 8: Gráfico 3 Decomisos Marihuana.

INTRODUCCION

Con la caída del Muro de Berlín (1989) termina la bipolaridad Este-Oeste que dividió al mundo en dos bloques. Surge así el período de la Posguerra Fría, que se caracteriza por un proceso de globalización que, por ser de carácter mundial, genera una fuerte condicionalidad e interdependencia entre los países, especialmente en las naciones menos desarrolladas de Europa y América Latina.

Esta etapa constituye la principal característica del sistema político moderno, y comprende una multiplicidad de eslabones o interconexiones entre los estados y sus sociedades¹. Incluye el desarrollo de procesos que pueden tener alcance global o que operan a nivel mundial, haciendo que la política y otras actividades de la sociedad se extiendan a través de los estados de la comunidad internacional. También conlleva una interacción entre ellos, pues los cambios que surjan en un estado afectarán, en mayor o menor grado a otras naciones, de acuerdo a los vínculos que tengan con los países en conflicto, sus características, la estabilidad política, económica y social, entre otros.

Sin embargo, la globalización no es igual en cuanto al alcance y sus consecuencias, pero hace que las naciones se expongan a nuevos peligros, y sean más vulnerables por sus diferencias económicas, sociales, de educación y salud que existen en los países, especialmente los subdesarrollados.

El desarrollo tecnológico y los cambios político- sociales que se producen en la posguerra hace que surjan nuevos temas, conflictos y eventuales problemas para los estados: movimientos nacionalistas, de grupos étnicos o religiosos, protección del medio ambiente, la defensa del sistema democrático, el terrorismo, los derechos humanos, entre otros.

¹ Anthony Mc Grew, *Conceptualizing Global Politics*, Global Politics, Policy Press Cambridge University, 1992, p. 23

Desde esta perspectiva, el ámbito de la seguridad nacional también ha evolucionado, pues el "enemigo" ideológico ha sido desplazado por una gran variedad de "amenazas" ambientales, delictuales y valóricas, que pueden dañar gravemente a los países, su estructura política, económica, social, cultural y moral, poniendo en peligro la estabilidad y soberanía de los estados.

Una de las peores amenazas para el sistema internacional y hemisférico es el crimen organizado. Y una de sus formas más peligrosas es el narcotráfico, considerado uno de los delitos más perniciosos, cuyo impacto y manifestaciones en la sociedad son cada día más evidentes y se extienden a una velocidad incontrolada.

El tráfico de estupefacientes, se ha convertido en uno de los principales temas de las agendas de los países y en uno de los centros del debate estratégico a nivel internacional. Esto se debe, a los graves efectos que produce en la salud de las personas y especialmente a la estabilidad y soberanía de los países, por la gran corrupción que genera a nivel político, social y judicial.

A esto se agrega el daño a la estructura económica y la cercana relación con los grupos guerrilleros y paramilitares en algunos países. Al mismo tiempo, es un factor de tensión pues en el continente, podría generar situaciones de conflicto entre los estados que se consideren directa o indirectamente afectados por el narcotráfico.

Sin embargo, este fenómeno no se limita a la producción y consumo a nivel internacional; también incluye la creación de redes y rutas transnacionales de circulación de droga, involucrando no sólo a los estados, sino también a un número creciente de actores que representan a la sociedad civil internacional.

La preocupación por el tema aumenta constantemente, debido a una serie de factores que se extienden con más fuerza: la acelerada venta de alcaloides en un mercado que se expande a una velocidad alarmante; la número de personas y entidades involucradas en las

diversas etapas de producción, transporte y venta de narcóticos. El surgimiento de una gran variedad de drogas, cada vez más adictivas y nocivas; las áreas de influencia en las que se desenvuelve, mediante sobornos o amenazas; el aumento de la violencia y la criminalidad ligada al negocio de la droga.

La expansión del narcotráfico, se ve favorecida por la globalización económica, la cual amplía los mercados de consumo, que abarcan Estados Unidos, Europa y Asia. Esto hace que surjan nuevas organizaciones o carteles, los que mediante del desarrollo tecnológico, disponen de una gran variedad de instrumentos para producir estupefacientes, concretar sus transacciones y enviarlos a los mercados de consumo. De ahí su versatilidad, adaptándose rápidamente a las normas y políticas de control de los estados para llegar a los mercados, satisfacer la demanda e invertir los dineros que le genera este "negocio" ilícito.

El alcance que está teniendo el tráfico de drogas y sus efectos en todos los niveles, preocupa a los países involucrados, directa o indirectamente como productores, procesadores, de tránsito o lavadores del dinero que se obtiene de la venta de narcóticos. Pero también inquieta la comunidad internacional y a los organismos internacionales, los que se han visto obligados a adoptar una postura enérgica y a trabajar en conjunto. Esto requiere no sólo el compromiso sino también la voluntad para cooperar entre los gobiernos, las autoridades policiales, judiciales y los organismos no gubernamentales.

Nuestra hipótesis de trabajo plantea que la incorporación de nuevos países como rutas de tránsito de drogas en el hemisferio, los exponen a los efectos que conlleva el narcotráfico, potenciando cada vez más su expansión en la región.

El alcance global de este delito, compromete las relaciones de los países involucrados, particularmente entre Estados Unidos y los Países Andinos productores de hoja de coca y cocaína: Perú, Bolivia y Colombia. Y aunque se puede abordar este tema desde varias perspectivas, a nivel de países destacan dos dimensiones:

a) De la demanda, encabezada por Estados Unidos quien, hasta la década del ochenta abordó el tema como un problema de salud pública que, radicaba en los países productores de droga. Esto es contradictorio, considerando que la población norteamericana es la mayor consumidora de cocaína, heroína, y uno de los principales productores de marihuana en el mundo.

A pesar de ello, los gobiernos norteamericanos consideran este fenómeno como un problema de seguridad nacional y una amenaza a la estabilidad democrática. Es decir, compromete sus intereses, en una de las máximas prioridades, lo cual se ha proyectado a nivel internacional, favorecido por el estatus de potencia mundial que tiene. Por lo mismo, adopta una posición unilateral frente al tema, al aplicar un proceso de certificación, mediante el cual califica a los países relacionados con la producción y tráfico de drogas en la región. Así, quedan validados o no para recibir su ayuda económica y su imagen en el escenario internacional se ve gravemente deteriorada.

b) De la oferta: encabezada por Perú y Bolivia, que son los mayores productores de hoja de coca, y Colombia, procesador de cocaína a nivel mundial. Ellos consideran que si no existiera un mercado consumidor de drogas, no sería necesario producirlas; es decir, no existirían.

Lo anterior crea una visión desarticulada del problema, pues muestra a los países consumidores como "víctimas" y a los productores, los vincula con la criminalidad, el delito, la corrupción y la delincuencia. Pero no significa que no se preocupen del tema; al contrario. En estos países, los efectos del narcotráfico han sido devastadores. Por ello están adoptando todas las medidas y disponiendo de la mayor cantidad de recursos para evitar que este delito continúe afectándolos.

La envergadura de este problema, su amplio y rápido alcance hacen necesario abordarlo desde dos perspectivas. Una global, que implica un trabajo en conjunto, por lo que es fundamental que los estados y organismos internacionales coordinen sus experiencias, conocimientos, estrategias y recursos para enfrentar el problema desde todos los sectores,

aplicando medidas eficaces. Esto facilitará el trabajo policial y permitirá controlar la producción, transporte, venta y consumo de drogas desde todas las áreas y en todos los niveles.

La otra dimensión es particular, según el grado en que los estados están involucrados, las consecuencias que genera, la disponibilidad de recursos, la capacidad policial, judicial y gubernamental para detenerlo. Por ello, las medidas y las normas que establezcan dependen de las características de cada nación y los efectos que tengan en ella. Esto es fundamental, debido a que el narcotráfico tiene una serie de etapas e involucra una amplia gama de personas, profesiones, instituciones y países.

Al mismo tiempo, es indispensable la voluntad política dentro de cada estado para sugerir, proponer y aplicar normas más eficaces, perfeccionar el sistema jurídico, para sancionar y castigar el tráfico de drogas, a los narcotraficantes y sus delitos conexos. La adopción de medidas eficaces se hace cada vez más urgente, ante la velocidad con que se extiende este problema, y la versatilidad de las organizaciones para adaptarse a las normas y controles de cada país, no han sido impedimento para expandir su negocio. Esto le da al narcotráfico un carácter de "plaga o epidemia" y se transforma en un enorme desafío para las naciones, sus gobernantes e instituciones y toda la sociedad.

Por su fuerte repercusión en la estabilidad de los estados, esta amenaza también afecta las relaciones entre los países de la región, especialmente con Estados Unidos. Esto se debe a las fuertes medidas que ha impuesto esta nación para detener el flujo creciente de drogas. Uno de los principales mecanismos es el proceso de certificación a través del cual, califica la gestión que realizan los países de todo el mundo para "colaborar" con la política antidrogas que realiza el gobierno norteamericano, condicionando la ayuda económica que entrega a esos países y su apoyo en los organismos económicos internacionales.

Este trabajo es de carácter descriptivo que pretende abordar la dimensión internacional del narcotráfico, en el contexto de las relaciones hemisféricas. Para ello se recurrirá a las fuentes

secundarias que se refieren a la interpretación y conceptualización del tráfico de drogas, y su impacto en la región y en Chile. Del mismo modo, se utilizará documentación oficial de organismos internacionales, como acuerdos y reuniones internacionales que tratan y norman el problema de la droga, su evolución y las legislaciones que sobre el particular se han propuesto a nivel global, regional y nacional.

En el caso chileno, recurriremos además, a entrevistas con especialistas de los servicios encargados del controlar el ámbito del tráfico ilícito, quienes aportarán una visión más directa y actualizada del problema, como asimismo sus proyecciones respecto su avance.

El tema se desarrolla en cinco capítulos; en el primero abordará el narcotráfico como un problema internacional, desde su evolución y la forma en que ha extendido en el mundo y los esfuerzos que se han realizado para detenerlo. En capítulo dos se refiere al narcotráfico como un tema de la agenda hemisférica, la situación de los países sudamericanos en la cadena de la droga y el trabajo de la organización de los Estados Americanos para frenar su avance. El capítulo tercero, se refiere a Estados Unidos y su posición hegemónica frente al Narcotráfico, la política de seguridad respecto a América Latina y los mecanismos de control aplicados para detener el avance de este problema en la región. En el capítulo cuarto se expondrá la respuesta de Chile frente al narcotráfico en el marco de las relaciones hemisféricas, los principios de la política exterior chilena, su participación en las reuniones internacionales así como también hemisféricas y bilaterales. Finalmente, en el capítulo quinto se expondrá la estrategia de Chile en el circuito de la droga, como ruta de tránsito, y las políticas establecidas para combatir su avance.

OBJETIVOS

1.1 Objetivo General: Identificar y dimensionar el fenómeno del tráfico de drogas en el escenario internacional y a nivel hemisférico, determinando en qué medida es un problema en la agenda internacional (en cuanto a su expansión).

1.2 Objetivos Específicos: Identificar cuales son los actores más relevantes en el escenario internacional y regional (América Latina) respecto del problema del tráfico de drogas.

: Evaluar el impacto de las políticas adoptadas por los Estados Unidos, como potencia mundial y hemisférica, en materia de tráfico de drogas especialmente aquellas que influyen en América Latina.

: Identificar y evaluar cuál es la situación de Chile como vía de tránsito de drogas en el contexto regional, y el impacto de esto en las relaciones interamericanas.

: Describir y explicar las políticas de estado adoptadas por el gobierno chileno en materia de narcotráfico (incluidas las normas legales) y, particularmente en el área de control, evaluando el impacto que la condición de "ruta de tránsito de droga" le ha significado en su proyección internacional y hemisférica.

ANTECEDENTES DEL ESTUDIO

Desde hace más de veinte años el tráfico de estupefacientes ha sido tema de preocupación a nivel mundial, por la amenaza que representa para los Estados: degrada a las sociedades, corrompe y desestabiliza a los gobiernos y sus sistemas políticos, y genera delincuencia y violencia.

Esta amenaza comenzó a surgir de manera imperceptible para los Estados y sus autoridades, primero, con la producción de marihuana, cocaína y heroína, drogas que en un principio se producían de manera artesanal. Sin embargo, tanto el volumen de producción y demanda como en el poder alucinógeno que tienen, han crecido de manera alarmante.

El desarrollo tecnológico y la globalización facilitan el tráfico de estupefacientes, involucrando a personas e instituciones en todos los niveles: político, social, económico, cultural, policial, judicial, legal. Por ello, este tema se ha convertido en una de las grandes preocupaciones, por las enormes consecuencias que genera: corrupción en todos los niveles, repercusión en todos los aspectos de la economía, desestabiliza los mercados financieros e inmobiliarios, aumenta la violencia (con el lavado de dinero ilegal), causa graves daños físicos y psicológicos a los consumidores y su familia.

Los mayores productores de narcóticos son Afganistán, Birmania (Myanmar) Irán, Sudeste Asiático, Tailandia y América Latina (Colombia, México, Bolivia y Perú), especialmente de drogas como marihuana, cocaína y heroína.

La envergadura y consecuencias del narcotráfico no sólo preocupa a los países, sino también a las Organizaciones Internacionales. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha realizado una serie de conferencias y ha propuesto una serie de acuerdos para enfrentar y combatir este problema en conjunto. En ellos destaca la Conferencia Internacional contra el Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (1988). En él se plantea a los países trabajar

en conjunto para fortalecer y complementar lo establecido en acuerdos anteriores, intensificar los medios jurídicos y la cooperación internacional a fin de suprimir la producción, el tráfico de drogas ilícitas y los productos precursores o sustancias para elaborar estupefacientes.

A nivel hemisférico, esta lucha se manifiesta a través de los Acuerdos bilaterales que han suscrito países productores, de tránsito y consumidores. La preocupación se ha extendido a la Organización de Estados Americanos (OEA) a través de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE).

En el ámbito global y Hemisférico, Estados Unidos lidera esta lucha contra el tráfico de drogas, debido a que es uno de los principales consumidores del mundo. El control e influencia del gobierno norteamericano se manifiesta a través del Proceso de Certificación, por el cual cataloga a los países relacionados con la producción y tráfico de drogas. De esta forma, quedan validados o no para recibir importante ayuda financiera para combatir la producción y tráfico de narcóticos.

¿Qué ocurre en Chile?. A pesar de que no es un país productor de estupefacientes, el consumo de cocaína y pasta base de cocaína ha crecido en los últimos cinco años, especialmente en los jóvenes. También es preocupante la gran cantidad de droga que transita por nuestro país. Desde 1989 a marzo del 2000 se han decomisado 14.947 kg. de clorhidrato de cocaína.

Esta situación ha motivado la presencia de funcionarios norteamericanos, pues desde 1995 la Drug Enforcement Administration (DEA), está presente en Chile, desarrollando actividades informalmente. Desde 1998 esta agencia tiene cuatro agentes en Chile, que se dedican a recopilar y analizar información.

Sin embargo, la presencia norteamericana va más allá pues, entre 1998 y 1999 la DEA envió a nuestro país US\$ 9,100 millones para financiar distintos programas orientados a controlar el tráfico de drogas. De acuerdo a sus informes, Chile es usado por los

narcotraficantes para promover precursores químicos a los países productores y sirve como corredor de drogas hacia los grandes mercados.

Si esta situación continúa, ¿sería un motivo para que Chile sea incluido en el proceso de certificación norteamericano? ¿Qué posibilidades hay de que sea un país productor? ¿Qué medidas está tomando las autoridades de gobierno para enfrentar este problema? ¿Nuestra legislación está preparada para enfrentar y repeler el narcotráfico y sus consecuencias?. Estas son algunas interrogantes sobre un problema tan grave como este.

CAPITULO I: EL NARCOTRAFICO COMO UN PROBLEMA INTERNACIONAL

1. ORIGEN DEL NARCOTRAFICO

La producción, el consumo y tráfico de estupefacientes no es un problema reciente. Sin embargo, antes de abordar el tema, hay que entender el Complejo Coca- Cocaína. Es decir, distinguir entre consumo de la hoja de coca como un elemento fundamental de las antiguas culturas y la producción de la cocaína, uno de los 14 alcaloides que se pueden obtener de la planta cannabis, especie a la que corresponde este vegetal².

Muchos autores aseguran que el consumo de la hoja de coca es casi tan antiguo como el origen del hombre. Durante siglos, se comercializó opio desde Turquía y Persia a países del Medio Oriente y Asia, especialmente China y la India, donde el consumo de esta droga formaba parte de los rituales religiosos.

En los pueblos indígenas de América Latina el consumo de coca se realiza desde hace 6.500 años aproximadamente, configurando una cultura en torno a ella que se extendió desde Centroamérica, hasta el sur Andino y el Amazonas. Para estas culturas, es una planta sagrada y su consumo tiene simbolismos diferentes: de reposo, en momentos significativos de la vida social (bautizos, matrimonios y defunciones); como ofrenda o invocación de poderes ocultos; en la medicina tradicional (combatir el hambre, la fatiga y el cansancio generado por la altura), y en la adivinación.

Sin embargo, a fines del siglo XVIII y comienzos de siglo XIX, se produjo el descubrimiento químico de la cocaína, y su uso médico y farmacológico se expandió rápidamente. Durante el siglo pasado no predominó un control de las drogas, porque su abuso no era considerado como un problema internacional. Al contrario, en Europa y las

² Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL), División de Desarrollo Social. Significación Económica y Social de la Producción, Consumo y Tráfico de Drogas. Reunión de Expertos sobre Economía y Consumo de Drogas Ilícitas en América Latina y el Caribe. Santiago, enero 1997. P. 45.

grandes potencias coloniales asiáticas, la producción de opio a gran escala se organizó de manera sistemática, ya sea con la aprobación de los gobiernos o de sus autoridades³.

A comienzos de siglo XX, aparecen los mercados legales de opio y cocaína en Estados Unidos, Europa, y de heroína en el Lejano Oriente, transformando al narcotráfico en un sector del comercio internacional ampliamente aceptado⁴.

Lo anterior gatilló la masificación del consumo y la adición a estas drogas, especialmente en Asia y Estados Unidos, preocupando al gobierno, los médicos y a la comunidad internacional. Sin embargo, en Latinoamérica, el problema aún no aparecía.

2. COOPERACION INTERNACIONAL

En general el tráfico de drogas se reducía a pequeñas comunidades, ubicadas en una localidad geográfica y con marcos socio culturales propios. Pero con el desarrollo del comercio y las comunicaciones, la actividad se extendió a una velocidad cada vez mayor, siendo incontrolable a partir del siglo XX, en las regiones más desarrolladas y las grandes potencias.

El control del flujo de drogas se hizo incontrolable y por ello, la comunidad internacional se preocupó de fiscalizar respecto del tema, a través de una serie de convenciones y tratados. La primera fue la Conferencia Internacional de Shanghai (1909), para limitar el embarque de narcóticos y reducir el tráfico de opio.

De esta conferencia se creó la Comisión del Opio, que suscribió la Convención Internacional del Opio (1912), el primer instrumento de control interno que trató de regular la elaboración, venta y consumo de opio manufacturado (morfina) y cocaína, así como transporte de aquellas consideradas necesarias para uso médico o científico⁵.

³ Jack Donnelly, "Las Naciones Unidas y el Régimen Global de Control de Drogas". En Peter H. Smith, *El combate a las drogas en América*, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 359.

⁴ Stephen E. Flynn, *Erosión de la Soberanía y la Incipiente Globalización del Narcotráfico*; en Colin McLachlan, *El Narcotráfico*. Separatas de Revista Occidental. Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas, Estudios Latinoamericanos, México, 1995, p. 52.

⁵ United Nations, *United Nations and Drugs Abuse Control*. Department of Public Information. New York, 1997. p. 63- 75.

En la práctica los resultados no fueron los esperados, porque la aplicación de sus estipulaciones no era obligatoria. Sin embargo, fue un avance importante, pues formuló los principios generales que sirven de guía para el control internacional de drogas hasta hoy.

2.1 SOCIEDAD DE LAS NACIONES: EL ENFOQUE DE LA OFERTA

Antes del inicio de la Primera Guerra Mundial, el número de sustancias reguladas por considerarse peligrosas fueron la adormidera (de la cual se extrae el opio), el arbusto de la hoja de coca (cocaína) y la planta cannabis (marihuana). Sin embargo, los sistemas de control se aplicaron muy desordenadamente, haciéndolo cada vez más lento y complejo.

La situación cambió en 1919, cuando la Sociedad de las Naciones estableció controles internacionales obligatorios, supervisados por la recién creada Junta de Control del Opio. Además, decretó que la producción debía ser monopolizada por los gobiernos de los países en los que se elabora, y fijó un plazo de quince años para eliminar el tráfico de esta sustancia.

A partir de ese momento, el enfoque de la Sociedad se basó en la oferta, centrando su trabajo en el control de la producción, venta y consumo legal de drogas peligrosas con fines médicos o científicos⁶. Para ello, la Junta de Control se reestructuró, llamándose Junta Central Permanente, cuyo objetivo era crear un sistema internacional de control más estricto. Pero la aplicación de este sistema tuvo una eficacia relativa, pues dependía del poder y la legitimidad de los gobiernos.

Esto hizo que la producción, el tráfico y el consumo de drogas se desplazaran a los países donde la autoridad y soberanía eran débiles o inexistentes. Los proveedores cubrieron los antiguos monopolios controlados por los gobiernos, estableciendo nuevas bases de operaciones del mercado negro en Estambul y Shanghai⁷.

⁶ Jack Donnelly, "Las Naciones Unidas y el Régimen Global de Control de Drogas"; en Peter H. Smith, *El combate a las drogas en América*, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 363-364.

⁷ Colin MacLachlan, *El Narcotráfico. Separatas Revista Occidental*. Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas; Estudios Latinoamericanos, México, 1995, p.53.

Así nació el comercio de drogas, como un "negocio" que comprende la venta, el transporte y consumo narcóticos; la venta de productos químicos y la gran cantidad de dinero que se obtiene de ello. Esta actividad se extendió en el sistema internacional, especialmente en zonas que tienen un bajo poder de resistencia y de controles al tráfico internacional.

Por ello, la Asamblea de la Sociedad de las Naciones creó un Comité Consultivo sobre el Tráfico de opio y otras drogas peligrosas (1920), para que supervisara la aplicación de acuerdos sobre esta materia. A partir de este Comité surgieron tres convenciones importantes:

- Convención Internacional del Opio (1925), designó una Junta Central Permanente, para supervisar y restringir el comercio internacional de narcóticos. Para ello, se establece un sistema de certificación de importación y autorización de exportaciones para el comercio internacional lícito de narcóticos. Además, se amplió la variedad de drogas y las materias primas existente hasta la fecha, y se autorizó a la Junta a recomendar la suspensión de exportaciones de un país que no ejerciera un control adecuado.
- Convención Internacional para Limitar la Fabricación y Regular la Distribución de Drogas Narcóticas (1931). Apunta a limitar la fabricación mundial de estupefacientes en cantidades necesarias sólo para el uso médico o científico. Además, se creó un Sistema de Estimaciones Obligatorias para controlar y limitar la producción y distribución de drogas.
- Convención de 1936, se suprime el tráfico ilícito de drogas peligrosas. Este fue el primer llamado para establecer penas severas a los narcotraficantes. La medida se debe a que los controles legales internacionales de cargamentos de drogas fueron insuficientes para regular el tránsito de estupefacientes.

La aplicación de los controles establecidos en los acuerdos fue muy estricta, disminuyendo el comercio mundial de morfina y cocaína, pero al mismo tiempo, aumentó el consumo de heroína.

Sin embargo, en el período de entre guerras hubo dos problemas⁸:

- a) El sistema de controles nacionales estaba bajo supervisión internacional y su eficacia, dependía de la participación de todos los países o de aquellos que tuvieran una capacidad de producción mayor a la del consumo nacional. Es decir predominaba un sistema normativo mas que obligatorio; los únicos medios de carácter coercitivo era la "publicidad internacional adversa" y la amenaza de los países que participaban en el sistema, de suspender los abastos legales.
- b) Los controles sólo se referían a la oferta al por mayor, pero no consideraban la demanda de los consumidores de drogas, ni menos los problemas de prevenir la rehabilitación y el tratamiento de los adictos. Sólo en 1961 el sistema internacional se ha preocupado por las consecuencias de la demanda (consumo al por menor).

Durante la II Guerra Mundial, el narcotráfico casi desapareció pero cuando el conflicto terminó, el control internacional era casi nulo en algunas zonas de Europa y Asia, políticamente inestables o con encabezadas por gobiernos demasiado débiles. La puerta de entrada para América Latina y el Caribe fue la ciudad de la Habana (anterior a Fidel Castro).

Después de la guerra la Organización de las Naciones Unidas (ONU) asumió la fiscalización de estupefacientes, concentrándose en la oferta, especialmente en el desvío de la producción y comercio legal. Las funciones del Comité Consultivo (Liga de las Naciones) se transfirieron a la Comisión sobre Drogas Narcóticas (CDN), dependiente del Consejo Económico y Social de la ONU, en el Protocolo de 1946. A través de este documento, la comunidad internacional reforzó su firme intención de mantener el control sobre las drogas adictivas.

Con el resurgimiento del narcotráfico, se crearon nuevas drogas, sintetizando otros

⁸Jack Donnelly, "Las Naciones Unidas y el Régimen Global de Control de Drogas". En Peter H. Smith, El combate a las drogas en América, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 361.

compuestos (a partir de las materias primas naturales), con otros químicos, siendo más adictivas y peligrosas. Por ello, la ONU estableció el Protocolo de 1948, para regular la producción de adormidera, planta de la cual se extrae la heroína.

Lo mismo ocurre en el Protocolo de 1953, para regular y limitar el cultivo y producción de adormidera, así como la producción, el comercio al por mayor y el uso de opio, sólo para fines médicos. Además, se eliminó la sobreproducción de opio, controlando la cantidad individual almacenada por los países y sólo siete estados fueron autorizados para producir y exportar esta droga: Bulgaria, Grecia, India, Irán, Turquía, la U.R.S.S. y Yugoslavia.

Así, el sistema de fiscalización internacional se fue extendiendo pero su aplicación fue cada vez más compleja, dificultando el control más estricto de sustancias ilícitas. Por ello, la ONU aprobó la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, una de las manifestaciones más importantes del esfuerzo de los países para fiscalizar sobre el tema.

Esta reunión, fue uno de los pasos más importantes del régimen internacional del control de drogas, pues se lograron tres objetivos: a) codificar y armonizar los tratados anteriores b) simplificar y delinear los mecanismos de control para intensificar el impacto de los esfuerzos de la comunidad internacional. c) extender los sistemas de control al cultivo de plantas usadas como materia prima de drogas naturales (opio, marihuana y cocaína).

Por el enfoque predominante, no se menciona el tráfico ilícito, pues se consideran delitos: el cultivo, producción, fabricación, extracción, preparación, posesión, oferta en general; distribución, compra, venta, despacho; corretaje, expedición y expedición en tránsito, transporte, importación y exportación de estupefacientes en contra de las disposiciones establecidas en la convención.

El principio básico es "la obligación de limitar la producción, fabricación, exportación, importación, distribución, el comercio, uso y posesión de estupefacientes a los fines médicos y

científicos”⁹. Para cumplirlo, se creó la Comisión de Estupeficientes y Junta Internacional de Fiscalización de Narcóticos (JIFE) (The International Narcotics Control Board INCB, que reemplaza a la Junta Permanente), quien solicita a cada participante una estimación de sus necesidades médicas y científicas (de narcóticos).

Además, deben entregar estadísticas anuales de la producción, el consumo, importaciones y exportaciones, los decomisos e inventarios de drogas en su territorio. Así, cada estado queda limitado a la cantidad estimada de su fabricación e importación neta de estupeficientes. Sin embargo, dentro del sistema de estimaciones, la lista de sustancias controladas era muy reducida y no incluía a todas las drogas real o potencialmente peligrosas¹⁰.

Si la JIFE no queda satisfecha con la información que le entregan los gobiernos participantes, puede rechazar los resultados entregados, iniciar consultas y presionarlo para que adopte soluciones, llamar la atención de la comunidad internacional o recomendar a los demás países que dejen de comerciar drogas con el país en cuestión. Esta Junta deberá emitir un informe anual, a la Asamblea General de la ONU y a cada país, con los resultados de la fiscalización a los estados, las observaciones y recomendaciones para que tomen las medidas necesarias.

La Convención Única, también incluye disposiciones especiales sobre el comercio internacional, entre las que destacan:

- Prohibir la exportación e importación de estupeficientes que estén prohibidos por las leyes y reglamentos establecidos en cada país, sin un certificado de autorización. Para evitar falsificaciones, una copia de este documento es enviada al gobierno del importador.
- Inspección y fiscalización en puertos, zonas francas, y en cualquier parte del territorio a importaciones, exportaciones de narcóticos y empresas que se dediquen a esta actividad.

⁹ Centro Peruano de Estudios Internacionales, Perú: Control y Fiscalización de Estupeficientes y Lucha contra el Narcotráfico, Ministerio de Relaciones Exteriores, Lima, 1992, p. 31.

¹⁰ Jack Donnelly, “Las Naciones Unidas y el Régimen Global de Control de Drogas”. En Peter H. Smith, El combate a las drogas en América, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 363.

- Prohibir el envío de drogas por correo a personas individuales y empresas que no tengan una autorización para recibirlas, y detener aquellos que no tienen los permisos requeridos.
- Evitar que los envíos de estupefacientes se desvíen a otros países e impedir que sean descargados hasta que no lleguen al destino autorizado.

También solicita presten atención especial a la prevención del uso indebido de drogas y adopten las medidas para identificar el problema, educar a la población y Rehabilitar a los adictos. Esto representó un reconocimiento general al peso de la demanda en el problema de la droga. Además, permite a los países de una misma región crear Centros Regionales de investigación científica y educación para combatir los problemas del abuso y tráfico ilícito de drogas¹¹.

De esta forma, la década del sesenta comenzó con el establecimiento de un sistema de control internacional más fuerte y estructurado. Esto modificó la producción de las materias primas vegetales para la elaboración de drogas ilícitas y obligó a los narcotraficantes a trasladar las zonas de cultivo a otras regiones, donde el control de las autoridades era menos efectivo.

Las principales áreas se concentraron en América Latina, donde Perú y Bolivia surgieron como los mayores productores de hoja de coca en el mundo. Mientras que en Asia, Birmania, Afganistán y Laos, controlaron el cultivo de la amapola (opio). Estos centros de cultivo ilegal, se fueron consolidando gracias a la masificación del consumo de cocaína, especialmente en Estados Unidos, donde surgió una demanda explosiva de drogas, especialmente la cocaína.

Con la aparición del movimiento hippie, la "revolución sicodélica" y la actitud contestataria a la guerra de Vietnam aumentó el consumo de marihuana y otras sustancias como el hashis (derivado de la marihuana), elaborado en el Líbano.

En la década del setenta, comenzó a desarrollarse el cultivo masivo de cocaína para su

¹¹ Centro Peruano de Estudios Internacionales, Perú: Control y Fiscalización de Estupefacientes y Lucha contra el Narcotráfico, Ministerio de Relaciones Exteriores, Lima, 1992, p. 50.

producción y exportación masiva e ilegal. La extensión de los mercados y el aumento del consumo de otras sustancias al por menor, causó alarma en la comunidad internacional¹². La actividad se concentró en Asia, en el llamado Triángulo de Oro, formado por: Myanmar (Birmania), Tailandia y Laos, quienes lideraron la producción mundial de heroína durante los años setenta.

Así, se creó el Fondo de las Naciones Unidas para el Control del Abuso de Drogas (UNFDAC), para entregar ayuda técnica y financiera a los gobiernos de los países en la guerra contra las drogas. Hasta ese momento, el sistema de fiscalización internacional sólo incluía a los estupefacientes, es decir, sustancias de origen natural que tienen un alto efecto alucinógeno y producen graves daños a la salud. Pero no consideraba las sustancias psicotrópicas: drogas artificiales elaboradas con sustancias químicas, de efectos hipnótico- sedantes y alucinógenos, altamente peligrosas debido a que crean efectos de dependencia y pueden alterar el comportamiento a niveles muy violentos.

Por otra parte, se exige que los países que se adhieren a este acuerdo, tomen medidas establecidas en él, y las que consideren necesarias para limitar la producción, exportación, importación, distribución, reservas, comercio, uso de estas sustancias con fines ilícitos.

El acuerdo, también se refiere a la lucha contra el tráfico ilícito, entendido como la fabricación o el tráfico de sustancias psicotrópicas contrarios a las disposiciones establecidas en este convenio. Al respecto, las partes se comprometen en cuatro puntos: a) asegurar la coordinación de la acción preventiva y represiva a nivel nacional, creando un servicio apropiado que se encargue de ello. b) desarrollar la cooperación mutua entre los estado, a través del envío de información sobre casos de tráfico ilícito en otros países. c) mantener la coordinación y cooperación expedita entre los servicios de los estados y las organizaciones

¹² Raúl Sohr, *La Guerra Ambigua: Fuerzas Armadas y Narcotráfico*, Colección Posiciones y Debates, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago, 1991, p. 16.

internacionales d) facilitar las acciones judiciales entre los países sin dañar o perjudicar el sistema penal de cada uno de ellos.

Como el uso de estas sustancias es sólo médico y científico, se establece que los medicamentos deben estar correctamente etiquetados y ser suministrados con receta médica, cuando se destinen a uso particular de acuerdo a ciertas exigencias para quienes las emiten. Además, cada país debe tomar las medidas necesarias para evitar y prevenir el uso indebido de estas sustancias en la población, así como también rehabilitar a las personas afectadas.

A fines de los setenta, la lucha internacional contra el narcotráfico fue más intensa, pues aumentaron las normas y por ende, los costos del tráfico ilegal; pero esto no impidió la masificación explosiva del consumo.

En la década del ochenta, el problema de la droga continuó expandiéndose con mayor intensidad y por canales ilícitos o clandestinos alrededor del mundo. La producción mundial de cocaína se concentraba en Perú, Bolivia y Colombia mientras que la heroína se elaboraba en Medio Oriente, en la llamada Media Luna de Oro: Pakistán, Afganistán e Irán. El Líbano continuó liderando la producción de hashis.

A ellos se agregan otros países como Vietnam, Kenia y Nigeria. Todos ellos con características similares a los productores más establecidos: débil autoridad del gobierno central; desarrollo creciente del transporte y conexiones financieras con los mercados nacionales; las actividades son protegidas o apoyadas por grupos insurgentes o paramilitares, contrarios al gobierno.

De esta forma, el narcotráfico adquiere dos dimensiones: a) transnacional, porque la producción se desarrolla en una gran cantidad de países, especialmente en zonas donde no imperan las leyes internacionales. b) multidisciplinaria, porque comprende la producción de materias primas, la fabricación, el transporte, distribución de la droga hacia los grandes mercados, y el consumo masivo.

Lo anterior obligó a las Naciones Unidas a adoptar medidas más eficaces. En 1981, la Comisión de Estupefacientes formuló la Estrategia Internacional para la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas. Consiste en un programa básico de acción quinquenal que abarca todos los aspectos de la fiscalización, el tráfico, el uso indebido, tratamiento y la rehabilitación. También incluye la sustitución de cultivos y propuestas de acción para los estados.

3. UN NUEVO ENFOQUE MULTIDISCIPLINARIO

Por las dimensiones y el alcance del tráfico y uso indebido de narcóticos, las Naciones Unidas adoptó un enfoque multidisciplinario del problema, el que dio a conocer en la Declaración sobre la Lucha contra el Narcotráfico y el Uso Indebido de Drogas de 1984. En ella, los describe como una actividad criminal internacional que la máxima prioridad y la exige la atención urgente.

La Organización, considera que la producción ilegal, la demanda, el consumo y el tráfico ilícito de drogas obstaculizan el progreso económico y social. Además, constituyen una grave amenaza para la seguridad y el desarrollo de muchos países y pueblos, y deben ser combatidos por todos los medios morales, legales e institucionales, a nivel nacional, regional e internacional¹³.

El nuevo enfoque se materializó en dos reuniones importantes:

A- Conferencia Internacional sobre Abuso de Drogas y Tráfico Ilícito de 1987, donde los participantes toman conciencia de la importancia de coordinar las actividades, y de generar una acción universal para combatir el problema de la droga en todas sus formas a nivel regional e internacional.

Para ello, se creó el Plan Amplio y Multidisciplinario de Actividades Futuras (CMO), que incluye un conjunto de medidas específicas que abordan todos los aspectos del narcotráfico.

¹³United Nations, United Nations and Drugs Abuse Control. Department of Public Information. New York, 1997, p.72.

También incluye sugerencias para coordinar una serie de acciones de carácter nacional, regional e internacional y la participación de una amplia gama de actores: instituciones de gobierno, de enseñanza superior y dedicadas a la investigación y otros cuerpos académicos y organizaciones privadas.

El CMO contienen 35 objetivos para abordar la prevención y reducción de la demanda ilícita de drogas; el tratamiento y la rehabilitación. En cuanto al control de la oferta, las propuestas son:

- Fortalecer el sistema internacional de control de drogas narcóticas y sustancias psicotrópicas.
- Empleo racional de los productos farmacéuticos que contienen drogas narcóticas y sustancias psicotrópicas.
- Fortalecer el control de los desplazamientos internacionales de sustancias psicotrópicas.
- Acciones relacionadas con el aumento del número de drogas controladas.
- Control del desplazamiento comercial de precursores, productos químicos específicos y equipo para elaborar drogas o transportarlas.
- Control de análogos de sustancias bajo control internacional.
- Identificar el cultivo de plantas narcóticas ilícitas.
- Eliminar los laboratorios ilícitos.
- Reestructurar las zonas que antes estaban bajo cultivo de drogas ilícitas.

En cuanto a la supresión del tráfico ilícito, el CMO propone:

- Suprimir las redes de tráfico.
- Promover la entrega controlada de estupefacientes.
- Facilitar la extradición a otros países de personas involucradas en tráfico ilícito.
- Ayuda jurídica mutua.
- Admitir como evidencia muestras de grandes confiscaciones de drogas.

- Mayor eficacia de las condiciones penales.
- Decomiso de los instrumentos y procedimientos de tráfico ilícito de drogas.
- Fortalecer los controles de desplazamiento por puntos oficiales de entrada.
- Fortalecer los controles en los límites externos y de la maquinaria de ayuda mutua, con reuniones económicas de los estados soberanos.
- Vigilancia de los puntos de contacto en la frontera, por tierra, agua y aire.
- Controles al uso del correo internacional para el tráfico de drogas
- Control de embarques en alta mar y de aviones en el espacio aéreo internacional.

A través del Plan Amplio, se demuestra la importancia que se le está dando al narcotráfico como un problema complejo y se destacan avances en tres puntos:

- a) Debido al carácter multifacético del narcotráfico, los estados están conscientes de la necesidad de abordar el problema por separado: desde la perspectiva de la oferta y la demanda; y de la responsabilidad compartida para entregar los recursos adecuados que permitan eliminar el problema desde todos los ámbitos: producción, tráfico y consumo ilícito (y rehabilitación).
- b) Se amplió el tema de la erradicación forzosa de cultivos al contexto de desarrollo rural, mediante la entrega de incentivos económicos a los agricultores de las zonas más pobres.
- c) Por su carácter multidisciplinario, se extiende a muchos países involucrados en el problema, especialmente los del tercer mundo, ampliando las posibilidades de aumentar la ayuda que reciban de las grandes potencias.

Sin embargo tiene inconvenientes, porque muchas de las recomendaciones son muy generales, y no se exige compromiso legal obligatorio de los Estados. Además, este enfoque, si bien requiere del consenso y la cooperación internacional, podría repercutir internamente en los países, impulsar nuevos conflictos y afectar las relaciones entre ellos. Esto se manifiesta especialmente entre Estados Unidos y los países directa o indirectamente ligados al narcotráfico en América Latina: Colombia, Perú, Bolivia y México.

A pesar de que los controles internacionales se hicieron cada vez más estrictos, las organizaciones de narcotraficantes o carteles, estaban cada vez mejor estructuradas y habían desarrollado una gran capacidad de adaptación para evadirlos y satisfacer la demanda, especialmente en Estados Unidos y Europa. Provistos de tecnología de punta disponían de los medios técnicos, sustancias químicas y transporte para elaborar la droga y transportarla (por aire, mar o tierra) a los mercados de consumo¹⁴. Al mismo tiempo, ampliaron sus áreas de influencia a todas las estructuras sociales; mediante sobornos y amenazas fueron socavando a las autoridades de gobierno, tribunales de justicia, policía o financiando campañas para optar a cargos públicos.

Pero también han penetrado en el sistema económico y gracias al alto precio de la venta ilegal al por menor, los carteles reciben grandes volúmenes de dinero, el cual es "blanqueado o lavado", a través de diversos métodos: inversiones en instrumentos financieros (bonos, acciones, depósitos) o depósito de pequeñas sumas de dinero en países que fiscalizan esta transacción, y especialmente en los que rige el secreto bancario.

El dinero también se invierte en propiedades, bienes raíces (terrenos, casas, departamentos, locales comerciales, restaurantes, discoteques, etc.) o se utiliza en la compra de otros bienes: automóviles, yates, sistemas de comunicaciones de última generación (radares, teléfonos celulares, sistemas de radiodifusión), aviones; materiales e instrumentos para construir laboratorios y procesar las drogas (precursores químicos).

Este panorama obligó a la ONU a plantear medidas que permitan combatir más eficazmente los múltiples aspectos del tráfico ilícito de drogas, para lo cual se realizó la Convención de 1988.

¹⁴ Stephen E. Flynn, Erosión de la Soberanía y la Incipiente Globalización del Narcotráfico, en Colin McLachlan, El Narcotráfico. Separatas de Revista Occidental. Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas, Estudios Latinoamericanos, México, 1995, p. 57- 59.

B- Convención Internacional contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, en la cual los países manifiestan su preocupación por el aumento de la producción y consumo de narcóticos, el ingreso del tráfico ilícito en los diversos grupos sociales, y la utilización de niños y jóvenes para realizar estas actividades.

También, afirma que la producción, la demanda y el tráfico ilícito de los narcóticos representan una grave amenaza para la salud, el bienestar de las personas y menoscaban las bases económicas culturales y políticas de la sociedad, debido al creciente aumento de la producción, la demanda y el tráfico ilícito de ellas.

La importancia de esta Convención es que identifica a los carteles de narcotraficantes como organizaciones delictivas transnacionales. También define al tráfico ilícito como un delito internacional que genera importantes rendimientos financieros y fortunas, que permiten a dichas organizaciones invadir, contaminar y corromper las estructuras de la administración pública, las actividades comerciales y financieras lícitas y a la sociedad en todos sus niveles.

El documento es particularmente detallado y su propósito es promover la cooperación entre las partes a fin de que puedan enfrentar con mayor eficacia a los diversos aspectos del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas que tengan una dimensión internacional¹⁵.

Al igual que en acuerdo de 1987, los estados coinciden en que suprimir y erradicar el tráfico ilícito de narcóticos es una la responsabilidad colectiva, para lo cual se requiere de la cooperación y una acción coordinada internacional. Pero también destacan tres aspectos nuevos:

- mejorar la asistencia, especialmente para suprimir el tráfico por mar.
- establecer medidas para controlar y restringir la venta de determinadas sustancias como los

¹⁵ Organización de las Naciones Unidas, Convención Internacional Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas del 20 de diciembre de 1988, Diario Oficial de la República de Chile N° 33.749, 20 de agosto de 1990, p. 2.

precursores químicos, productos químicos y disolventes que se usan para fabricar estupefacientes. Esto se considera como una de las causas de la creciente producción clandestina de drogas y sustancias psicotrópicas.

- robustecer e intensificar los medios jurídicos eficaces de cooperación internacional en asuntos penales.

Otro de los avances es la identificación del "Estado en Tránsito": estado a través de cuyo territorio se hacen pasar los estupefacientes, sustancias psicotrópicas y precursores químicos no autorizados en las listas, y que no es punto de procedencia ni es el destino final de esas sustancias. Paralelamente, se amplía la lista de narcóticos y sustancias psicotrópicas sometidas a control internacional.

Entre los actos considerados delito internacional delitos penales cuando se cometan internacionalmente el cultivo, la posesión o la adquisición de estupefacientes o sustancias psicotrópicas para el consumo personal en contra de lo dispuesto en las anteriores convenciones. Pero además, se especifican otras actividades:

- Fabricar y transportar o distribuir equipos, materiales o sustancias ilegales a sabiendas de que van a ser utilizadas en el cultivo, la producción o fabricación ilícita de estupefacientes o sustancias psicotrópicas.

- Posesión o adquisición de las sustancias anteriores para la oferta, venta, envío, transporte, importación o exportación.

- Convertir o transferir bienes que procedan de los delitos establecido en el acuerdo para ocultar o encubrir el origen ilícito de esos bienes.

- Organizar cualquier de las actividades consideradas como delitos en este acuerdo.

- Adquirir, poseer y utilizar equipos, materiales o sustancias en el cultivo, producción o fabricación ilícitos de estupefacientes o sustancias psicotrópicas

- Instigar, facilitar, inducir, participar, así como la asociación, confabulación, tentativa; incitar y asesorar en la ejecución de cualquiera de los delitos establecidos en el acuerdo.

Para erradicar el tráfico ilícito se proponen diversas medidas:

1- Decomiso de estupefacientes, sustancias psicotrópicas, los materiales, equipos o instrumentos que se utilicen para cometer los delitos tipificados anteriormente.

2- Identificación, detección, embargo preventivo o incautación del narcóticos, equipos y otras sustancias. Los fondos, ingresos u otros beneficios derivados de la venta y tráfico ilícito de dichos productos así como los bienes en los cuales se han transformado o con los que se han mezclado.

3- Solicitud de extradición, aplicable a las personas involucradas en delitos u otras actividades relacionadas con el tráfico de drogas, para que cumplan condena en otro país al que pertenecen o en otro que inicie un proceso en su contra.

4- Asistencia judicial recíproca en las investigaciones, procesos y actos jurídicos para: recibir testimonio, tomar declaración, efectuar inspecciones o incautaciones; facilitar elementos de prueba; identificar o detectar el producto y entregar expedientes relacionados con el caso, incluyendo documentación bancaria, financiera, social y comercial. En situaciones especiales, estas actividades se realizarán con el apoyo de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL).

5- Colaboración estrecha entre los estados, para aumentar la eficacia de las medidas de detección y represión. Lo anterior implica mantener y reforzar los canales de comunicación y el intercambio de información entre los organismos y servicios competentes (indagación de identidades, movimiento de productos o bienes y de estupefacientes, sustancias y otros instrumentos).

También requiere el desarrollo de programas de capacitación y perfeccionamiento en sobre métodos utilizados en la detección y supresión de los delitos; rutas y técnicas utilizadas en

los estados de tránsito y medidas para evitar su utilización. Vigilancia de la exportación e importación de narcóticos y precursores químicos; detección y vigilancia del movimiento de bienes derivados de la comisión de los delitos y los métodos para encubrir dichos productos.

6.- Cooperación y asistencia recíproca a los "estados en tránsito", especialmente a los países en desarrollo que la necesiten, mediante programas definidos. También se incluye la asistencia financiera a dichos estados para aumentar y fortalecer la infraestructura que necesiten para fiscalizar y prevenir el tráfico ilícito.

7.- Control de precursores químicos, materiales y equipos a través de medidas que impidan su comercio y desvío a otros países. Además, incluye el control a las empresas y personas que fabriquen o distribuyan estas sustancias.

8.- Erradicación del cultivo ilícito de plantas que contengan estupefacientes y sustancias psicotrópicas (planta adormidera, cannabis y arbusto de coca), mediante programas de erradicación y de sustitución de cultivos económicamente viables. Esto debe considerar diversos factores: acceso a los mercados, disponibilidad de los recursos, y condiciones socioeconómicas imperantes en el país.

9.- Fiscalización del transporte comercial, a fin de evitar que sea utilizado para cometer delitos vinculados al tráfico ilícito. Entre las medidas está la capacitación de del personal para descubrir personas o remesas sospechosas, control de las remesas de carga y de las zonas aduaneras.

10.- Eliminación del tráfico ilícito por mar, controlando e informando de los buques o naves (con bandera nacional, extranjera o sin identificación) sospechosas de ser utilizadas para el tráfico ilícito. En este caso podrán ser abordados e inspeccionados por las autoridades y adoptar las medidas respecto a la embarcación, los tripulantes y la carga, respetando el derecho internacional del mar y los derechos y competencia de los estados involucrados.

11.- Control de zonas y puertos francos, a través de medidas de vigilancia de bienes y personas en dichos recintos. También se incluye la inspección de las naves a su llegada y partida

(embarcaciones de recreo, barcos pesqueros, aeronaves y vehículos), los pasajeros y miembros de la tripulación, las cargas y equipajes. Además, la vigilancia de los puertos, los muelles, los aeropuertos y puntos fronterizos.

12- Investigar y controlar el uso de los servicios postales para el tráfico ilícito.

A pesar de que esta Convención es más específica que las anteriores, no es muy innovadora si se la compara con las normas y leyes establecidas en Estados Unidos, donde en esa fecha ya se estaba legislando para erradicar con más fuerza el tráfico ilícito. En cuanto a la entrega de asistencia financiera, a pesar de que da prioridad a los países menos desarrollados, en la práctica esto no se da porque ni siquiera ellos cuentan con los recursos, la estructura ni el fortalecimiento legal de los gobiernos.

C- Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas de febrero de 1990, en la que se manifiesta la voluntad de los gobiernos de comprometerse a asumir las medidas propuestas en la Convención anterior. En esta reunión destacan tres instrumentos:

1) Declaración Política: en ella, los estados reconocen la interrelación entre la demanda, la producción, la oferta, el tráfico y la distribución ilícita de narcóticos. Asimismo, están conscientes de los descomunales niveles de consumo, el cultivo y la producción ilícita de narcóticos. Enfatizan el carácter transnacional de este problema que amenaza a la salud y dignidad de la población, las estructuras socioculturales, económicas, políticas de la sociedad y la estabilidad de los países.

Por ello, reconocen la necesidad de adoptar y fortalecer un enfoque más integral de la cooperación internacional e intensificar las medidas y programas de control, para establecer una ofensiva nacional, regional e internacional contra este azote.

2) Programa Mundial de Acción: consiste en un conjunto de estrategias equilibradas (basadas en el Plan Amplio Multidisciplinario) para combatir el uso indebido y el tráfico ilícito de drogas a escala nacional, regional e internacional. Para ello se propone:

- Concretar acuerdos, entregar apoyo técnico- financiero y aplicar métodos para compartir información a fin de reforzar la capacidad de intercepción de cargamentos en los países en tránsito.
- Firmar acuerdos internacionales sobre controles de los capitales producidos por actividades relacionadas con el narcotráfico; que promulguen leyes que penalicen el blanqueo de esos dineros, y permitan incautar y confiscar los bienes derivados del narcotráfico. Para ello se invita a la División de Estupefacientes e INTERPOL a que preparen registros de leyes y reglamentos sobre el blanqueo de capitales, divisas, secreto bancario y confiscación de bienes, y que esta información esté a disposición de los Estados que la soliciten.
- Aplicar las medidas para evitar la transferencia ilícita de armas y explosivos, así como para eliminar los vínculos entre el tráfico ilícito de estupefacientes y las actividades de terroristas o mercenarios.
- Adoptar las medidas para ampliar los programas de capacitación y el intercambio de información entre los diversos organismos y funcionarios a nivel internacional.

La Asamblea General proclamó el Decenio de la Naciones Unidas contra el Uso Indebido de Drogas, que se extiende desde 1991 al año 2000, período en el que el Organismo intensificarán los programas y actividades en todos los niveles. Además, se decretó el 20 de junio como el Día Internacional contra el uso indebido y el tráfico ilícito de drogas.

A través de la Convención Internacional de 1988 y la sesión extraordinaria de 1990, se conforma la base de un marco normativo internacional más sólido, que permite a los países estar en condiciones de iniciar el ataque global al problema del narcotráfico. También permiten

crear conciencia en la población del alcance y la magnitud del narcotráfico, así como involucrara a los países a enfrentarlo desde múltiples sectores.

Sin embargo, el mayor problema es que muchos países, especialmente los menos desarrollados, no le han dado al tema la importancia que realmente tiene. Esto impide que se apliquen las medidas de control, porque no existen las leyes, los organismos, la infraestructura ni el personal debidamente capacitado para hacerlo. Esto sin duda es percibido y aprovechado por las organizaciones de narcotraficantes, haciendo al país más vulnerable y débil.

El desafío es que las propuestas de las organizaciones internacionales, se materialicen en hechos concretos, de lo contrario, siempre existirá una vía por donde se "filtre" el tráfico ilícito de drogas y las consecuencias que acompañan a este delito.

Sin embargo, se produjo un cambio en el XX Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1998. En esta reunión se buscó replantear el tema del narcotráfico, sus efectos en las naciones y las actividades ilícitas vinculadas a él. En este sentido, se afirmó que la gran variedad de términos utilizados como "narcotráfico", el "flagelo de la droga", la "toxicomanía", el "fenómeno de la droga"; la "drogadicción", el "narco-terrorismo" y otros, describen parcialmente el problema.

Es por ello que la organización ha decidido plantear este fenómeno como "problema mundial de la droga" (PMD). En su declaración Política, se define como el cultivo, producción, fabricación, venta, demanda, tráfico y distribución ilícito de estupefacientes, sustancias sicotrópicas, incluyendo los estimulantes de tipo anfetamínicos, el desvío de precursores y delitos conexos¹⁶.

Sus efectos ya son evidentes en el ámbito local, nacional, bilateral, regional o global abarcando la producción, elaboración, venta, distribución, es decir "oferta" y consumo o "demanda" de drogas (estupefacientes de base botánica), sustancias sicotrópicas, de base

¹⁶ Documentos Oficiales, Suplemento N° 2; A/S-20/11. Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, junio de 1998.

farmacológica), inhalantes, así como las drogas de fórmula manipulada, como el "éxtasy". Es preferible hablar de droga y debe tenerse presente que estupefaciente "narcotic drugs" no es sinónimo de drogas, sustancias, tanto lícitas como ilícitas utilizadas para fines ilícitos, así como el lavado de dinero, el desvío de precursores, el tráfico de armas unido a un creciente espectro de otras actividades delictivas conexas.

El cambio de actitud se manifiesta en la forma en que la organización quiere asumir este problema, debido a que se estimó preferible evitar el lenguaje de connotación bélica para referirse al tema de la droga. Es decir, en vez de referirse a una "lucha", "represión", "combate", "guerra", "ataque", "flagelo", se hablará de superar o enfrentar el Problema Mundial de la Droga y sus Delitos Conexos,

Desde esa perspectiva, este problema, se entiende como un desafío común, cuyo éxito dependerá en gran medida del grado de voluntad y capacidad política de los Estados para cooperar en la materia. Sin embargo, este nuevo concepto más "humanitario", si bien puede ser acogido para abordar el ámbito del consumo, no se puede aplicar en todos las anciones, especialmente en aquellas en las que el narcotráfico está generando estragos en la institucionalidad de un país, pero sobre todo cuando quienes continúan expandiendo se benefician de ello.

Esto queda en evidencia en la IV Conferencia Mundial sobre Tráfico de Cocaína¹⁷ (septiembre- 2000), en la que se reunieron los jefes policiales de 140 países, quienes hacen una evaluación bastante negativa sobre el narcotráfico y la actitud de las autoridades para frenar su avance. Por una parte, reconocieron que la guerra contra los carteles de narcotraficantes era un fracaso, pues los resultados son insuficientes; sólo han logrado interceptar el 25% de la cocaína que se produce. A nivel mundial se elaboran cerca de 5.000 toneladas de este alcaloide.

¹⁷ Diario El Mercurio de Santiago, domingo 10 de septiembre de 2000.

Al mismo tiempo, reforzaron la idea de que es un problema global, que no se debe enfocar desde una visión únicamente policial. Por ello, es necesario dejar de lado las acusaciones mutuas entre productores y consumidores sobre su responsabilidad en el avance del narcotráfico. Para combatirlo es necesario desarrollar estrategias conjuntas y, especialmente la voluntad política de los estados, la colaboración de todas las instituciones y el apoyo de la sociedad.

Los jefes policiales, exigieron a sus gobiernos más recursos financieros, técnicos y legales para lograr mejores resultados. Explicaron que esto es necesario, pues el narcotráfico genera ganancias por más de US\$500.000 millones al año, lo que permite a las organizaciones acceder a tecnología muy avanzada, sistemas computacionales, de transporte y armamento de alto poder, así como los medios para corromper a los funcionarios que controlan sus movimientos, a cambio de protección y colaboración.

4. EL CONTROL DEL TRAFICO ILICITO EN OTROS ORGANISMOS

Además de las Naciones Unidas, existen otros organismos internacionales (ligados a ella) que cumplen una función operativa en el sistema internacional de control de drogas¹⁸.

1.- Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE)

Organismo de carácter judicial cuyas tareas son: promover la aceptación (por parte de los estados) de los tratados, y convenciones sobre control de drogas. Administrar el movimiento legal de estupefacientes y sustancias psicotrópicas a fin de limitar el cultivo, producción, manufactura, comercio y uso en dosis adecuadas para propósitos médicos y científicos. Al mismo tiempo debe evitar que estas actividades se realicen en forma ilícita, requiriendo para ello la cooperación de los estados. También debe asesorar en la entrega de ayuda táctica necesaria

¹⁸Jack Donnelly, "Las Naciones Unidas y el Régimen Global de Control de Drogas". En Peter H. Smith, El combate a las drogas en América, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 371- 376.

para dictar normas eficaces en el control de drogas en países de tránsito, y estar alerta a las nuevas corrientes de tráfico y a la oferta de drogas nuevas.

2- División de Drogas Narcóticas (Division of Narcotics Drugs DND):

Es un organismo dependiente de la Secretaría General de la ONU y su principal función es entregarle información y asesoras a esta directiva para erradicar el tráfico ilícito y el abuso de narcóticos. Para ello debe fomentar normas superiores y una mayor uniformidad en los programas nacionales de prueba.

También patrocina talleres y cursos sobre medidas técnicas como: adiestramiento de perros para detectar drogas; detección de cultivos ilícitos mediante satélites remotos sensoriales, fotografías aéreas; métodos para erradicar cultivos de drogas.

Este organismo dispone de un completo laboratorio de drogas y personal capacitado, a través del cual crea normas para operar laboratorios autorizados en todos los países y elabora manuales sobre la fabricación clandestina de drogas tóxicas importantes. También ha elaborado manuales para ayudar a estos recintos a analizar e identificar una amplia variedad de sustancias narcóticas y psicotrópicas cuyo abuso se ha generalizado. El objetivo es aplicar esta información para los programas de interdicción de estupefacientes.

Para transmitir sus conocimientos y técnicas de análisis a otros países, la DND ayuda a planear, organizar y mejorar los laboratorios de prueba a nivel nacional y regional. Asimismo, ofrece capacitación técnica, ha establecido redes nacionales de toxicología forense, distribución de muestras de drogas y botiquines de prueba. Además, posee un conjunto de leyes nacionales sobre control y abuso de drogas y ofrece servicios de consulta a los gobiernos sobre nuevas leyes y políticas públicas.

3- Fondo de las Naciones Unidas para el Control y Abuso de drogas (UNFDAC)

Es la principal arma del sistema operativo de la ONU en la guerra contra las drogas, pues aporta gran parte de los recursos para las actividades de asesoría y ayuda técnica que

ofrece la DND. Además, entrega ayuda a los países en desarrollo mediante programas sobre: educación preventiva, desarrollo rural integrado; sustitución de ingresos, tráfico de drogas, salud y rehabilitación; aplicación de leyes. También busca fortalecer las capacidades y el compromiso de los gobiernos para abordar estos problemas.

4- Comisión de Estupefacientes

Es una comisión dependiente del Consejo Económico y Social dependiente de las Naciones Unidas (ECOSC) y está encargada de estudiar la situación mundial en el ámbito de los estupefacientes la encargada de supervisar el comercio lícito de drogas (de acuerdo con la convención de 1961 y 1971) para el uso médico y científico, y prevenir que éste se desvíe hacia canales ilícitos. En general, la ayuda que entrega este organismo es diferenciada, de acuerdo a las características y necesidades de cada país.

Sin embargo, el problema está en la insuficiencia de los recursos lo que impide obtener resultados eficaces e inmediatos. Por ejemplo, para eliminar la producción ilícita, lo ideal sería ofrecer a los campesinos una buena alternativa de cultivo Sin embargo, esto es más costoso que fumigar las cosechas con herbicidas o quemar las plantaciones ilegales, lo que no impide que los agricultores la vuelvan a sembrar nuevamente.

4.1 OTROS ORGANISMOS INTERNACIONALES

En el esquema de cooperación internacional también participan otras entidades afiliadas a la ONU como la Organización Internacional de la Salud (OMS) y la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Ellas abordan el tema del abuso de drogas a través de programas de educación sobre los efectos en la salud, rehabilitación de los consumidores; la transmisión del SIDA y el consumo en el trabajo, como identificarlo y prevenirlo.

La fiscalización del contrabando internacional de drogas está a cargo de agencias especializadas como la Organización Internacional de la Aviación Civil, la Organización Marítima Internacional y la Unión Postal Universal. Todas ellas desarrollan programas para evitar que los narcotraficantes usen estas vías para transportar droga.

También destacan Agencia Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) y el Consejo de Cooperación de Aduanas, que cumplen un rol fundamental, pues entregan información y coordinan las actividades para una fiscalización eficaz en el tráfico internacional.

LOGROS DE LAS NACIONES UNIDAS EN CONTROL DE DROGAS

Uno de los elementos más importantes en este tema es el enfoque multidisciplinario y los acuerdos que resultaron de las convenciones de 1988 y de la reunión extraordinaria de 1990. Ambos son la base que constituye un marco normativo más sólido, pues permite interrelacionar todas las actividades que involucra el tráfico ilícito de drogas.

Al mismo tiempo, crea conciencia en los países de que detener y prevenir este problema es responsabilidad de todos, por lo que es necesario crear normas eficaces, programas multisectoriales (control, entrega de información, asesoría, apoyo económico) y un sistema jurídico y penal moderno. De esta forma, la coordinación relación entre los países es realmente útil y permite estructurar un sistema de acción internacional global.

Si bien existe intención de cooperar en la lucha contra las drogas, en la práctica y respecto de cada país, la realidad es diferente. Por un lado, no todos manifiestan la voluntad política para darle al tema la prioridad que requiere y esto se refleja en el poco o nulo control o aplicación de medidas concretas y eficaces. Esto lleva a que los gobiernos destinen pocos recursos y no tengan los organismos ni el personal capacitado para ejercer una fiscalización más eficaz.

Por otra parte, muchos países, especialmente los menos desarrollados no tienen los recursos ni la infraestructura para realizar una adecuada fiscalización. Aunque tienen la mejor disposición, simplemente no están en condiciones de participar de esta estrategia de control global. A esto se agrega un problema de conflicto de intereses que finalmente repercute en la relación bilateral o multilateral de los países.

Esto repercute en el apoyo económico que hacen los países desarrollados a los organismos internacionales, los que no están dispuestos a transformarse en fuente de dinero, mientras no vean resultados concretos y positivos. Estados Unidos es uno de ellos y en muchos casos ha establecido medidas unilaterales, especialmente hacia América Latina como una forma de presionarlos para que adopten medidas más enérgicas en contra del narcotráfico, lo cual escapa a sus posibilidades.

De esta forma, el problema del tráfico ilícito de drogas se presenta como uno de los mayores desafíos para las Naciones Unidas y de los demás organismos internacionales vinculados involucrados en esta tarea. Para ellos, el futuro es incierto debido a la dinámica variable que se expande alrededor del mundo.

CAPITULO II: EL NARCOTRAFICO COMO UN TEMA EN LA AGENDA HEMISFERICA

Hace veinte años, el tema de la droga no tuvo gran importancia en América Latina, pues la producción de hoja de coca era una actividad milenaria, que formaba parte de la vida y la cultura de los pueblos indígenas. Sin embargo la situación cambió en la década del setenta, cuando se produjo un aumento explosivo del consumo de cocaína en Estados Unidos.

Al descubrirse los efectos alucinógenos, se inició el cultivo industrial de la coca para la elaboración y exportación ilícita de cocaína. De esta forma el tema se transformó en un problema, alarmando a las autoridades norteamericanas, por los graves daños que producía en la salud de las personas atrapadas por el deseo de experimentar nuevas sensaciones y evadirse de la realidad.

El problema hizo crisis, pues se generalizó con el consumo de drogas inyectables, convirtiéndose en una vía rápida para la propagación del virus del SIDA. Por ello, el tema se ve como un problema de salud pública y de carácter secundario que afecta especialmente a los sectores marginales y de nivel socioeconómico bajo.

II. LA SITUACION EN AMERICA LATINA

Una de las características de esta región es el cultivo ilícito de las plantas utilizadas en la elaboración de drogas. Las más consumidas son la planta cannabis, de la cual se extrae la marihuana, que se puede cultivar en toda la región gracias a la geografía y excelentes condiciones climáticas. En los países de la región andina y amazónica se concentra la producción de hoja de coca, especialmente en Colombia y en menor medida en Perú y Bolivia. Al mismo tiempo, México es el mayor productor de amapola, de la cual se extrae la heroína (derivado del opio).

La importancia del tráfico ilícito en esta zona no se limita a los graves daños que causa en salud de la población consumidora. El problema adquiere mayor relevancia por sus consecuencias en las instituciones y organismos de gobierno, y en la sociedad en general. La corrupción en todos los niveles, especialmente en las autoridades de gobierno; la violencia y la delincuencia ligada al tráfico ilícito, los graves daños en el sistema financiero y la economía en general, así como los vínculos con la guerrilla amenazan la soberanía, la estabilidad e institucionalidad de los estados¹⁹.

Sin embargo, la versatilidad de las organizaciones de narcotraficantes para evadir las medidas de control, ha involucrado a otros países del hemisferio en alguna de las etapas del narcotráfico. A las ya conocidas "rutas de tránsito" como, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Cuba, Haití, Jamaica y México, se suman otras nuevas como Brasil, Ecuador y Chile.

Pero también se agregan los delitos ligados a este "negocio", especialmente el lavado de dinero. Los llamados "paraísos financieros" se encuentran en Panamá, Bahamas, Islas Gran Caimán, Bermudas y las Antillas Holandesas; a ellos se suman otros nuevos como México, Bolivia, Chile, Brasil y Argentina²⁰. Lentamente este fenómeno está adquiriendo el carácter de "plaga" que ha traspasado las fronteras nacionales, cuyo radio de acción es cada vez más amplio, complejo y difuso.

Esta preocupación se hizo evidente cuando los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela, firmaron la Declaración de Quito (1984). En ella, concuerdan que el narcotráfico representa una amenaza a su soberanía y seguridad regional, así como un peligroso agente de la internacionalización de los conflictos. A partir de entonces comienza a estructurarse un escenario diferente, en el que Estados Unidos tiene un rol

¹⁹Martín Hopenhayn, *La Grieta de las Drogas, desintegración social y políticas públicas en América Latina*, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Santiago, 1997, p. 12.

²⁰Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *División de Desarrollo Social; Significación Económica y Social de la Producción, el Consumo y el Tráfico de Drogas*, Santiago, 1997, p. 27.

primordial.

La velocidad con que se extiende en la región supera la capacidad de los estados involucrados, haciéndolos cada vez más vulnerables. En ellos las consecuencias de la producción, procesamiento, transporte y consumo de narcóticos son cada vez más evidentes. Pero varían según la forma en que estén involucrados, sus características políticas, económicas, sociales y culturales.

Perú y la Fabricación de Cocaína

A principios de la década del ochenta, la producción de drogas ilícitas en este país aumentó de manera alarmante. La actividad se realiza entre 500 y 2.000 metros de altura. Las semillas se cultivan en almácigos y luego de cuatro meses a un año, se siembran en terrazas bien ordenadas, ordenadas en hileras e intercaladas con otros cultivos. En condiciones normales, esta planta rinde de tres a seis cosechas durante cuarenta años, lo que se explica por su gran capacidad de adaptación a los suelos muy erosionados.

En promedio se cultivan ilegalmente entre 145.000 y 175.000 hectáreas y se cosechan alrededor de 170.000 kilos de hoja de coca al año. La mayor parte de la coca se transforma en pasta, que se envía de contrabando a Colombia donde es procesada, obteniéndose aproximadamente 40.000 toneladas de clorhidrato de cocaína²¹. El área de cultivo se concentró en el Valle del Alto Huallaga, conocida como "cocalandia", pues es un área 926 Km² en la cual se cultiva casi el 40% de la coca cruda del mundo.

Durante el gobierno del presidente Alan García (1985- 1990) el narcotráfico estaba casi fuera de control. Para detenerlo, estableció una fuerte ofensiva basada en la prohibición

²¹Richard B. Craig, "El Tráfico Ilícito de Drogas: implicaciones para los países sudamericanos en los que se Origina"; en Cocaína, Drogas, el Estado y la Economía, compendio de artículos publicados en Revista Occidental, Instituto de Investigaciones Latinoamericanas, Tijuana, 1992, p.13.

mediante una unidad antinarcóticos especializada, y un proyecto de erradicación y sustitución de cultivos (CORAH) en la zona del Alto Huallaga. Si bien estos programas ya se habían aplicado, los resultados no fueron los esperados; pero en 1985 se logró destruir cerca de 4.830 hectáreas de coca, siendo el programa más exitoso aplicado hasta la fecha.

No obstante, esto no fue suficiente porque en 1986, Perú era el mayor productor de hoja de coca del mundo, con un área de 135.000 hectáreas cultivadas y una productividad anual de 105.000 toneladas métricas. De ellas se obtenían cerca de 54.000 toneladas de pasta de cocaína para exportar. Esta actividad tuvo un gran respaldo campesino pues daba trabajo a cerca de 100.000 familias que recibían \$7.000 por la venta a los traficantes intermediarios (el gobierno les ofrecía \$300 por cada hectárea destruida).

Hasta ese momento y tal como lo reconoció el gobierno, la industria de la droga fue "la única multinacionalmente exitosa de América Latina" y la que influía más directamente en la economía peruana, al inyectar entre \$800 y \$1.000 millones anualmente. El aporte de capital impactó en los poblados de las zonas cocaleras, en los que contrastan elementos de las ciudades (automóviles de lujo, sucursales de los principales bancos, hoteles nuevos) con la realidad rural (calles de tierra y la mayoría de la su población analfabeta que trabajaba esporádicamente en la cadena del narcotráfico).

El aporte monetario fue "invisible" porque no representaba una contribución a la economía. Los narcotraficantes y residentes de estas zonas, no invertían su dinero en tierras o ganado, sino que lo gastaban en lujos que de ninguna forma mejoraban la calidad de vida de las personas; al contrario, la encarecían.

El problema se complicó pues tres años antes el grupo guerrillero más agresivo de América Latina, Sendero Luminoso, aprovechó el programa antidrogas del gobierno para infiltrarse en la zona del Alto Huallaga, a fin de reclutar insurgentes y extender su campaña de

desestabilización. Posteriormente el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA), también se identificó con los intereses económicos de los "coccaleros".

Así, se formó una relación tripartita entre Sendero, los campesinos y narcotraficantes, lo que facilitó la gestión de los carteles en las zonas de cultivo. Esta "unión" era más de conveniencia pues el grupo guerrillero necesitaba dinero para comprar armas y financiar su acción revolucionaria contra el gobierno.

Una vez dentro del valle, imitando a la guerrilla colombiana, Sendero estableció un impuesto denominado "la quinta" por el cual, los cultivadores de hoja de coca debían entregar el 15% de su cosecha. Ésta se convertían en pasta y se vendía a los narcotraficantes o permutaba por armamento de alto poder.

A cambio, la guerrilla protegía a los campesinos (y sus cosechas) de los grupos de erradicación de cultivos, llamados "matahojas", y las instalaciones de los narcotraficantes (laboratorios, pistas de aterrizaje, plantaciones clandestinas) en las zonas que ellos controlaban. En la práctica se trata de una extorsión, bajo la amenaza del uso de la violencia, pues este grupo reprime el consumo de drogas, la prostitución y la homosexualidad. Además, se rige por un estricto código de disciplina por el cual advierten al individuo (para que cambie su conducta) y si no funciona, lo ejecutan inmediatamente²².

La posición de Sendero Luminoso frente al narcotráfico es pragmática pues se beneficia en dos aspectos: en lo político, obtienen apoyo popular, al mostrarse como defensor de los campesinos contra del gobierno; en lo financiero, obtiene dinero al cobrar "impuestos". Paralelamente, los rebeldes organizaron a los campesinos en el Movimiento de Defensa de los Derechos del Pueblo, para defenderse de los programas de erradicación del gobierno. Con los narcotraficantes, formaron un ejército conjunto y establecieron centros de entrenamiento en

²² Raúl Sohr, *La Guerra Ambigua: Fuerzas Armadas y Narcotráfico*, Colección Posiciones y Debates, Comisión Sudamericana de Derechos Humanos, Santiago, 1991, p. 94.

la selva.

El resultado fue una ola de violencia donde la guerrilla y los traficantes utilizaban tácticas similares contra los funcionarios de gobierno. Ambas se calificaban como terroristas, surgiendo el término "narcoterrorismo", el cual se materializó con atentados explosivos y asesinatos. La situación era insostenible, obligando al gobierno a declarar, estado de emergencia, lo que significó el ingreso de las Fuerzas Armadas en la zona para reducir a los insurgentes. El objetivo era impedir que se formara un estado dentro de otro estado, fuera de su alcance; pero ya era demasiado tarde.

La presencia de los uniformados significó un retroceso de la acción de las unidades policiales antinarcóticos, pues los militares consideraban que su misión era eliminar a la guerrilla, no destruir cultivos. Por lo mismo veían esta medida como un obstáculo para lograr el apoyo de los campesinos, lo cual era clave para enfrentar a Sendero Luminoso. Como la preocupación eran los insurgentes y los militares no dejaban operar a la policía antinarcóticos, el narcotráfico tuvo un "respiro".

Tanto la policía y el ejército se involucraron en la lucha antidrogas, quedando expuestas a otro elemento que preocupaba al gobierno: la corrupción. El poder de los narcodólares transformó a las fuerzas militares en "amigos" de los cultivadores de coca y en protectores de los narcotraficantes. Por ello, el gobierno dejó sin efecto el estado de emergencia, enviando tropas a puntos claves en los que se ubicaban los guerrilleros.

Además, inició una limpieza al interior del ejército y la policía, a través de un programa anticorrupción. También, implantó una ofensiva antidrogas basado en la teoría de saturación del mercado; es decir, lograr que el precio de la hoja sea tan bajo, como para que los campesinos dejen de cultivarla y opten por las cosechas de sustitución. Si bien se logró incautar droga, desmantelar laboratorios y destruir pistas de aterrizaje en forma considerable, no fue suficiente como para erradicar el problema.

A fines de los ochenta, esta actividad fue decayendo por el aumento de los costos y la caída del precio de la cocaína en los grandes mercados. Por ello, los campesinos que antes producían la coca, se concentraron en la etapa de refinamiento de pasta de coca y base de cocaína (PBC), llamada "base reina". Esto modificó la estructura del narcotráfico porque los que compraban las hojas, llamados "traqueteros" o "acopiadores", ahora sólo adquieren dichas sustancias semi-procesadas y las tratan químicamente para obtener el clorhidrato de cocaína.

En la década de los noventa, la crisis de los precios se mantuvo, lo que frenó la producción de hoja de coca y PBC. Sin embargo, hay un aumento de las áreas de cultivo en la parte alta y baja de la selva. También se han extendido las rutas de tránsito; las vías fluviales son las más utilizadas, especialmente las riveras del Marañón y Ucayali con destino a la "zona del estrecho", en la frontera con Brasil y Colombia.

Uno de los cambios en la actividad del narcotráfico es el surgimiento de nuevas organizaciones y firmas interesadas en mercados intermedios y finales. Estos grupos son pequeños en tamaño pero casi tan poderosos como un cartel. Entre las más conocidas están: "Mosquita Loca", "Los Gallos", "Ministro" y "Negro Claudio"²³.

Otro de los factores que preocupa es el aumento de la corrupción por el vínculo entre las Fuerzas Armadas y el narcotráfico. Fueron recurrentes las denuncias a miembros de la Fuerza Aérea y la Marina, dos de ellos fueron procesados y condenados a prisión por vínculos con "empresas" de narcotraficantes. También se descubrió el uso de equipo y bienes (aviones y buques en operaciones militares) para el contrabando de drogas a Europa y Canadá.

La situación actual del negocio es crítica debido al fortalecimiento de las políticas represivas adoptadas por las autoridades, y al uso de un hongo denominado "el gringo" para destruir los cultivos en la zona. De esta manera, no existen flujos continuos de cultivo, cosecha, procesamiento o venta al por mayor. A esto se agregan otras medidas: se creó la Policía

²³ Comisión Andina de Juristas, Los Andes: ¿Emergentes o en Emergencia?, Impresión Siklos S.R Ltda. Lima, 1997, p.117.

Nacional, quien asume las tareas de las Fuerzas Armadas en la lucha antidrogas. Se estableció la Corte Especializada en Delitos de Tráfico Ilícito, que permite procesar los casos más graves de narcotráfico.

La Situación en Bolivia

Antes de la década del setenta, su participación en la industria de la droga fue de menor importancia. El cultivo de la coca se desarrolló artesanalmente, para la masticación. Pero a partir de 1975 creció la demanda externa, aumentó la producción de hoja de coca y se establecieron los primeros centros de procesamiento de coca, para convertirla en pasta base y exportarla a Colombia. De esta manera, Bolivia se incorporó al mercado ilícito transnacional, siendo el segundo productor de coca en el mundo²⁴.

La actividad es diversificada, pero se centra en dos áreas; una es la región los Yungas (en el departamento de La Paz), donde se produce la coca para el consumo interno (masticación). La otra zona es el Chapare, donde se concentra casi toda la cosecha de la hoja de coca. Se ubica en la región amazónica y su gran extensión, la hace propicia para construir laboratorios para procesar sulfato básico (PBC) y clorhidrato de cocaína (HCl), pistas de aterrizaje y puertos clandestinos. Esto facilita el contrabando aéreo y fluvial de estas sustancias²⁵.

El cultivo de coca es la principal fuente laboral para los campesinos bolivianos; aproximadamente 120.000 personas se dedican a ello, y cerca 30.000 personas trabajan en el refinamiento, sólo para la producción de PBC. Esta se envía a Colombia, donde se convierte en clorhidrato de cocaína; para ello, existen cerca de 30 organizaciones de narcotraficantes en el

²⁴ Guadalupe González, *El Narcotráfico como un Problema de Seguridad Regional*, Comisión Sudamericana de Paz. Impresión de la Comisión de Paz, Santiago, 1989, p. 24.

²⁵ Flavio Machicado, "La producción de la coca en Bolivia"; en Peter H. Smith, *El Combate a las Drogas en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 135.

país. A esto se agregan unos 150.000 empleos indirectos sin considerar el trabajo informal del lavado de dinero.

La ley boliviana permite el cultivo de hoja de coca, pero es ilegal manufacturar sus derivados. Sin embargo, a fines de los setenta la producción ilegal quedó fuera de control. El presidente de la República, Luis García Meza y su ministro del Interior Luis Arce Gómez, tenían estrechos vínculos con los narcoempresarios, siendo los fundadores de la primera "marcocracia" del mundo, transformando la industria de la cocaína en la principal exportación del país²⁶.

Debido a la saturación del mercado de consumo externo, se produjo una sobreproducción de droga. Para controlarla, los traficantes comenzaron a distribuir la droga mediante el llamado "pitillo" (marihuana mezclada con PBC), el cual produce graves daños físicos y psicológicos por el alto nivel de impurezas que tiene. Así, el abuso del PBC se extendió en las áreas de procesamiento, y entre los escolares y estudiantes universitarios de las grandes ciudades.

El mayor problema en el país es la constante inestabilidad económica, lo que hace que el impacto del narcotráfico sea mayor. La situación más grave se produjo a principios de los ochenta, con la caída del precio del estaño, el mayor producto (legal) de exportación. La mala administración generó una fuerte inflación y un alto nivel de desempleo. Y como la industria de la coca estaba en plenitud, agricultores y desempleados emigraron a las zonas cocaleras, atraídos por los altos ingresos que reporta el cultivo de este producto. Así, en quince años la producción de hojas de coca se cuadruplicó, llegando a 11.285 hectáreas obteniendo una cosecha de 25.961 toneladas.

²⁶Richard B. Craig, "El tráfico ilícito de drogas: Implicaciones para los Países Sudamericanos en los que se Origina"; en *Cocaína, Drogas, el Estado y la Economía*, compendio de artículos publicados en Revista Occidental, Instituto de Investigaciones Latinoamericanas, Tijuana, 1992, p. 3-8.

Así, el tráfico ilícito de drogas se transformó en la principal actividad y la mayor fuente de divisas de Bolivia. Las exportaciones de PBC superaron el total de remesas legales, evitando que el país cayera en un vacío económico. De esta forma y con la "ayuda" de las autoridades, los narcotraficantes hicieron de Bolivia el paraíso del lavado de dinero.

En las zonas rurales del Chapare y Cochabamba, los efectos de esta industria son devastadores: estancamiento de la ganadería y el cultivo de productos agrícolas (maíz, arroz, papas); el costo de vida aumenta y surge el mercado negro. La violencia y la corrupción se hacen crónicas, así como el surgimiento del mercado ilegal de armas automáticas.

Otro de los graves problemas es el gran poder que tienen los campesinos en la zona del Chapare. En sus inicios, se organizaron en sindicatos que, en poco tiempo desarrollaron estrechos vínculos con asociaciones regionales y nacionales. A principios de los ochenta, adquirieron gran fuerza; se agruparon en cooperativas que monopolizaban los cultivos de coca y la producción de PBC, desplazando a los grandes narcotraficantes.

A mediados de los ochenta, se transformaron en un fuerte obstáculo para el gobierno, impidiendo el control de los cultivos ilícitos y la aplicación del programa antidrogas. Con un gran poder de convocatoria realizaron paros, bloqueos de caminos, ocupación de edificios y violentos enfrentamientos para impedir la acción de las autoridades.

Posteriormente, el gobierno de Víctor Paz Estensoro decidió aplicar un plan drástico, que incluyó una política antidrogas basada en la prohibición y el estricto cumplimiento de la ley. Con la ayuda económica de Estados Unidos destruyó gran cantidad de cosechas y laboratorios clandestinos, reduciendo la demanda de drogas casi al mínimo. De esta forma, terminó con el atractivo económico de esta "industria". Pero este éxito fue pasajero, debido a que la erradicación no fue tan enérgica ante la presión de los sindicatos de agricultores, la cual se mantiene actualmente.

A fines de los ochenta, la producción de coca se quintuplicó; en 1987 había 60.956 hectáreas cultivadas con un volumen de 151.992 toneladas; pero surgen varios cambios. La inestabilidad económica creó desconfianza en los narcotraficantes, quienes decidieron buscar otros países para lavar dinero. Por otra parte, el cultivo de hoja de coca fue reemplazado por el refinamiento de PBC y clorhidrato de cocaína.

De esa manera, los ingresos obtenidos por la industria de la droga fueron mayores a la venta de otros productos como el café, los frutos cítricos y el cacao. Esto porque Bolivia exporta el 60% del PBC que refina y el 40% de clorhidrato de cocaína. Sin embargo, los cultivadores de coca son los más perjudicados, pues aunque se dedican a una industria lucrativa, su trabajo (especialmente como "pisadores") implica serios riesgos para su salud y el nivel de subsistencia es muy bajo. La razón es que los que trabajan en la producción de sulfato (PBC) y clorhidrato reciben cinco veces más que los campesinos, pues en esta etapa, el producto tiene mayor valor agregado (por el tratamiento químico que recibe)²⁷.

Al inicio de la década de los noventa, los cultivos disminuyeron considerablemente, debido a la caída del precio de la hoja de coca y a los enérgicos programas de erradicación. Apoyado por Estados Unidos, el gobierno boliviano recibió US\$47.7 millones para financiar diversos operativos de interdicción, lo que permitió destruir laboratorios de procesamiento, incautar precursores químicos y destruir pozas de maceración.

Si bien el resultado no fue el esperado, contribuyó a que el ritmo de la economía de la coca disminuyera; la producción llegó a 48.600 hectáreas²⁸. Sin embargo, la industria de refinamiento creció, debido a la apertura de nuevos mercados de cocaína en Argentina y Brasil, donde los narcotraficantes colombianos no lograron desarrollar un mercado activo²⁹.

²⁷ Flavio Machicado; La Producción de Coca en Bolivia; en Peter H. Smith, El Combate a las Drogas en América, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 140-142.

²⁸ Comisión Andina de Juristas, ¿Los Andes: Emergentes o en Emergencia?, Impresión Siklos S.R Ltda. Lima, 1997, p. 166.

²⁹ Francisco E. Thoumi, Los efectos de la industria de drogas ilegales y las agendas de política en Bolivia, Colombia y Perú; en Revista Colombia Internacional N° 29, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Los Andes, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1995, p. 10.

El tráfico ilícito es controlado por pequeñas bandas locales que tiene amplios contactos a nivel internacional. Las rutas de contrabando más utilizadas son el Río Paraná, la Cuenca del Plata; del Chapare hacia el altiplano, el Pacífico y Brasil. Por otra parte, la atención se mantuvo en el ámbito de la corrupción especialmente por los vínculos entre narcotraficantes y funcionarios de las Fuerzas Armadas. Por ello, el gobierno se opone a que los uniformados se involucren en los operativos antidrogas, por temor a que este problema se generalice entre los militares.

Colombia: el Centro Producción y Distribución de Cocaína

La existencia de la droga en este país es tan antigua como la tradición que existe de consumir la hoja de coca. En un principio fue de carácter tradicional, para la masticación. Pero con el surgimiento de la industria ilícita, esta actividad se desvirtuó transformándose en la más importante a nivel mundial.

La producción ilícita de drogas en este país comenzó a principios de siglo, cuando se introdujo la marihuana a través de Panamá. Sin embargo, el verdadero auge de esta industria se dio con el aumento de la demanda externa, a fines de 1975, al controlar el 75% del mercado norteamericano. Así, se convirtió en el mayor productor y exportador de marihuana, desplazando a México, principal abastecedor de esta droga en Estados Unidos hasta ese momento.

En los setenta Colombia era el mayor productor y exportador mundial de esta droga. Pero en 1984, dejó de controlar la producción de marihuana debido a los programas de fumigación y, especialmente a un cambio en el gusto de los consumidores. Estos prefirieron una nueva variedad "sin semilla" que se dio con éxito en Norteamérica, la cual se convirtió en el tercer productor a nivel mundial. De esta forma, la producción de marihuana cayó bruscamente, desplazando los cultivos al sur del país.

Paralelamente, la producción de cocaína se extendía a gran velocidad, aunque su comercialización se remonta a la década del cincuenta, cuando los colombianos realizaban pequeños envíos a la mafia cubana. En los sesenta, la venta se trasladó a Estados Unidos, junto con los ciudadanos que dejaron la isla³⁰. Desde entonces el tráfico ilícito fue creciendo, debido al aumento de la demanda norteamericana de cocaína.

La crisis económica que afectó al país, produjo la caída de la manufactura e industria, el producto interno y las exportaciones; también aumentó la inflación y el desempleo. Esto hizo que el sector más afectado se dedicara a la venta ilegal de dólares en el mercado negro y al contrabando de mercancías desde Panamá. Como la producción de cocaína estaba en su máximo desarrollo, los campesinos emigraron a las áreas de procesamiento y los desempleados de las grandes ciudades optaron por el negocio del narcotráfico, atraídos por los "jugosos" salarios.

El país se convirtió en el núcleo de una red de narcotráfico Internacional, gracias a sus características: clima favorable para el cultivo de la coca; gran cantidad de ríos navegables y puertos naturales; abundante vegetación y la topografía dificultan la detección de laboratorios y pistas de aterrizaje clandestinas. A esto se suma la ubicación estratégica entre Bolivia y Perú (que concentran el cultivo de coca) y entre las rutas de acceso a Estados Unidos, Panamá y otros países para lavar dinero o refugiarse en momentos de crisis.

Como la demanda de cocaína se expandía y por las enormes ganancias que les reportaba, los traficantes colombianos decidieron cambiar de rubro. Tomaron contacto con "narcos" bolivianos y peruanos, estableciendo la ciudad de Medellín como centro de distribución de la cocaína, dedicándose a esta "nueva línea" del comercio internacional³¹. Al principio, sólo

³⁰ Robert Filippone, El Cartel de Cali y el Futuro de la Lucha Antidrogas; en Colin M. MacLachlan, El Narcotráfico, separatas de Occidental Estudios Latinoamericanos, Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas, México, 1995, p. 27.

³¹ Oscar Plaza, Corrupción Estructural: El Caso del Narcotráfico en Colombia; en Revista Política, vol. 36, Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Chile, Santiago, 1998, p.141.

actuaban como transportadores individuales o "mulas", usando aerolíneas comerciales y dejando la droga en manos de traficantes norteamericanos, quienes dominaban la venta hasta ese momento.

Pero se dieron cuenta que no había una red de distribución de cocaína establecida en ese país, especializándose en este "rubro". La mala situación económica y la búsqueda del dinero fácil atrajo a miles de campesinos y desempleados de las áreas urbanas, para mejorar sus ingresos. A ellos se sumaron delincuentes internacionales que buscaban enriquecerse, haciendo más peligrosa esta actividad.

De esta forma, a comienzos de los setenta nació una segunda generación de nuevos líderes más audaces, con más recursos financieros; conocían mejor el mercado internacional, desplazando a los "fundadores" del negocio y conquistando el mercado norteamericano. Al mismo tiempo, el sistema de contrabando tuvo un nuevo enfoque a través de Carlos Ledher; él introdujo el concepto de transporte a gran escala, utilizando aviones privados para ingresar cargamentos de cocaína a Estados Unidos; también aprovechó las rutas de tráfico existentes para enviar marihuana³².

En la década del ochenta, Colombia se afianzó como el principal centro de procesamiento de cocaína del mundo³³ (importando de PBC desde Bolivia y Perú) y en la sede de principales grupos de narcotraficantes³⁴. Aparecen los carteles, grandes organizaciones empresariales que controlaron la demanda y los precios de la cocaína. El primero en surgir fue el cartel de Medellín, uno de los grupos con mayor poder económico. Dominó gran parte del volumen de la riqueza de la droga (gana entre US\$ 4 y US\$ 5 billones anuales), extendiendo su

³² Robert Filippone, *el Cartel de Cali y el Futuro de la Lucha Antidrogas*; en Colin M. Maclachlan, *El Narcotráfico*, separatas de *Revista Occidental Estudios Latinoamericanos*, Instituto de Investigaciones Latinoamericanas, México, 1995, p. 27.

³³ Guadalupe González, *El Narcotráfico como un Problema de Seguridad Regional*, Comisión Sudamericana de Paz, Impresión *Libros Ltda.*, Santiago, 1989, p. 27.

³⁴ Ricardo Vargas, *Drogas en Colombia: Los efectos de una economía gansteril*; en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La grieta de las Drogas, desintegración social y políticas públicas en América Latina; compilación de artículos seleccionados*, Santiago, 1997, p. 51.

influencia a los mercados de Estados Unidos, Europa y a los países de la región usados como productores, rutas de tránsito y centros de blanqueo de dinero³⁵. Controló cerca del 80% del tráfico de cocaína refinada, empleando más de 120.000 personas.

Fue creado en 1976, por Carlos Ledher Rivas (uno de los "barones" de la drogas) y Jorge Ochoa. Sus máximos líderes fueron Gonzalo Rodríguez Gacha (disidente de las FARC) y Pablo Escobar Gaviria, considerado el máximo exponente del narcotráfico a nivel mundial y el principal blanco de la guerra antidrogas Norteamericana.

La violencia y las confrontaciones al gobierno y las autoridades fueron la marca de esta organización. Esto le dio mística al cartel y a sus líderes, y debilitó enormemente las instituciones democráticas en el país. Pero también le significó fracasos, pues varios de sus líderes murieron o fueron "encarcelados"; dificultó el desarrollo de sus operaciones e impidió a sus miembros disfrutar los bienes del negocio³⁶.

La crisis económica que afectaba a Colombia, expandió la corrupción en todo el país, lo que fue aprovechado por el cartel de Medellín para buscar el poder político directamente y consolidarse en el sistema democrático. Gracias al enorme volumen de dinero obtenido, Pablo Escobar compró a ministros, jueces, policías y miembros del Ejército para asegurar sus operaciones. Además, fue elegido miembro de la Cámara de Representantes (1982) e incluso de él se habló el lujo de ofrecer al gobierno pagar la deuda externa del país (en efectivo), a cambio de que los traficantes detenidos fueran procesados en Colombia y no extraditados a Estados Unidos.

Las diversas operaciones policiales, dieron origen a una escalada de violencia que se mantuvo entre 1985 y 1990 con atentados explosivos y asesinatos en contra de altos funcionarios de gobierno, parlamentarios, militares, jueces y editores o columnistas. Los hechos

³⁵ Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), Significación Económica y Social de la Producción, Consumo y Comercio de Drogas, Santiago, 1997, p. 64.

³⁶ Guy Gugliotta, los carteles Colombianos y Cómo Detenerlos; en Peter H. Smith, El Combate a las Drogas en América, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 164.

más significativos fueron el asesinato del Ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla (1984), en venganza por la destrucción de un complejo de laboratorios en el departamento de Caquetá. A ello se agrega el asesinato del candidato presidencial Luis Carlos Galán (1989), el golpe más duro a la sociedad colombiana.

Con la aplicación de la Ley de Extradición (de 1978), el desarrollo de programas antidrogas, juicios a miembros de cartel y columnas de opinión demostraban su rechazo al narcotráfico, la corrupción, la violencia, al cartel y sus miembros. Valiéndose de amenazas, el grupo trató de intimidar a quienes buscaban a toda costa terminar de algún modo con esta lacra que carcomía a las instituciones y la sociedad colombiana; y cuando no resultaba, mataban a sus opositores.

La unión entre los guerrilleros de las Fuerzas Armadas de Colombia (FARC) y los narcotraficantes, aumentó la escalada de atentados en las zonas rurales y dificultó la acción de los escuadrones antidrogas de la policía. Además obligó al gobierno a desplegar efectivos del Ejército en esta acción³⁷.

A fines de los ochenta, la demanda norteamericana de cocaína bajó, lo que produjo la caída de los precios a nivel internacional. Pero en Europa, este alcaloide estaba en su máximo apogeo, extendiendo la capacidad de exportación de los traficantes a ambos mercados. Paralelamente el gobierno endureció su política antidrogas, con una serie de operaciones en contra de los carteles (y sus instalaciones).

En 1987, Carlos Ledher fue capturado y extraditado a Estado Unidos; un año después Jorge Ochoa fue capturado pero, mediante sobornos logró escapar. Por ello, el Departamento de Justicia, como una forma de impedir el avance del cartel de Medellín, publicó la lista de los

³⁷Richard B. Craig, El tráfico ilícito de Drogas: implicaciones para los países latinoamericanos en los que se origina; en Cocaína, Drogas, el Estado y la Economía; compendio de artículos publicados en Revista Occidental, Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas, Tijuana, 1992, p. 30- 34.

"doce extraditables" más buscados por INTERPOL: Jorge Luis, Juan y Fabio Ochoa, Gustavo Escobar; Gerardo Mondaca, José Duarte, José Rodríguez Gacha; Gilberto y Miguel Ángel Rodríguez Orejuela; José Santacruz, Jaime Orejuela Caballero. Todos estaban acusados por tribunales estadounidenses, quienes exigieron a Colombia que fueran enviados al país, en virtud del tratado de extradición firmado en 1986.

Esto provocó la ira de los traficantes quienes declararon "una guerra total y absoluta contra el gobierno, la oligarquía política, los jueces que se venden al gobierno y los magistrados que deciden a favor de las extradiciones. Contra los presidentes de las corporaciones y todos aquellos que nos persiguen y atacan. No respetaremos a las familias de los que le faltan el respeto a las nuestras; quemaremos las industrias, los bienes y mansiones de la oligarquía" Además, amenazaron al gobierno con matar 10 jueces al día, por cada narcotraficante exiliado a Estados Unidos. Pero estas amenazas no doblegaron al gobierno y en 1989, fue asesinado Gonzalo Rodríguez Gacha.

En la década de los noventa se producen algunos cambios importantes; además del refinamiento y contrabando de cocaína y marihuana, también se producía heroína, lo que centró la atención de las autoridades norteamericanas. Al asumir César Gavira (1990-1994), se mantuvo la rigida política de los años anteriores. Pero a fines de 1990 cambió su política respecto a los narcotraficantes, centrándose en el tema de la extradición. Ahora, el trato hacia los narcotraficantes sería "político" a fin de encontrar una solución "pacífica" al problema.

De esta forma, les propuso a los "extraditables" que se entregaran y confesaran sus delitos. A cambio, les rebajaría las penas y les garantizó que no serían extraditados a Estados Unidos. Los narcotraficantes aceptaron y, si el Gobierno cumplía su promesa, ellos se entregarían y liberarían a un grupo de periodistas que habían secuestrado. La reacción del gobierno norteamericano no se hizo esperar y aplicó duras sanciones, que incluyeron lentos y complejos chequeos aduaneros a personas y productos provenientes de Colombia.

Es año, Pablo Escobar fue detenido y encarcelado en una prisión construida especialmente para él (1990). Pero esto no detuvo el flujo de droga hacia Estados Unidos, y aunque no impidió que el cartel de Medellín siguiera operando, hizo que este perdiera el liderazgo.

Así, el tráfico internacional de cocaína pasó a manos cartel de Cali, que controló el 80% del comercio mundial. Sin embargo, esta organización ya era conocida desde fines de los setenta, operando con un enfoque más corporativo, que incluía un sistema de franquicias similar al de empresas multinacionales. Así, pudo consolidarse, estableciendo una gigantesca organización internacional con conexiones en Estados Unidos, Europa y Asia, llegando a vender cerca de 700 toneladas de cocaína al año. Este carácter corporativo que tiene el grupo, hace que sus miembros se consideren como empresarios exitosos y vean al narcotráfico como cualquier actividad comercial lícita.

Este grupo, más que un cartel, es visto como un sindicato de organizaciones formado por cinco grupos semiautónomos, con su propia jerarquía y redes de distribución. Es considerada una de las organizaciones más poderosas e importante del mundo y entre sus líderes destacan los hermanos Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela, José Santacruz Londoño y Helmer Herrera. Ellos controlan todo su negocio desde la producción hasta las marcas que tiene los paquetes de droga³⁸.

El cartel de Cali posee una ideología que justifica la legitimidad que le dan a la organización, la cual se basa en tres aspectos: a) nacionalismo: sus miembros se consideran líderes cívicos, luchadores del progreso económico y defensores del pueblo colombiano; b) conservación del *statu quo*, por lo que rechazan cualquier movimiento guerrillero; c) antiamericanismo: ven la extradición a Estados Unidos, como una intromisión de este país en

³⁸Robert Filippone, el Cartel de Cali y el Futuro de la lucha antidrogas; en Colin M. MacLachlan, El Narcotráfico; separatas de Revista Occidental, Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas, México, 1995, p. 26- 28.

los asuntos internos y porque los muestra como criminales.

A diferencia de sus antiguos rivales, el cartel de Cali buscó ganar influencia en el sistema político indirectamente. En secreto financiaron campañas de partidos políticos y de organizaciones acorde a sus objetivos, en todos los niveles y cargos. En 1996 Estados Unidos denunció que la campaña electoral del Presidente de la República, Ernesto Samper, había sido financiada por el cartel de Cali, lo que fue desmentido por el Congreso colombiano. También entregaron dinero para proyectos filantrópicos, especialmente en las áreas más pobres del país, ganando influencia en las zonas de refinamiento de cocaína.

Los vínculos entre narcotraficantes y los grupos guerrilleros se mantuvieron con las FARC y se extendieron al Ejército de Liberación Nacional (ELN). El dominio de los insurgentes, al igual que en Perú, fue aumentando, sobre todo en los pueblos donde la autoridad del estado era débil o inexistente. De esta forma se estructuró una especie de co-gobierno, amenazando la estabilidad del estado³⁹, obligando al gobierno a incluir la participación del Ejército en los operativos de interdicción y los programas de erradicación de cultivos.

La acción antidrogas de la policía modificó la estructura de las organizaciones de narcotraficantes más importantes del mundo. En 1993 Pablo Escobar muere en un operativo de las fuerzas antidrogas de la policía colombiana y, un año después Gilberto Rodríguez Orejuela, líder del cartel de Cali, fue capturado. En 1996 muere José Santacruz Londoño (una de las cabezas de esa organización) y es capturado Helmer Herrera (el cuarto hombre del cartel de Cali).

Esto obligó a los carteles a reestructurarse en grupos pequeños, aunque igualmente organizados, con amplia cobertura y contactos. Entre ellos destacan el cartel de la Costa, el

³⁹ Andrés Benavente Urbina, *Narcotráfico y la Estabilidad del Estado*; en *Revista Norte-Sur* vol. 32, Centro Norte-Sur, Universidad de Miami, Miami, 1992, p. 36.

Sindicato del Norte del Valle; el grupo vinculado a Orlando Sánchez, Los Herederos de Pablo Escobar, el cartel de Bogotá y el cartel de la Guajira⁴⁰.

Al mismo tiempo, el radio de acción (y violencia) de la narcoguerrilla se extendió más allá de las zonas tradicionales incluyendo los departamentos de El Cauca, Guaviare, Caquetá, Miraflores, Putumayo. Muchas de ellas fueron declaradas por el gobierno como zonas de orden público⁴¹, para evitar acciones violentas de esos Grupos. Los programas de interdicción y erradicación química de cultivos fueron más intensos y continuos. Pero los resultados no han sido los esperados debido a varios factores: la corrupción en la Policía y las Fuerzas Armadas; la respuesta cada vez más violenta de la narcoguerrilla; el desplazamiento continuo de los cultivos y laboratorios a zonas de difícil acceso.

A comienzos de 1990, Estados Unidos aplicó una serie de sanciones en contra de Colombia. La respuesta del Presidente César Gaviria fue categórica, al aclarar que lo que Colombia buscaba eran mayores oportunidades económicas y comerciales con Washington. También dejó en claro que la prioridad para su gobierno era combatir el narcoterrorismo en el país, pues no estaba dispuesto a sacrificar la estabilidad social y política de Colombia.

En cuanto al narcotráfico, dijo que no abandonaría la lucha contra este delito. Además, rechazó incorporar a las Fuerzas Armadas en operaciones antidrogas, pero se mostró abierto a recibir asistencia para reformar y fortalecer el sistema judicial del país. La situación ha causado preocupación no sólo en las autoridades colombianas. También ha centrado la atención del gobierno Norteamericano, para quien las medidas establecidas por Colombia no son suficientes para terminar con el narcotráfico. Estados Unidos considera que la corrupción se ha generalizado en todos los niveles, lo que permite que los traficantes actúen con mucha

⁴⁰ Comisión Andina de Juristas, Los Andes: ¿Emergentes o en Emergencia?, Impresión Siklos S.R Ldta., Lima, 1997, p. 71.

⁴¹ Fueron creadas por el decreto 0717 (amparada en el estado de conmoción interna), para las áreas donde el conflicto armado tiende a generalizarse y donde la debilidad del estado permita la fortaleza de los grupos de narcotraficantes, subversivos y paramilitares.

libertad. Por ello desconfían, incluso del sistema judicial, solicitando la extradición de numerosos narcotraficantes para juzgarlos.

Los malos resultados en la tarea de reducir la demanda y el contrabando de droga en Colombia, especialmente en 1998, hizo que el Congreso Norteamericano negara la Certificación a este país. Ello se tradujo en la suspensión de recursos adicionales para combatir el narcotráfico en esa zona, y en un gran desprestigio a nivel Internacional. La desconfianza aumentó cuando a fines de ese año, se encontró un cargamento de heroína en el avión que llevaría al Presidente de la República Ernesto Samper en visita oficial a Estados Unidos; a ello se sumó la negación de las autoridades de entregarle la visa para ingresar a dicho país.

Actualmente el gobierno del Presidente Andrés Pastrana está adoptando una posición más enérgica frente al narcotráfico. Esto implica reforzar los programas de erradicación en la zona del Putumayo, así como atacar firmemente el lavado de dinero que está debilitando al país económicamente. El gobierno reconoce que uno de los problemas es la falta de recursos y está consciente de la presión de Estados Unidos en este aspecto.

Sin embargo, la autoridad se ha visto sobrepasada por la guerrilla, la cual está actuando con gran violencia en las zonas rurales y de refinamiento de cocaína y heroína. Un ejemplo es el caso de una mujer campesina que murió al estallarle un collar de explosivos, colocado por guerrilleros de las FARC, por negarse a pagar un "impuesto". Aunque este grupo negó el hecho, demuestra hasta donde son capaces de llegar, al punto de "aplicar la ley por sus propias manos".

Ante la complicada situación generada por los ataques de la guerrilla en contra del ejército colombiano, los continuos secuestros y la relación con el narcotráfico, el presidente Andrés Pastrana dio a conocer el Plan Colombia⁴² (julio- 2000), un proyecto integral contra los

⁴²Presidente de Colombia, Andrés Pastrana, Colombia Necesita el Apoyo Internacional; Diario El Mercurio de Santiago, 8 de julio de 2000.

grupos insurgentes y el tráfico de drogas. El objetivo de este programa es desactivar las causas estructurales de la violencia a través de cinco estrategias:

- Reactivación económica, mediante la recuperación de la inversión, generación de empleos e ingresos que permitan mejorar la calidad de vida de los colombianos. Esto requiere de la ayuda internacional que facilite las exportaciones eliminando las barreras no arancelarias y ampliando las preferencias arancelarias al país.
- Negociación Política del conflicto armado, con las FARC y el ELN, para lograr un acuerdo de paz que permita desmovilizar e incorporar a los grupos armados a la civilidad bajo un amplio consenso social.
- Debilitar el narcotráfico, promoviendo una alianza con los países productores y consumidores de narcóticos basada en los principios de conciencia y equidad. Esto implica aumentar el compromiso para atacar el consumo, el lavado de activos, el contrabando de precursores químicos y el tráfico de armas. También incluye detener el avance de los cultivos ilícitos de droga y fortalecer programas de desarrollo alternativos y especialmente el sistema judicial.
- Desarrollo social, a través del desarrollo de proyectos participativos con las comunidades, que incluyan inversión en infraestructura física y social y la recuperación de los ecosistemas destruidos por la expansión de los cultivos ilícitos.
- Atención humanitaria, para las víctimas de la violencia y el respeto a los derechos humanos, asegurándose de que todos los actores involucrados en el conflicto acaten las normas sobre el derecho internacional humanitario.

Para financiarlo, Pastrana necesita US\$7.500 millones de los cuales su gobierno aportará 4000. El presidente colombiano solicitó a la comunidad internacional que se sume a su causa, financiando los US\$3.500 millones restantes; a pesar de las reservas especialmente de la Comunidad Europea, Pastrana logró una respuesta positiva. Impulsado por el Banco

Interamericano de Desarrollo (BID) y las Naciones Unidas, un grupo de apoyo formado por 26 países y siete organizaciones internacionales acordaron respaldar el Plan Colombia, con un aporte de US\$871 millones para su ejecución.⁴³

Esta ayuda colectiva es encabezada por Estados Unidos que entregará US\$250 millones para este programa más un paquete de US\$1.319 millones (aprobado por el Congreso) en ayuda militar y financiera. A ellos se suma las Naciones Unidas, que entregará 131 millones. El BID, el Banco Mundial y la Corporación Andina de Fomento acordaron un préstamo por 300 millones. Japón anunció la entrega US\$70 millones en fondos blandos, se suma España con 100 millones. Otros países se comprometieron a apoyar iniciativas de cooperación técnica (saneamiento, educación rural, agua).

Este compromiso de los gobiernos incluye a los países de la Comunidad Europea, Argentina, Brasil, Canadá, Costa Rica, Chile, Estados Unidos, Japón y México. El 70% del presupuesto se orienta a la lucha contra el narcotráfico y a la erradicación (y sustitución) de los cultivos. Sin embargo, los gobiernos europeos rechazaron que los recursos se utilicen en operaciones militares y anunciaron la creación de una Comisión de Seguimiento (junto al BID), para conocer a aplicación y evolución del Plan. Para ello se reunirán a fines de este año y principios del próximo.

El apoyo al presidente Pastrana fue rechazado por las FARC, quienes afirman que la estrategia del gobierno colombiano es una fachada que busca incrementar la capacidad de los militares en su contra. Por ello anunciaron que responderán a cualquier ataque o acción de ataque por parte del ejército colombiano o de Estados Unidos.

⁴³ Diario El Mercurio de Santiago, 8 de julio de 2000.

Auge del Narcotráfico en Venezuela

Hasta la década del setenta, estaba al margen del problema del tráfico de drogas. El auge económico del país (gracias a la exportación del petróleo), significó el aumento de divisas, el empleo a toda su capacidad y crecimiento del ingreso per cápita. Esta situación permitió que la población se acostumbrara a un nivel de vida holgado y sin mayores preocupaciones.

Pero la situación cambió radicalmente en 1982, debido a dos factores: a) internos: la caída del precio del petróleo, frenó la producción y el crecimiento; los niveles de inflación y desempleo eran alarmantes. La economía se contrajo seriamente provocando una suerte de "empobrecimiento" del país, hizo más atractivo el comercio de las drogas. b) externo: la policía colombiana reforzó los controles a los barcos y aviones colombianos que entraban en La Florida. Esto obligó al cartel de Medellín a cambiar sus vías de comunicación, escogiendo Venezuela⁴⁴.

La importancia radica en que el país era utilizado para refinar cocaína y transportarla dentro de la frontera hacia América del Norte y Europa (a través de México y El Caribe). La falta de control en las fronteras hizo que el país fuera más vulnerable y permitió al cartel de Medellín expandir el consumo de cocaína y marihuana entre la población (luego que el cartel de Cali tomara el control del comercio de cocaína en Colombia). Además, se convirtió en el centro de abastecimiento de precursores químicos como el éter y acetona hacia Colombia (sustancias estrictamente controlados en ese país).

A fines de los ochenta, la situación ya era crítica; el país ya era reconocido como productor de cocaína, obligando a las autoridades a tomar las medidas. Sin embargo la actividad no fue la esperada porque la corrupción y el consumo ya habían alcanzado a la policía a las Fuerzas Armadas. El problema se complicó ante la presencia del Ejército de Liberación Nacional (ELN), en las áreas de la Sierra de Perija, donde se concentraban las

⁴⁴Richard B. Craig, *El Tráfico Ilícito de Drogas: implicaciones para los países sudamericanos donde se origina*; en *Cocaína, Drogas, Estado y la Economía*; compendio de artículos publicados en *Revista Occidental*, Instituto de Investigaciones Culturales Americanas, Tijuana, 1992, p. 38- 39.

aciones de cocaína y marihuana. Por ello el gobierno envió tropas de la guardia nacional, extendiéndose a lo largo de toda la frontera.

La violencia de los narcotraficantes y de la guerrilla deterioró las relaciones entre Venezuela y Colombia, al revivir las disputas fronterizas entre ambos. Para terminar con las tensiones y resolver el problema que las había causado, los Presidentes acordaron reforzar los controles limítrofes y mejorar la cooperación en temas de inteligencia⁴⁵.

Mientras, el poder de la droga ya estaba ejerciendo su influencia en la política, por las acusaciones al candidato presidencial Carlos Andrés Pérez, contra quien se denunció que su campaña había sido financiada por una organización de contrabandistas italo-cubana. Su caso fue más delicado, al aceptar que conocía a Manuel Antonio Noriega (acusado por Estados Unidos de vender armas al cartel de Medellín y proteger a sus miembros de la policía colombiana) y a Fabio Ochoa, miembro del cartel de Cali.

Venezuela también ha sido el centro de atracción para los narcotraficantes por su amplio régimen monetario y financiero, que lo ha convertido en uno de los "paraísos" para el blanqueo de dinero. La facilidad para abrir cuentas bancarias y reinvertir narcodólares están socavando la economía, haciéndola más inestable y, al mismo tiempo atrayente para los traficantes.

En la década del noventa, el problema se expandió explosivamente, generando una migración masiva de inmigrantes ilegales. La crisis económica que afectó al país en 1994 aumentaron la vulnerabilidad del país, ante los niveles de pobreza, inflación, desempleo. El estancamiento económico y el complejo sistema debilitaron al país generalizando el lavado de dinero.

⁴⁵Richard B. Craig, *El Tráfico Ilícito de Drogas: implicaciones para los países sudamericanos donde se origina; en Cocaína, Drogas, Estado y la Economía; compendio de artículos publicados en revista Occidental, Instituto de Investigaciones Culturales Sudamericanas, Tijuana, 1992, p. 41.*

También se generalizó el contrabando de armas, precursores químicos y bienes robados hacia Colombia. Sin embargo, el mayor problema fue el aumento de cultivos de hoja de coca y amapola (para la producción de heroína) en la frontera de Colombia, incluyendo el estado del Amazonas y Brasil. Lo anterior obligó al gobierno a elevar el Servicio Antidrogas de la Guardia Nacional al nivel de comando, como una forma de reforzar la acción antinarcóticos.

El problema es que ya en 1996, Venezuela era el país desde donde salía la mayor cantidad de clorhidrato de cocaína hacia. Por ello, firmaron acuerdos con Estados Unidos para aumentar la cooperación antidrogas en equipos de investigación de delitos de este tipo; lo que se busca es establecer redes de comunicación más efectivas entre ambos países. Al mismo tiempo, la Organización de Estados Americanos (OEA) entregó asesoría en el control de precursores químicos⁴⁶.

Sin embargo, el actual Presidente de la República, Hugo Chávez expresó sus reparos al respecto en Colombia pues, a su juicio, la intervención norteamericana en la lucha contra las drogas podría significar la "vietnamización" de ese país⁴⁷. Además, generaría una expansión del conflicto guerrillero y de las organizaciones de narcotraficantes en busca de un lugar para poder continuar con su actividad ilegal.

Ecuador: Un País Vulnerable al Narcotráfico

El problema del narcotráfico no fue de gran importancia en la década del ochenta. Esto se debe a la caída de los precios del petróleo (1982), que llevó al país a una grave crisis económica; caída de las exportaciones y de la producción, desempleo e inflación. A ello se suma la inestabilidad política que se tradujo en gobiernos ineficientes, marcados por las disputas entre el Congreso y el ejecutivo, el cual no podía llevar a cabo sus políticas. La prioridad era resolver

⁴⁶ Comisión Andina de Juristas, *¿Los Andes: Emergentes o en Emergencia?*, Impresión Siklos Ltda., Lima, 1997, p. 180.

⁴⁷ *Diario El Mercurio de Santiago*, Cuerpo de reportajes, domingo 3 de septiembre de 2000.

los problemas económicos y sociales, por lo que el tema del narcotráfico quedó en un segundo plano.

Otra de las causas es el escaso control de las fronteras en el sector amazónico, por la abundante vegetación que dificulta el acceso e impide el patrullaje de la policía y el ejército. Todo ello permitió que el narcotráfico y la guerrilla (que provenía desde Colombia y Perú), se extendieran velozmente. A pesar de que se erradicaron grandes plantaciones de hoja de coca, Ecuador no se caracterizó como centro de cultivo, procesamiento o consumidor de cocaína, sino como punto de tránsito de esta droga, hacia los mercados de Estados Unidos y Europa.

A mediados de este período, el nexo entre narcotraficantes y grupos terroristas fue muy estrecho y evidente, lo que preocupó al gobierno de ecuatoriano. Él temía que las conexiones entre el Batallón América, Tupac-Amaru y el movimiento M-19 extendieran la lucha revolucionaria y obstaculizaran la gestión de las autoridades para contener el narcotráfico en Ecuador.

En la década de los noventa, las medidas para detener el problema se basaron en la erradicación de cultivos, a fin de evitar que se extendiera la producción de hoja de coca con fines comerciales. Los buenos resultados permitieron que la elaboración de cocaína disminuyera considerablemente. Sin embargo, los controles impuestos en Colombia y las deficiencias que existían en el vecino Ecuador, convirtieron a este país en una de las principales rutas de tránsito de cocaína hacia Estados Unidos y Europa. Se estima que en 1995, a través de esta vía, Colombia enviaba entre 30 y 50 toneladas.

Otra de las preocupaciones es que Ecuador se ha convertido en uno de los principales lavadores de dinero, con una cifra que supera los US\$ 3.000 millones al año. Por ello, el gobierno de Estados Unidos ha presionado constantemente para evitar que el problema crezca, exigiendo el trabajo conjunto de las instituciones financieras y bancarias junto a la policía.

Por otra parte, la corrupción se ha hecho cada vez más evidente sobre todo en el ámbito judicial y en la policía. En 1996 tres jueces fueron procesados por favorecer a narcotraficantes y denunció a otros dos por condenar a un traficante a una pena menor de la establecida en la

Durante esta década las políticas de combate al narcotráfico se han debilitado pues la atención del gobierno se volcó a otros problemas: el conflicto limítrofe con Perú en la Cordillera del Cóndor; casos de corrupción en miembros del gobierno, los problemas económicos y la crisis interna de 1998 alteraron nuevamente el esquema de prioridades. Como consecuencia de ello, hubo una descoordinación entre los órganos del estado y disminuyó la eficacia de la policía para detener a los narcotraficantes.

A pesar de ello, se obtuvieron logros importantes en cuanto a la detección de cargamentos importantes de cocaína y de organizaciones colombianas y africanas que trataron de operar en el país. Se han contabilizado cerca de seis carteles de este tipo y 30 redes internacionales menores que trafican droga.

Actualmente, este país se hace cada vez más vulnerable a la acción de los narcotraficantes, especialmente al lavado de dinero, a raíz de la "dolarización" de su economía. El establecimiento del dólar como moneda oficial, permitiría que los narcotraficantes puedan realizar transacciones sin mayores riesgos, pues ya no tiene necesidad de convertir sus ganancias en moneda nacional.

El Problema en Brasil

Brasil se inició en el cultivo de hoja de coca, en 1825, antes que surgiera el comercio de la cocaína. Las plantaciones se concentraron en la región occidental del Amazonas, donde se consumía de manera tradicional por los indios mirañás y otras tribus, en la forma llamada ipadú (mezclas de hojas mezcladas con un reactivo alcalino).

En los setenta, el cultivo de la marihuana se desarrolló a gran escala en la región occidental de país, adquiriendo un carácter comercial. Sin embargo, la preocupación surgió en la década del ochenta con el aumento del consumo en los países desarrollados y el florecimiento de organizaciones dedicadas a la producción y el comercio de cocaína en los Países Andinos.

Los controles de las autoridades colombianas han obligado a los carteles a desplazar los centros de producción y tráfico de cocaína a otros países. A principios de 1990, Brasil se transformó en el mayor centro de tráfico de cocaína hacia Europa. La actividad era controlada por carteles de Medellín y Cali, y grupos italianos como La Cosa Nostra, La Camorra y La Nuova Famiglia. Ellos establecieron en Brasil su base de operaciones para la exportación de la droga, usando los más modernos sistemas computacionales y de comunicación para programar cada etapa del contrabando y envío de droga⁴⁸.

Recientemente, Brasil se transformó en otro de los paraísos para el blanqueo de dinero. Gracias a su organización y contactos, los narcotraficantes formaron una serie de empresas de fachada para introducir su dinero en el sistema financiero legal. Para ello, contaban con la ayuda de un equipo de profesionales que incluía abogados, contadores, ingenieros y economistas.

Al mismo tiempo, el país también se ha convertido en el principal exportador de precursores químicos esenciales para el refinamiento de cocaína. Ante los controles impuestos en Colombia, los carteles han optado por establecer laboratorios de procesamiento en la selva amazónica, los que han aumentado significativamente. Por lo mismo el cultivo de la coca aumentó, pese a que los programas de erradicación que desarrolla la policía brasileña han dado buenos resultados.

El control del narcotráfico que desarrollan las autoridades se basa en programas de erradicación de cultivos y laboratorios clandestinos. A pesar de que se ha incautado y

⁴⁸ Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), Significación Económica y Social de la Producción, el Tráfico y Consumo de Drogas, Santiago, 1997, p. 121.

destruido grandes extensiones de marihuana y hoja de coca, la cobertura de estas operaciones no es total, debido a la abundante vegetación y a la extensa red fluvial que existe en el área amazónica. Esta es la mayor dificultad que impide detectar y controlar ampliamente la producción ilícita de drogas.

Para el actual Presidente de la República, Fernando Henrique Cardoso, es la aplicación del Plan Colombia y sus efectos en Brasil: el ingreso de guerrilleros y narcotraficantes. Dicho tema no es gratuito considerando que Brasil comparte 600 kilómetros de frontera con Colombia, especialmente en el área del Amazonas la cual es imposible de vigilar de vigilar. Por ello, el gobierno Cardoso afirmó que, para evitar el posible ingreso de insurgentes en su territorio, sólo utilizará fuerzas policiales, pero si el problema se agudiza, no se descarta la participación de las Fuerzas Armadas, las que por el momento sólo entregarán apoyo logístico y inteligencia⁴⁹.

LA ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS EN LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRAFICO

Hasta el fin de la Guerra Fría, la tarea de este organismo se centró en la lucha ideológica entre los bloques Este- Oeste. Con la firma del Tratado de Asistencia Recíproca de 1947, los países del hemisferio se comprometieron a cooperar (atenerse a los procedimientos bilaterales) frente a una amenaza militar extracontinental. Es decir, evitar que el movimiento comunista encabezado por la U.R.S.S. estableciera una base en América Latina.

De esta manera, Estados Unidos movilizó a las naciones latinoamericanas en función de su mayor prioridad, dándose una relación de carácter unilateral. La región actuó de acuerdo a los intereses norteamericanos y asumió como suya la amenaza de los movimientos guerrillistas, que alteraron el orden social, político y económico en muchos países.

⁴⁹ El Mercurio de Santiago, Cuerpo de Reportajes, domingo 3 de septiembre de 2000.

Sin embargo, en la práctica, en la Organización de Estados Americanos (OEA) no había una coordinación respecto de cuáles eran los demás intereses y amenazas comunes para las naciones de la región⁵⁰.

Esto hizo que el organismo perdiera relevancia, injerencia y protagonismo en la identificación y resolución de los problemas que afectaban a la mayoría de los países: crisis de la deuda externa y guerras civiles; pobreza, desarrollo económico y social, inestabilidad democrática, crecimiento demográfico. También hubo un desgaste y un aumento de la estructura burocrática que terminaron por "estancar" a la OEA y sus funcionarios. Esta fue una de las principales razones por las que muchos estados (en especial Estados Unidos), redujeron su ayuda económica, limitando seriamente la eficacia de la institución.

A esta situación se agrega el rápido crecimiento del consumo de drogas en Estados Unidos. Para el gobierno de Ronald Reagan el problema fue considerado como una amenaza para la seguridad nacional, por lo que declaró (1982) la "guerra contra las drogas". Las autoridades sostenían que los países productores latinoamericanos eran los causantes del problema, pues de no existir la oferta, no habría un mercado consumidor. Por ello decidieron establecer una política unilateral represiva, para detener la oferta de cocaína y marihuana; en la práctica significó el desarrollo de programas de interdicción para impedir el ingreso de cargamentos de droga al país.

Con el fin de la Guerra Fría, la OEA tomó un nuevo rumbo, gracias a varios elementos. Por un lado, Estados Unidos (tomando en cuenta sus intereses) dejó su posición unilateral hacia la región y, junto a otros países incrementó sus aportes financieros, dando dinamismo a la entidad. También fortaleció la misión estadounidense en la organización, demostrando su confianza e interés de participar más activamente en ella.

⁵⁰ Abraham F. Lowenthal, *La Organización de los Estados Americanos y el Control de las drogas Peligrosas*; en Peter H. Smith, *el Combate a las Drogas en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 386.

Por otra parte, un grupo de profesionales competentes, se dedicó a establecer procedimientos consultivos eficaces y a organizar programas de acción más focalizados. De esta forma, la OEA estaba iniciando una nueva etapa en América Latina, cuyo rol más importante fue la preparación y supervisión de las elecciones en Nicaragua (1990) y se extendió a otros procesos electorarios en todo el continente. A partir de entonces, la entidad adquirió prestigio y reconocimiento en el escenario internacional.

El cambio más importante para la organización se produjo en la Asamblea General realizada en 1991 en nuestro país. En ella se logró un avance conceptual y político, al establecer que el principio de acción será la consolidación democrática. Además, se puso en evidencia un diálogo constructivo al analizar los temas comunes que preocupaban a los países del hemisferio: detener el narcotráfico, proteger el medioambiente, reducir el tráfico de armas y promover el comercio e inversiones en la región.

El nuevo punto de vista, se debe a que en el continente surge una tendencia a incorporar cuatro elementos: a) estructurar una conciencia democrática constitucional y una reforma económica orientada hacia el mercado. b) desarrollar una mayor cooperación subregional, lo que implica extender las relaciones con Estados Unidos. c) desarrollar una mayor cooperación multilateral, para mejorar las consultas y cooperación en temas comunes. d) adaptar las agendas de los estados a los problemas transnacionales.

Esta nueva perspectiva demuestra que los países están conscientes de que para resolver sus problemas comunes, se necesita cooperar y desarrollar una acción conjunta, considerando los intereses y diferencias entre cada estado. Una de estas prioridades colectivas fue el control de drogas peligrosas, cuyos efectos alarmaron a todo el hemisferio. Los gobiernos dieron cuenta de la necesidad de fortalecer la cooperación internacional, debido a su carácter y alcance transnacional. Pero también influyó la gran politización que Estados Unidos hizo del tema, repercutiendo en las relaciones con Latinoamérica, especialmente con los países productores.

La OEA comenzó a tener una participación más activa a fin de enfrentar y resolver este problema, lo que se manifestó en la Conferencia Interamericana sobre Narcotráfico (1986), celebrada en Río de Janeiro. En ella, se plantea que existe una relación entre la lucha contra el narcotráfico y el desarrollo económico social, el cual busca mejorar los niveles y la calidad de vida.

En esta reunión se fijó el Programa de Acción de Río de Janeiro, en el que se considera al narcotráfico como una amenaza para desarrollo socioeconómico del hemisferio y las instituciones democráticas. Los objetivos del plan son: fortalecer la capacidad de los estados miembros para una eficaz reducción de la demanda; prevenir el uso indebido de drogas; combatir la producción y el tráfico ilícito; promover la cooperación interamericana, mediante el intercambio de información, capacitación del personal especializado y prestación de asistencia mutua.

Además, se pide a los estados que adopten las medidas para alcanzar los objetivos anteriores (programas de rehabilitación, controles policiales y aduaneros; modernización de los sistemas judiciales; mecanismos de cooperación judicial, intercambio de información; erradicación y sustitución de cultivos). Pero este documento no fija procedimientos efectivos para desarrollar la cooperación internacional. Sólo establece metas, principios y acciones que cada país debe abordar en forma particular.

No obstante, su importancia radica en que por primera vez, los estados miembros asumen la responsabilidad de compartir el control de las etapas del narcotráfico. A mismo tiempo, Estados Unidos reconoce que debe dar igual significación, tanto a la demanda como a la oferta (en base a esta última, acusaba a los Países Andinos como responsables/causantes del problema).

¹ Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI), Programa de la ONU para la Fiscalización Internacional de las Drogas; Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú, Lima, 1992, p. 179.

Desde entonces, la OEA comenzó a tener un rol más activo, dedicándose al tema de la cooperación internacional. La Asamblea General, en su Declaración de Guatemala (nov. 1986), afirmó la necesidad de fiscalizar el problema de la droga en la región, y el desempeño de los estados miembros frente al tema. Para ello creó la Comisión Interamericana para el Abuso de Drogas (CICAD), consejo asesor de la OEA, mediante el cual canalizaría todas las medidas y programas que permitan establecer una cooperación internacional sólida frente al problema del narcotráfico.

La cooperación internacional también se extendió a los países de la región del Caribe, pues la Organización de Estados Americanos realizó una Conferencia Regional (1987). En ella se aprobó realizar operaciones de interdicción (a nivel multiagencial y multinacional); establecer una cadena regional de comunicaciones unidas a las agencias especializadas de los Países Andinos; desarrollar entrenamiento antiterrorista (financiado por Estados Unidos).

Debido a las presiones norteamericanas, ese mismo año, la OEA convocó a una reunión, en la que se reconoce que los problemas económicos que afectan a Latinoamérica contribuyen a que se expanda el narcotráfico; pero indirectamente extiende la responsabilidad a los países consumidores.

Se plantea que la única forma de lograr la erradicación total del tráfico ilícito, es que ellos también deben luchar contra el consumo y los narcotraficantes, aportando los recursos necesarios. Esta ayuda debe ser proporcional al poder económico de las mafias internacionales que dominan la producción, y el comercio de la droga.

Al mismo tiempo, se pide comprender que la lucha contra este crimen está unida al desarrollo y crecimiento de los países productores; la ausencia de estas condiciones en muchos naciones de la región permite el desarrollo de narcotráfico y del terrorismo. La unión de estos elementos constituye la peor amenaza al sistema occidental.

Es importante destacar el planteamiento de México (respecto a la acción de Estados Unidos), quien no acepta que otro país suma el rol de juez único para evaluar unilateralmente las acciones que toman los demás países. Esta actitud produce confrontaciones y demuestra la incapacidad de los gobiernos para resolver sus propios problemas. La única solución es la concertación de acciones respetando la soberanía de cada país.

Durante toda la década del ochenta, los países afectados por el problema de la droga, efectuaron una serie de acuerdos y reuniones e hicieron que la OEA replanteara su visión sobre el tema. En 1994, la organización consideró que se había estructurado un nuevo contexto que estaba afectando las realidades estratégicas y las necesidades de defensa en la región. Esto se debe a la multiplicación de graves amenazas como el terrorismo y el crimen organizado cuya extensión y alcance ha traspasado los espacios nacionales.

Por ello, afirma que los temas son la seguridad y la preservación de la paz en el continente. Para enfrentarlos se necesita de la acción colectiva más coordinada, así como nuevos enfoques sobre el rol de las autoridades y las instituciones encargadas de resguardar la seguridad en cada nación ⁵².

El organismo enfatiza que para avanzar en el establecimiento de sociedades democráticas, pacíficas y seguras, las naciones deben ampliar considerablemente los temas que deben incorporar en sus agendas. Entre ellos destacan: fortalecer de las instituciones democráticas, mejora la calidad de vida, seguridad ciudadana; lucha contra el terrorismo y el crimen organizado.

Esta visión se materializó en la I Cumbre de las Américas (1994), en la que se manifiesta la necesidad de estructurar un enfoque integrado y estructurado para enfrentar las diversas manifestaciones del problema. Cuatro años después se realizó la II Cumbre de las Américas

⁵² Wesley J. McNair, Una Nueva Visión de la OEA, Colegio Interamericano de Defensa, Washington D.C., 1995, p. 25- 26.

(1995), en la cual los gobernantes anuncian que se dará un nuevo impulso a la lucha contra el narcotráfico, la corrupción y el lavado de dinero (ambas reuniones se analizarán más adelante). El objetivo es evitar que la región se convierta en un refugio para los narcotraficantes⁵³; las prioridades en esta reunión se explicarán más adelante.

La posición actual de la Organización de los Estados Americanos consiste en reforzar la cooperación interamericana a fin de que los estados miembros dispongan de las herramientas que les permitan enfrentar los desafíos y resolver los problemas que los afectan desde una perspectiva regional.

El organismo reconoce el cambio que ha significado para la región, el hecho de que los países reconozcan que las agendas políticas de sus gobiernos son de naturaleza transnacional, incluidos los temas internos. Con este espíritu surgió una visión del futuro de carácter "cooperativa", la cual apunta a enfrentar las amenazas y resolver colectivamente los problemas que los afectan: terrorismo, narcotráfico, corrupción, crimen organizado, pobreza, educación, entre otros.

A partir de ello, la organización se proyecta como un instrumento político de un vasto proceso de integración que está viviendo el continente, que va más allá del ámbito económico-comercial. De esta forma, la acción de la OEA se orienta a servir de foro político y centro de intercambio de experiencias, de definición de políticas y de acciones colectivas en el hemisferio. Para ello continuará promoviendo la reuniones ministeriales y de expertos en diversas áreas: justicia, educación, trabajo, ciencia y tecnología, lucha contra el narcotráfico, la corrupción y el terrorismo.

Para la organización el tema de la seguridad hemisférica no se puede definir como integridad territorial del conjunto de la región frente a amenazas externas. Este concepto se

Francisco Rojas Aravena, *Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres*; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Lom Ediciones, Santiago, 1998, p. 535.

debe incluir dos valores fundamentales: la democracia y el estado de derecho; ambos conforman la identidad americana y hacen posible la integración entre las naciones. Estos principios se deben complementar con el respeto a la soberanía e integridad territorial, el derecho a la autodeterminación, la igualdad jurídica y la no-injerencia de los asuntos internos⁵⁴.

Estos elementos hacen que los Estados sean cada vez más interdependientes y, al mismo tiempo vulnerables. De ahí la necesidad de trabajar en conjunto para que la seguridad de cada uno se mantenga con el esfuerzo de todos. A partir de ahí, el narcotráfico se transforma en un factor de riesgo, una amenaza real y directa, que debe enfrentarse desde una perspectiva integral (incluir la oferta y la demanda).

Para la OEA, lo esencial es que se logre una real cooperación entre los estados. Sin embargo, el mayor desafío para la entidad es lograr acciones concretas; es decir, que lo que se establezca en las reuniones cumbres se materialice en medidas concretas y eficientes que aplique y se traduzcan en un beneficio para las naciones y, especialmente las personas que viven en ellas.

CONVENIOS REGIONALES E INTERAMERICANOS SOBRE NARCOTRAFICO

Además de las reuniones que convoca, la Organización de Estados Americanos, también ha participado indirectamente en diversas conferencias regionales y reuniones interamericanas, en las que los países se han planteado mecanismos para combatir el narcotráfico y los delitos relacionados con él.

Reuniones Hemisféricas

A pesar de que en la región predominaba el conflicto ideológico, los países de

⁵⁴ César Gaviria, *Los Desafíos para un Nuevo Futuro*; Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington D.C., 1999, p. 28- 29.

Sudamérica no fueron indiferentes al tema; muchos de ellos crearon organismos para incorporar los planteamientos de las Convenciones de 1961 y 1970 de la ONU. Pero los estragos que estaba provocando el consumo y el tráfico ilícito de drogas (a partir de los setenta) llevó a los países a especificar su posición y la forma en que enfrentaría este flagelo en diversas reuniones.

La primera fue la Conferencia Sudamericana Plenipotenciaria sobre Estupefacientes y Narcotráficos (1973), en la cual se aprobó un Acuerdo en el que los países de la región se comprometen a controlar la proliferación del consumo y tráfico ilícito de estas sustancias. Sin embargo, el carácter de este compromiso es muy general pues sólo expresa la voluntad de los países pero incluye medidas concretas.

Pero uno de los documentos más importantes sobre el problema de la droga fue la Declaración de Quito (1984), firmada por los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. Ellos consideran al narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional y a la soberanía, así como un peligroso agente de la internacionalización de los conflictos. Esto se debe a que los mandatarios estaban alarmados por las dimensiones que estaba alcanzando el narcotráfico, al socavar la sociedad y la economía de esos países.

Al mismo tiempo plantean que la lucha contra este flagelo se debe orientar a los países productores, y sobre todo a los consumidores. Pero también se requiere con urgencia la ayuda técnica y financiera de los países industrializados, para contrarrestar el gran poder económico de las mafias internacionales dedicadas a este negocio.

Para perfeccionar y hacer más eficientes los sistemas de comunicación, Perú, Colombia y Bolivia inauguraron el Primer Centro Subregional de Radiocomunicaciones Directas Interpoliciales. El objetivo fue agilizar los contactos más seguros y fidedignos entre personas y organismos policiales. A través de este centro se busca mejorar el intercambio de información sobre envíos de droga, posibles cargamentos y maniobras de los narcotraficantes.

Reuniones Interamericanas

El interés latinoamericano por terminar con la plaga de la droga, también se manifestó en el Grupo de los Ocho formado por Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú, Uruguay, Venezuela, temporalmente Panamá (excluida por conflictos internos), siendo reemplazada por Chile.

La entidad reafirmó su espíritu de cooperación en la Cumbre de Ministros de Estado de las Américas (1988). A través de la Declaración de Cartagena, se promovía la integración continental (más allá de los acuerdos bi o multilaterales) en la lucha contra las drogas, haciendo énfasis en el respeto a la soberanía y los derechos de cada nación y al principio de autodeterminación de los pueblos.

El planteamiento de la cooperación internacional se exteriorizó en la Asamblea General de la ONU que se realizó en Nueva York (febrero 1990). En la oportunidad el Presidente de Colombia Virgilio Barco señaló que los países industrializados son los responsables del consumo de drogas, la provisión de los insumos productivos, de las armas y de los transportes que utilizan los narcotraficantes y narcoterroristas.

Al mismo tiempo, el Presidente de Bolivia Jaime Paz Zamora cuestionó la llamada "guerra contra las drogas" (liderada por Estados Unidos) pues la represión que se aplicaba para controlar la oferta no se estaba aplicando a la demanda (consumo). Por ello sugirió la sustitución de cultivos y el desarrollo alternativo, aplicando la racionalidad económica los países productores de materia prima. Con ello sugiere diferenciar el trato hacia las naciones que cosechan de hoja de coca de aquellas que procesan para convertirla en cocaína.

Posteriormente, se realizó la Cumbre Ministerial sobre el Consumo, Producción y Tráfico de Estupefacientes (abril 1990), en la cual se firmó el Acuerdo de Ixtapa, el que incluye un Plan de Acción. El tema prioritario fue la lucha contra el tráfico ilícito, para lo cual se llamó a los gobiernos a intensificar los esfuerzos en el ámbito nacional e internacional. En este sentido se

de reforzar los controles fronterizos para impedir el desplazamiento de los narcotraficantes hacia otros países. Esta acción debe incluir el respeto a la soberanía e integridad territorial de los estados y la no-intervención.

Una de las reuniones más importantes fue la I Cumbre Antidrogas de los Países Andinos, realizada en Cartagena (1990). En ella los Presidentes de Estados Unidos, Colombia y Perú firmaron la Declaración de Cartagena en la que se establece que cualquier estrategia contra las drogas, debe considerar la reducción de la demanda, el consumo, la oferta y el tráfico mismo. Asimismo, debe incluir acuerdos sobre la cooperación económica, el desarrollo alternativo y el impulso del comercio e inversión.

De esta manera consagra el concepto de responsabilidad compartida, la cual se refuerza con la idea de que la eficacia de los esfuerzos contra la oferta debe ir acompañado de una reducción de la demanda. Sin embargo, se advierte que al erradicar la producción y el comercio se surgirán graves consecuencias en los Países Andinos.

La importancia de esta reunión está en que, por primera vez, Estados Unidos aceptó un carácter multilateral al problema³⁵. El presidente George Bush demostró su compromiso de apoyo a los mandatarios, especialmente al de Colombia Virgilio Barco, quien era presionado por los narcotraficantes y la guerrilla. Pero a la vez, esta fue la oportunidad para que el gobierno norteamericano reestructurara la agenda multilateral, en función de los intereses comunes. Para lograrlo debió vencer la oposición del gobierno de Perú a los procedimientos que utilizaba para lograr un objetivo que, ahora era "común" (el uso de insecticidas para destruir las plantaciones de coca, afectando a otros cultivos).

En la declaración, los países productores reclamaron a Estados Unidos, la entrega de incentivos comerciales y financieros, para que puedan reemplazar el cultivo de drogas por

³⁵ Francisco Corigliano, El Problema del Narcotráfico: Los Obstáculos y las Posibilidades de la Cooperación Internacional; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires, 1993, p. 24.

productos convencionales, que se puedan vender en el mercado externo. Por su parte el gobierno de Bush prometió: entregar ayuda financiera a para mitigar el déficit de la balanza de pagos; fomentar la inversión privada; solicitar fondos para fomentar programas sociales; establecer el Acuerdo del Café.

Además, prometió entregar recursos para estimular el abandono del cultivo de la coca y establecer canales alternativos. El gobierno norteamericano también se comprometió a reducir el consumo, demostrando que acepta las demandas andinas para realizar una lucha "global" contra el narcotráfico.

Entre los temas de mayor preocupación está la intervención de las Fuerzas Armadas de los distintos países. En este sentido se especificó que la represión del tráfico ilícito de drogas es de carácter policial, pero ante la magnitud y las facetas que posee esta actividad, las Fuerzas Armadas pueden participar en ello, dentro de su territorio y jurisdicción nacional. Paralelamente las partes se comprometen a aumentar el intercambio de información e inteligencia, para fortalecer la acción de los organismos competentes según sus prioridades e intereses nacional.

Se acuerda en desarrollar una lucha frontal contra el narcotráfico en base a los siguientes elementos: control y represión contra el cultivo ilegal, elaboración y comercialización de drogas ilícitas; control de sustancias químicas esenciales; empleo coordinado de organismos policiales, militares, fiscales y judiciales, dentro del marco de la soberanía de una de las partes.

Otro de los temas fue el control de activos financieros obtenidos del narcotráfico. Para ello se conviene definir, tipificar y sancionar el lavado de dinero (decomisar y repartir el dinero de los bienes utilizados) y establecer fórmulas que exceptúen el secreto bancario. A pesar de la importancia de este documento, el apego norteamericano a los métodos unilaterales aumentó la desconfianza en los países latinoamericanos.

Por ello, la iniciativa de cooperación debió enfrentar tres obstáculos: a) Estados Unidos condicionó la ayuda económica en función del grado de adaptación de los Países Andinos (a sus programas de militarización y erradicación) y de los resultados obtenidos. b) la falta de recursos y de una estrategia coherente en los Países Andinos para frenar la producción y el tráfico de cocaína, así como para cumplir los compromisos del tratado de Viena de 1988. c) la ausencia de alternativas concretas a la militarización de la lucha antidrogas propuesta por Estados Unidos.

La respuesta de los Países Andinos no fue satisfactoria para el gobierno norteamericano. El Presidente de Colombia, César Gaviria, ofreció una tregua a los narcotraficantes a cambio de no extraditar a los cabecillas de los carteles, solicitados por Estados Unidos. Asimismo, Perú rechazó 36 millones en ayuda militar, así como aplicar los programas de erradicación de coca (antes de establecer un sistema alternativo), pues causaría una guerra civil de insospechadas consecuencias.

La propagación del narcotráfico en Latinoamérica, Europa y Asia alarmó a los gobiernos de Bolivia, Chile, México, Paraguay, Perú y Estados Unidos, quienes firmaron la Declaración de Santa Cruz (1992). A través de ella, solicitan que la comunidad mundial asuma la responsabilidad de combatir los problemas que causa este flagelo y se esfuercen por entregar mayor asistencia de las naciones en los otros continentes.

Esta vez los países están más alarmados por el aumento del consumo y tráfico de cocaína, marihuana, heroína y otras drogas, y la internacionalización de las mafias de narcotraficantes, las que gracias a su poder económico han socavado la soberanía e influido sobre las autoridades políticas, judiciales, y policiales. Por ello se plantea la necesidad de aumentar la cooperación entre los gobiernos afectados para establecer un sistema de control internacional y lograr un castigo efectivo contra los traficantes.

A partir de esta premisa, se realizó la Reunión Cumbre Antidrogas, en San Antonio (1992), en la que participaron los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, México, Perú y Venezuela. Si bien se reconocen logros por el desmantelamiento de organizaciones de narcotraficantes, redes de respaldo financiero y de la detención de algunos importantes líderes, se plantean la necesidad de ampliar y fortalecer la cooperación entre los países.

Reconocen que el narcotráfico es un delito internacional y la lucha debe estructurarse en base al principio de responsabilidad compartida; es decir, involucra a los países directa o indirectamente afectados. Este problema se debe enfrentar con un enfoque integral, incluyendo la demanda, el cultivo ilícito, la producción y el tráfico y las redes de distribución y sus delitos conexos. Entre las medidas propuestas destacan:

Capacitar al personal encargado o de apoyo en la lucha contra el narcotráfico, para que puedan identificar embarques o carga sospechosa, incluidos en los envíos de comercio legal.

Intercambiar información sobre actividades de las organizaciones, los grupos y personas que se dediquen al tráfico de drogas.

Reforzar la vigilancia del espacio aéreo, para evitar que los narcotraficantes establezcan corredores aéreos.

Aumentar el control de las aeronaves privadas y comerciales que se utilizan para transportar drogas, e impedir que se establezcan pistas de aterrizaje clandestinas.

Agilizar los controles para verificar la matrícula y propiedad de las embarcaciones, a fin de eliminar el tráfico por mar.

Reforzar la fiscalización de productos químicos, incluyendo nuevas sustancias en las listas de prohibición (establecida en la Convención de Viena de 1988) y cuantificando la demanda de los productos para fines lícitos.

Identificar los puntos más vulnerables en los puertos y zonas francas de la región, que serían usadas por los narcotraficantes, a fin de controlar el contrabando de narcóticos y químicos esenciales.

Definir como un delito el lavado de dinero (y las operaciones ligadas a él) y adecuar las medidas para detectarlo y erradicarlo al orden interno del estado. También se considera el intercambio de información financiera entre los gobiernos.

Fortalecer la administración de justicia y facilitar la asistencia mutua legal.

Reforzar el control de las armas de fuego, municiones y explosivos para evitar que se desvíen a los narcotraficantes; aumentar el control de exportaciones y verificar la legalidad de los usuarios definitivos, y fortalecer el intercambio de información sobre las armas decomisadas para identificarlas y procesar a los responsables de esa exportación ilícita.

Mejorar las gestiones que permitan mejorar condiciones económicas de los países involucrados en el ciclo de producción y tráfico de narcóticos.

En esta reunión predominaron dos posiciones: a) Latinoamérica sugiere la necesidad de ofrecer a los países productores el desarrollo de cultivos alternativos que tuvieran mercados seguros y rentables. b) Estados Unidos prefirió aplicar la represión militar y policial del narcotráfico. Sin embargo, venció la alternativa norteamericana, manteniéndose el enfoque militar policial; esto hizo que en la práctica, la reunión no significara ningún avance (respecto a la Cumbre de Cartagena). La actitud estadounidense molestó enormemente a los gobiernos de Bolivia y Colombia, los que esperaban apoyo financiero o facilidades comerciales de Estados Unidos, para aliviar el estancamiento de sus economías locales⁵⁶.

Ante el avance del narcotráfico, los encuentros y las propuestas sobre el tema se multiplicaron. Los países del hemisferio se reunieron en la I Cumbre de las Américas en la

⁵⁶ Francisco Corigliano, El Problema del Narcotráfico: Los Obstáculos y las Posibilidades de la Cooperación Internacional; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires, 1993, p. 27.

ciudad de Miami (1994), donde participaron los Presidentes de América Latina y el Caribe.

Si bien este encuentro abordó una gran variedad de temas importantes para la región (desarrollo democrático, integración económica, desarrollo social), el tráfico ilícito fue una de las prioridades, a raíz de los estragos que estaba generando. En teoría, la reunión es una continuación de los planteamientos de la Cumbre de San Antonio, haciendo énfasis en el fortalecimiento de la seguridad hemisférica, considerada fundamental para mantener la estabilidad democrática de los pueblos.

En ese sentido, los mandatarios emprendieron una ofensiva sin precedentes contra el narcotráfico y los delitos ligados a él, para lo cual establecieron una Estrategia Hemisférica Integral contra las Drogas en siglo XXI. Se trata de un plan de acción coordinada para detener la expansión de este problema y sus efectos nocivos en la salud, la economía, las estructuras de la sociedad y los valores éticos.

Para ello se definieron cuatro áreas de trabajo, que constituyen la base de la estrategia⁵⁷: a) establecer políticas que permitan identificar las redes de narcotráfico y lavado de dinero en la región, enjuiciamiento de los criminales involucrados y la incautación de los bienes obtenidos por este delito. b) adoptar programas para prevenir y reducir la demanda y el consumo de drogas ilícitas. c) poner en marcha sistemas de cooperación internacional para el seguimiento y control de precursores químicos, armas y explosivos. d) coordinación internacional para la reducción de los flujos de narcóticos en el hemisferio.

El esfuerzo común de las naciones contra el narcotráfico, también debe concentrarse en la lucha contra el lavado de dinero y las organizaciones criminales. Esto requiere mejorar la eficacia de las acciones contra esta actividad y las personas que la realizan. En este sentido,

⁵⁷ Lesley J. McNair, Una Nueva Visión de la OEA, Colegio Interamericano de Defensa, Washington D.C., 1995, p. 31.

fundamental que los gobiernos adopten tres medidas: 1) Reforzar su legislación tipificando dicha actividad como delito y especificando las sanciones correspondientes y entregar los instrumentos jurídicos para su detección e investigación. 2) Incrementar la eficacia de las instituciones judiciales y fiscales responsables de juzgar los casos de tráfico, lavado de dinero y delitos financieros. 3) Fortalecer las bases jurídicas de la lucha contra el lavado de dinero y de cooperación (en el intercambio de información, inteligencia y asistencia) entre las autoridades de cada estado.

De esta reunión se han efectuado una serie de reuniones, acuerdos entre diversos países del hemisferio⁸⁸:

Conferencia Ministerial sobre Lavado de Dinero (1995) en la que se expuso un plan de acción centrado sobre los aspectos jurídicos, regulaciones y cumplimiento de leyes.

Acuerdo de Cooperación para el control de precursores y sustancias químicas esenciales para la fabricación de drogas ilícitas. Se firmó (1995) entre la Unión Europea y Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia, Venezuela. Asimismo, la CICAD realizó una actualización de las tablas de estas sustancias para reforzar su control y evitar que se desvíen a otros países.

Acuerdo Trifronterizo, firmado entre Brasil, Perú y Colombia con Venezuela, Ecuador, Bolivia, Chile, Paraguay y Argentina. El objetivo fue crear un Comité de Inteligencia Trifronterizo para compartir información entre dichas naciones y mejorar la coordinación en la aplicación de leyes contra el tráfico de drogas.

Pero también se han efectuado acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y México, quienes crearon un Grupo de Contacto Ministerial, para coordinar las políticas y estrategias nacionales sobre estupefacientes. Al mismo tiempo, gobierno norteamericano ha estrechado las relaciones con los Países del Caribe, al crear un Sistema de Seguridad Regional (SSR), a fin de

⁸⁸ United States Department of State, Bureau of Inter- American Affairs, Woods into Deeds Progress since The Miami Summit of the Americas, Washington D.C, 1998, p.51- 57.

la cooperación en las operaciones marítimas, para aplicar leyes en esos países, y a los contrabandistas de drogas que utilizan esta vía.

La cooperación internacional también incluye el ámbito de la interdicción. Por ello, Estados Unidos, Colombia y Perú han mantenido un ataque complejo y coordinado contra las embarcaciones cargadas de cocaína que viajan por el "puente aéreo", desde las zonas de cultivo hasta los centros de procesamiento en Colombia. Para una mayor efectividad, estos países mantienen un fluido intercambio de información en cuanto a la detección de grandes envíos, el monitoreo de las organizaciones, medios de transporte, entre otros.

Esta gestión incluye la cooperación de los gobiernos europeos y latinoamericanos para designar oficiales de enlace a Fuerzas Interinstitucionales Conjuntas, en Panamá y La Florida. Su función es detectar y monitorear los envíos de estupefacientes a través de dichas zonas, y transmitir la información a las autoridades policiales a fin de que actúen. Los Oficiales de Enlace brindan asistencia en la transmisión de información entre Estados Unidos y los otros países, y en la adquisición de permisos para los vuelos transfronterizos (vinculados a la aplicación de leyes antidrogas).

A ello se agregan los programas de interdicción y de desarrollo alternativo en Perú, lo que ha permitido disminuir la producción en alrededor del 40%. Sin embargo, estas medidas han repercutido en Colombia pues, a pesar de que se ha logrado una disminución de las áreas de cultivo (en 10%), los narcotraficantes han encontrado otros métodos para mantener la industria de la cocaína en este país.

Como una forma de continuar con lo establecido en la reunión de Miami se efectuó la II Cumbre de las Américas, efectuada en Santiago de Chile (1998). En ella, los países fijaron planes que busca lograr la total aplicación de la Estrategia Antidrogas y fortalecer la alianza en base a los principios de respeto a la soberanía nacional, la jurisdicción territorial de los estados; la reciprocidad, responsabilidad compartida, integridad y equilibrio en el tratamiento del tema.

Los puntos importantes para el logro de dicha tarea son:

- Perfeccionar las políticas y planes nacionales para prevenir el consumo; aumentar la cooperación en el análisis de datos.
- Mejorar la cooperación en el procesamiento y extradición de los responsables del delito de tráfico ilícito de drogas y otros delitos conexos.
- Reforzar los mecanismos de intercambio de información para impedir el tráfico ilícito y el uso de precursores químicos.
- Promover del reglamento modelo de la CICAD sobre el control de armas y explosivos relacionados con el tráfico de drogas.
- Fortalecer las comisiones nacionales de control de drogas para lograr una planificación coordinada en cada país y la ejecución de los planes nacionales.
- Asegurar la implementación efectiva de los acuerdos internacionales sobre estupefacientes a nivel regional y subregional, y que estos funciones en conjunto con el esfuerzo de toda la región.

Una de las mayores preocupaciones para la OEA es la aplicación unilateral del proceso de certificación por parte de Estados Unidos hacia los países productores de drogas, y las duras sanciones impuestas, especialmente a Colombia. Lo anterior se debe a que esta evaluación daña la imagen internacional de un país, genera fuertes tensiones entre Estados Unidos y las naciones afectadas y porque no contribuye a promover la cooperación que se requiere para enfrentar el tráfico.

Por ello, la OEA aprobó (octubre 1998) la creación del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM). Se trata de un "sistema alternativo" que evalúa las políticas antidrogas que aplican 34 países latinoamericanos, el cual se detallará más adelante.

LA GESTIÓN DE LA CICAD

La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, es uno de los principales resultados de la Convención Interamericana de Río de Janeiro (1986), realizada por la OEA. Dependiente de este organismo internacional, este consejo, posee autonomía técnica y sus objetivos son:

- Reducir la demanda para impedir el uso indebido de drogas y movilizar a la conciencia pública sobre las dimensiones del problema.
- Desarrollar un sistema jurídico que fortalezca la capacidad de los gobiernos en la lucha contra el consumo, abastecimiento y las utilidades ilícitas del negocio de la droga, y promover la armonización de las leyes y procedimientos entre los estados miembros.

Entre sus funciones destacan⁹⁹: Servir como cuerpo consultivo y asesor de la OEA, sobre el uso indebido, la producción y el tráfico ilícitos de drogas. - Asistir a los estados miembros, mediante la cooperación regional, para ejecutar las acciones y medidas establecidas en el Programa de Acción. También realizar estudios y formular propuestas para aumentar la eficacia de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. - Realizar actividades de cooperación técnica que beneficien los estados miembros. - Establecer relaciones de cooperación con otras organizaciones internacionales.

Al principio, las actividades de este consejo fueron limitadas, debido al bajo presupuesto y reducido personal. Por ello se abocó a definir metas normativas y recopilar datos a nivel regional, elaborar guías educativas; organizar seminarios y reuniones de trabajo para que los países de la región tuvieran mayor conciencia de las dimensiones del narcotráfico.

Sin embargo, la actividad de la CICAD fue más allá de la simple investigación, al dar a conocer el Reglamento Modelo para el control de precursores y sustancias químicas esenciales

⁹⁹ del Rosario Romero, *Compilación de Leyes, Convenios y Programas Relacionados con el Desarrollo Alternativo, Tráfico y Prevención Integral del Uso Indebido de Estupefacientes y Psicotrópicos*, Subsecretaría de Desarrollo Alternativo (DESAL), La Paz, 1993, p.113.

para la producción de narcóticos (1990). Se trata de un conjunto de medidas para controlar la producción, fabricación, preparación, importación, exportación; distribución y/o cualquier transacción (nacional o internacional) de precursores químicos y otros productos específicos; maquinarias y elementos que se pueden utilizar en la producción, fabricación y/o preparación de estupefacientes o de sustancias psicotrópicas.

También indica que serán consideradas como delitos las siguientes actividades: a) la producción, fabricación, distribución, transporte; almacenaje, importación, exportación, posesión y cualquier transacción de químicos y equipos con el fin de cultivar, producir, preparar o preparar estupefacientes o sustancias psicotrópicas; b) la organización, gestión o financiamiento de las actividades anteriormente señaladas; c) la instigación o inducción para cometer alguno de los delitos anteriores; d) la participación en estos delitos y el encubrimiento, asociación y confabulación para cometerlos y la asesoría, asistencia o facilitación de alguno de ellos.

Además, establece que los que producen, fabrican, preparan, importen o exporten estas sustancias químicas y equipos deben someterse a un sistema de autorización de licencias. En cada estado debe existir una autoridad encargada de autorizar el desarrollo de estas actividades; controlar estas licencias; tener un inventario (actualizado cada tres años) para conocer la naturaleza, el alcance y los movimientos de esos químicos y maquinarias (su importación o exportación).

Paralelamente, la CICAD recomienda que los países elaboren una legislación que establezca graves sanciones para los que no se atengan a los procedimientos establecidos y los que cometan alguno de los delitos establecidos anteriormente. También plantea la necesidad de aplicar procedimientos de vigilancia sobre posibles movimientos de químicos; establecer sistemas de comunicaciones que faciliten el intercambio de información, así como el fortalecimiento de los controles fronterizos.

A partir de este momento la CICAD adquirió prestigio, demostrando idoneidad profesional y compromiso al enfrentar el tráfico ilícito, mediante una serie de estudios y programas de acción en cinco ámbitos: desarrollo legal, educación para la prevención, movilización comunitaria, recolección de datos e información pública.

En respuesta a los estudios realizados, la CICAD dio a conocer un informe (1990), en el que indica que el problema de las drogas estaba empeorando, haciendo un llamado para combatirlo. Sin embargo, el lavado de dinero aparece como otra de las prioridades para este Consejo. Por ello se acordó formar un grupo interamericano de expertos a fin de crear un instrumento modelo para detener este delito, que se propaga velozmente en la región.

A partir de ese momento, se efectuaron reuniones para examinar las políticas de combate a la producción, venta, demanda, tráfico y distribución de drogas. Pero la evaluación fue poco alentadora; a mediados de los noventa, los países Andinos exportaban entre 800 y 1.000 toneladas de clorhidrato de cocaína. Por ello, en el XX Período Ordinario de Sesiones (1995), la Comisión llamó a los países miembros a modernizar las acciones para combatir este fenómeno y centrar la atención en el desvío de precursores químicos.

Sin embargo, uno de los encuentros más importantes de este organismo fue el XXIII Período Ordinario de Sesiones (mayo- 1998), debido a que la mayor prioridad era analizar los mecanismos necesarios para cumplir los acuerdos adoptados en la II Cumbre de las Américas. Al mismo tiempo se evaluó la situación del problema general de las drogas en el hemisferio, y la incorporación de nuevos países en el circuito del narcotráfico, especialmente como tránsito o distribuidores de estupefacientes. Por ello, nuevamente se dio énfasis al principio de responsabilidad compartida y a reforzar la cooperación entre las naciones. En este sentido, se promovió la creación de Sistemas de Información para facilitar la comunicación de datos sobre el tráfico a los decomisos y tráfico ilícito de estupefacientes.

Uno de los encuentros de mayor trascendencia es la I Reunión del Grupo de Trabajo para estructurar el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) en 1998. El objetivo de este sistema es calificar las políticas antidrogas que aplican cada uno de los 34 países del hemisferio. El MEM se basa en tres principios fundamentales para la organización y que han sido acogidos en la II Cumbre de las Américas: respeto a la soberanía, la jurisdicción territorial y el ordenamiento interno; la reciprocidad y responsabilidad compartida de todas las naciones para enfrentar el problema desde una perspectiva global.

El sistema será aplicado objetivamente por la OEA, incluyendo a Estados Unidos e indicará las fortalezas y debilidades de la política de cada nación, bajo el total respeto a su soberanía. La evaluación se realizará en base a los compromisos suscritos y a las metas fijadas para reducir la demanda (establecidos por la Comisión) y el control de precursores químicos. Además, se evaluarán las políticas de erradicación, sustitución de cultivos y desarrollo alternativo que se lleven a cabo en cada nación. La diferencia con el sistema norteamericano, es que el MEM no incluye la aplicación de sanciones multilaterales, pues lo que se busca es promover la cooperación entre los estados.

Otro de los temas que preocupa a la CICAD es el lavado de dinero; en 1998 se blanqueaban en la región entre US\$11.000 y US\$15.000 millones⁶⁰. Por ello, un Grupo de Expertos del organismo, realizó dos reuniones para abordar el tema y establecer nuevos mecanismos para enfrentarlo y combatirlo. En la I Reunión, analizaron, junto a representantes del sector financiero, los nuevos mecanismos de cooperación. También, se aprobó modificar el Reglamento Modelo para controlar este delito, se elaboró un Manual para intercambiar información entre las entidades financieras e incrementar la asistencia recíproca entre ellas.

En la II Reunión, se aprobó el nuevo Reglamento Modelo y se crearon las Unidades Financieras de Información (FIUs), encargadas de recopilar, analizar e intercambiar datos con

⁶⁰ Comisión Andina de Juristas, Los Andes: ¿Emergentes o en Emergencia?, Impresión Siklos S.R. Ltda., Lima, 1997, p.162.

organismos bancarios de los países de la región. También se aprobó el desarrollo de un programa de capacitación para funcionarios del FIUs así como para jueces y fiscales. Además, se aprobaron otros cambios:

que se tipifique como delito autónomo, el aprovechamiento (posterior) del producto de otros delitos graves como el tráfico de armas.

implantación de las instituciones que lleven los registros de transacciones en efectivo.

denuncia a la autoridad las operaciones sospechosas como casinos de juego, casas de cambio y corredores de valores y seguros.

promover mayor cooperación internacional.

ampliar la exención del secreto bancario a otras operaciones financieras y comerciales

En el encuentro, se analizó el acuerdo entre la CICAD y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para capacitar a los funcionarios de instituciones públicas que fiscalizan a las entidades bancarias y financieras. Al mismo tiempo se avanzó en la elaboración de un manual que incluye la individualización y facultades de los organismos nacionales vinculados al tema.

Como el interés de la CICAD es abordar todos los ámbitos del narcotráfico uno de los temas recurrentes es el desvío de precursores y químicos esenciales, para lo cual se realizaron reuniones. En la primera (abril- 1998), se establecieron acuerdos para modificar el Reglamento Modelo para el Control de Precursores, Sustancias Químicas, Maquinas y Elementos de 1990. El objetivo es adaptarlo a la realidad y a las necesidades actuales del tráfico de estas sustancias. Pero también se lograron acuerdos en otros temas:

uniformidad y recopilación de los códigos arancelarios establecidos para estos productos químicos.

intensificar la cooperación con los países de Asia, Africa, Europa del Este respecto a la seguridad documentaria que se requiere para transportar y controlar estos químicos.

En la II Reunión, se aprobó el nuevo Reglamento Modelo, el cual incorpora nuevas disposiciones especialmente en materia penal. Lo importante es que todos los cambios se hicieron en base a la normativa chilena de Control de Drogas (Ley 19.366): la definición del delito de desvío de sustancias químicas y la inclusión de las técnicas de investigación. También se introducen normas de extradición y de asistencia jurídica internacional para mejorar la eficiencia de los controles y castigar el tráfico ilícito de químicos.

Luego se realizó la Conferencia Internacional sobre Control de Precursores y otros Productos Químicos. El encuentro fue organizado por la CICAD y la DEA en Santiago (junio-1998) y reunió a los representantes de los organismos de Bolivia, Colombia, Argentina, Perú, Brasil, Estados Unidos y Chile, encargados de controlar el desvío de precursores químicos. Se examinó la situación de los países asistentes y las tendencias respecto al tráfico ilícito de sustancias químicas usada en la producción de estupefacientes. Al mismo tiempo se establecieron las acciones futuras y la estrategia que deben adoptar los países a fin de prevenir y combatir el comercio ilegal de estos productos.

Actualmente, la CICAD busca de reforzar la cooperación efectiva entre los organismos, mediante la formación de un Sistema de Información Subregional que les permita llevar un control de los decomisos, el desplazamiento de las organizaciones de narcotraficantes y las rutas más utilizadas para el tráfico de droga. Al mismo tiempo, entrega asistencia técnica a las naciones para que modernicen los sistemas judiciales y normas legales, que les permitan combatir las diversas actividades ilegales vinculadas al tráfico ilícito de drogas.

Detener el avance del narcotráfico significa un gran desafío para los países y sus gobiernos que no sólo implica adoptar una actitud de rechazo. Lo importante es que quienes toman las decisiones estén conscientes de la magnitud de este flagelo y que éste, se demuestre con medidas concretas que permitan detener eficazmente el avance de una plaga que, pareciera estar fuera de control.

CAPITULO III: ESTADOS UNIDOS Y SU POSICION HEGEMONICA FRENTE AL NARCOTRAFICO

ESTADOS UNIDOS Y SU POLITICA DE SEGURIDAD

Para Estados Unidos, el narcotráfico está catalogado como un conflicto de baja intensidad. Sin embargo, se le considera una amenaza para la estabilidad y la seguridad individual de los norteamericanos, porque daña gravemente la salud y es una de las principales causas de violencia. Este problema ha sido una de las bases de su política de seguridad, especialmente hacia América Latina. Por ello, su definición ha sido establecida desde Washington a través de tres principios⁶¹:

Prohibicionismo: surgió a mediados del siglo XIX y se tradujo en la aplicación de medidas para controlar la oferta y la demanda de estupefacientes.

Condicionalidad: se aplicó a mediados de los ochenta, cuando Estados Unidos establece una política de certificación a los países productores de droga. Así, se forma una relación de cooperación/castigo que produce una desigualdad, condicionando su exclusión o integración en la comunidad internacional.

Diplomacia Coercitiva: surgió en la década de los noventa, la cual busca asegurar un ajuste y cambio interno en un país (sin considerar supuestos ideológicos) y de acuerdo a los dictados estratégicos de Estados Unidos mediante el uso de instrumentos de presión (acuerdos), amenaza y sanción sin hacer uso directo de la fuerza para lograr tal propósito (detener el narcotráfico).

De esta forma, los estados directa o indirectamente involucrados, están "sometidos" a los intereses norteamericanos; el compromiso que adquieren en su lucha contra el tráfico ilícito

⁶¹ Campolo de Martlis, América Latina en los Noventa. De la guerra contra el comunismo a la guerra contra las drogas. En revista Nueva Política N° 50, Ediciones Tierra Firme, Bogotá, 1999, p. 54.

terminará el apoyo que reciban no sólo para detener este problema, y la posición en el escenario internacional.

EL PROHIBICIONISMO

Por más de veinte años, el tráfico ilícito de drogas ha sido una de las prioridades en el ámbito político y en la sociedad norteamericana. Y una de las razones es que Estados Unidos es el principal consumidor de drogas ilegales a nivel mundial. Esta actividad se generalizó en la década de los sesenta, pero no fue hasta 1979 cuando se masificó explosivamente en todo el país.

Sin embargo, el problema se remonta a mediados del siglo XIX, con el uso médico de la morfina, que se inyectaba para calmar el dolor. Este uso se extendió durante la Guerra Civil (1861-1865) para los soldados y personas que padecían enfermedades crónicas, incurables o molestias post-operatorias. El alto nivel de dependencia de esta droga era desconocido y por su intenso uso fueron surgiendo los adictos; más que un problema era vista como la llamada "enfermedad del soldado".

A partir de 1875, la cantidad de "enfermos" aumentó progresivamente, debido al uso de opiáceos (opio y morfina) en la elaboración de una amplia variedad de medicinas, patentadas y vendidas libremente al público (sin receta médica). Pero en 1898 se descubrió la heroína (derivada de la morfina) cuyo consumo se popularizó dos años después, con la utilización de la jeringa y la aguja hipodérmica. El siglo XIX fue calificado como el "paraíso de los opiáceos", debido a la falta de una ley que regulara, especialmente la producción y venta de morfina, y a la popularidad que fue adquiriendo el consumo en todo el país (como un remedio casero para todo tipo de enfermedades).

Paralelamente, en la sociedad norteamericana predominó una actitud tolerante, debido a que el contexto en el que surgió el consumo estaba "legitimado" por la relación médico-

ciente, lo que impedía distinguir entre el uso y el abuso. El consumo de estupefacientes fue visto como una desafortunada enfermedad y el adicto, como un "enfermo", por lo que no recibía ninguna sanción moral. Sin embargo, había elementos socioculturales que establecieron una marcada diferencia. Por un lado, las características de los adictos a la morfina hacían que su consumo fuera "permitido", pues eran de clase media y alta, blancos que vivían en áreas rurales y urbanas.

Pero también surgió una visión negativa hacia el consumo de drogas, por razones económicas y políticas, especialmente hacia los consumidores de opio. Ellos fueron vistos como "desviados" y rechazados socialmente, porque se los asociaba a comportamientos negativos: el consumo, búsqueda de placer, delincuencia y prostitución. Además fueron estigmatizados como miembros de una minoría étnica decadente (los chinos) y de clase social baja (negros y mexicanos), siendo discriminados severamente. Aunque la razón de fondo era más bien económica, por el descontento de los sectores más influyentes ante la competencia de mano de obra barata.

Con el fin de "sanar" la adicción a la morfina, los médicos empezaron a usar la cocaína, sin saber que en vez de una cura, descubrieron el "detonador" de uno de los mayores problemas del mundo. Desconociendo sus características adictivas, la nueva medicina también usó (al igual que los opiáceos) como analgésico, para aumentar la vitalidad y elaborar numerosos tónicos y jarabes que curaban cualquier enfermedad. Luego se incluyó como uno de los principales ingredientes de la Coca-Cola, siendo luego reemplazada por la cafeína.

Al igual que con los opiáceos, también hubo diferenciación: el consumo de cocaína de la clase media y alta por razones médicas. En tanto, la clase baja y minorías étnicas especialmente los negros, lo hacían por placer, situación que los llevaría a consumir drogas más fuertes. Se consideró que el uso de estas sustancias era malo, porque hace que estos grupos pierdan el

control sobre sí mismos, desatando sus más bajos instintos como la locura, la violencia y el crimen.

Esta perspectiva terminó por formar en la conciencia norteamericana la idea de que el consumo de drogas era parte de la herencia ideológica-cultural de los inmigrantes europeos, completamente ajena a la sociedad y los valores del país (fervor religioso, orden, responsabilidad, trabajo duro, humanitarismo, eficiencia, productividad).

Esta visión se arraigó a tal punto, que el tema de los estupefacientes determinó la unión entre la administración interna con la diplomacia internacional. Estados Unidos adoptó una política antiopio no sólo para detener el consumo interno, sino más bien por razones económico-estratégicas: debilitar el comercio europeo con China y desplazar a las potencias anglosajonas establecidas en Asia. En la práctica esto se tradujo en la prohibición del consumo de opiáceos en Filipinas (bajo dominio estadounidense), el control del cultivo de la adormidera y el tráfico regional de opio.

Desde ese momento, abundaron las sospechas sobre cual es el verdadero objetivo de las autoridades norteamericanas frente al tema de las drogas. Muchos coinciden en que es parte de una estrategia para reforzar su liderazgo, pues hasta ese momento el tema no era visto en la agenda de gobierno como un problema marginal.

Lo que se buscaba era establecer una ley internacional de control de narcóticos, para lo cual Estados Unidos (junto a trece países) realizó la Conferencia de Shanghai (1909). A pesar de que fue el primer encuentro multilateral sobre el tema, sólo se prohibió la importación y el uso de opio para fines no medicinales, pero no se fijó un sistema para aplicar una ley internacional.

Sin embargo, el logro del gobierno estadounidense fue mayor pues con esta reunión, formalizó su postura antiopio y creó un sentimiento antinarcóticos internacional. El objetivo fue instaurar un consenso entre los países para enfrentar el uso indebido de drogas. A partir de

entonces, surgió una constante inquietud por la producción, el consumo y tráfico de drogas, que se tradujo en numerosas reuniones, acuerdos, convenciones internacionales.

III Control de la Demanda Interna: Políticas Represivas

Un mes después de la Conferencia de Shanghai, las autoridades norteamericanas establecieron la Ley de Exclusión del Opio. Se trata de la primera normativa de control en el país que prohibió la importación, distribución y el uso de opio con fines no medicinales (opio preparado para fumar). A partir de ella, surgieron dos tendencias que se han mantenido durante todo el siglo XX: a) la prohibición del consumo de drogas ilícitas en Estados Unidos. b) internacionalización de los instrumentos de control de narcóticos⁶².

Ante la influencia de grupos conservadores, el gobierno estadounidense impulsó el control internacional de otras drogas, lo que se materializó en la Convención de la Haya (1912). Inmediatamente se impulsaron leyes nacionales para eliminar el uso del opio, la morfina, la heroína y sus derivados; en 46 estados ya se había prohibido el uso, la venta y distribución de heroína y en otros 29, con los opiáceos. Pero el consumo de la marihuana no se reguló debido al rechazo de los productores locales.

Sin embargo el cambio se produjo con la aprobación de la Ley Harrison (1914), de la cual destacan tres puntos: prohíbe la compra, venta, posesión y uso de hojas de amapola y coca, así como los compuestos derivados de ella; establece un sistema de registros, licencias y pago de impuestos para las personas que comercien legalmente estas drogas; sólo autoriza el uso de estas sustancias con fines médicos y a través de una receta. Es decir, sólo un médico puede prescribir el uso de la amapola y la coca para aliviar dolores agudos y tratar enfermedades incurables, pero se aclara que la adicción no será considerada como una enfermedad.

⁶² Elaborado, Estados Unidos contra las Drogas: Antecedentes, Limitaciones y Alternativas para la Política de Control de Drogas del Gobierno Norteamericano, Centro de Estudios de las Relaciones Internacionales y el Desarrollo (CERID), La Paz, 1994, p. 46.

En esta normativa destacan tres aspectos: a) instauró la visión negativa y el rechazo al consumo de las drogas en el gobierno y en la sociedad norteamericana. b) aumentó la capacidad de influencia de Estados Unidos en las decisiones internacionales y usaron los compromisos internacionales para justificar la aplicación de leyes en el país. c) la adicción (al consumo) se constituyó en un delito, enfrentándolo desde una perspectiva criminal.

Para los estrategias del gobierno esta ley tuvo gran importancia en el ámbito externo, pues se tradujo en la aplicación de la Convención de 1912 y le dio al gobierno la autoridad para presionar a los demás estados a imponer leyes internas que controlaran el abastecimiento y la distribución de narcóticos. Y también trajo beneficios internos, pues le dio al gobierno legitimidad para controlar los poderes policíacos en todo el país⁶³.

La obtención legal de drogas desapareció, luego que la Corte Suprema de Justicia prohibió definitivamente la prescripción de recetas médicas (entre 1919 y 1922). Esto estimuló la expansión del mercado ilegal de narcóticos, y los adictos se transformaron en "nuevos consumidores", pues la mayoría adquiría las sustancias ilegalmente, generando una ola de delitos. A partir de entonces se consolidó la visión negativa hacia los estupefacientes y la sociedad estadounidense atribuyó el consumo a minorías étnicas, grupos de clase baja, inmigrantes, prostitutas, etc. Por otra parte el sistema legal catalogó esta práctica como una delincuencia criminal, lo que justificaba la aplicación de normas represivas.

Las autoridades también se preocuparon por el control del tráfico ilícito de drogas, pues creían que erradicando la oferta podrían aplicar las leyes a los vendedores y adictos. Para ello promulgaron la Ley de Importación y Exportación de Estupefacientes (1922), la cual: limitó la importación de opio y hojas de coca en cantidades reducidas y, estableció un estricto control sobre el contrabando de estas sustancias, debido al término de la adquisición legal de esas

⁶³ David E. Musto, Pautas en el Abuso de Drogas y la Respuesta de Estados Unidos; en Peter H. Smith, El Combate a las Drogas en América, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1994, p. 72.

Dos años más tarde se prohibió la importación de opio, usado en la producción local de heroína. Las autoridades la asociaron con los robos o asaltos, y creían que el país era receptor de una sustancia que se producía en el extranjero.

Agudización de la Represión hacia el Consumo y la Oferta

El rigor de las normas aplicadas hasta ese momento, disminuyó de manera importante el consumo ilícito de heroína y cocaína. Sin embargo, el problema no estaba resuelto, pues no existía una política federal antinarcoóticos. Esto se debe a que los adictos eran considerados "víctimas", y las autoridades no establecieron leyes para regular el consumo interno.

Así, surgió la idea de que el problema de las drogas era de origen externo, y reforzó la posición internacional aislacionista frente al tema. Por ello, la estrategia del gobierno norteamericano se orientó en dos direcciones: reprimir el consumo interno y la oferta externa; reforzar la gestión diplomática a fin de promover un mayor control en los foros internacionales. Desde 1925 se realizaron una serie de convenciones en las que se estableció un sistema de control internacional sobre las distintas etapas relativas a la producción y comercio de opio, heroína y coca. Pero estas normas, en vez de detener el comercio estimularon la producción clandestina, especialmente en las áreas que estaban lejos del control federal.

Esto facilitó la proliferación de una nueva droga, la marihuana, la cual llegó al país junto con casi medio millón de campesinos mexicanos, que ingresaron para trabajar en el sudoeste norteamericano. Pero con la crisis de 1929, la situación de los trabajadores locales empeoró y los mexicanos fueron asociados negativamente con esta droga; los acusaron de potenciales delincuentes, criminales, y de "contagiar" a otros la costumbre de fumarla y de que ese era el punto de partida para consumir drogas más peligrosas. Con esto, la idea de que el problema de la droga tenía una causa externa, se reforzó.

En el ámbito externo, una de las reuniones más importantes para la política norteamericana fue la Convención Internacional para Suprimir el Tráfico Ilícito de Drogas Peligrosas (1936). En ella se destacan tres aspectos: a) definió el tráfico ilícito como un delito internacional. b) identificó las distintas fases de esta actividad. c) estableció un doble control de la oferta, en cuanto a la disponibilidad de estupefacientes (regula el cultivo, producción y procesamiento) y en la persecución de los infractores, aplicando el principio de universalidad jurisdiccional.

En el ámbito interno, se aprobó la Ley de Impuesto a la Marihuana (1937), que limitó el uso de esta droga en todo el país, aunque no lo erradicó definitivamente. A partir de entonces los estados prohibieron la producción, el transporte, venta, posesión y uso de marihuana. Con todo, durante esta década, la política prohibitiva y punitiva ya abarcaba las drogas ilícitas más comunes en el país, haciendo que el consumo de cocaína se reemplazara por drogas más baratas: sedantes (tranquilizantes) y estimulantes (anfetaminas).

Durante la II Guerra Mundial, el tráfico ilícito disminuyó considerablemente, pues la mayoría de las conexiones europeas (que abastecían el mercado norteamericano) estaban interrumpidas. Esto reforzó la idea de que el tráfico ilícito tenía un impacto social débil y restringido a los sectores más pobres; más aún todavía era visto por las autoridades como un mal "secundario".

A principios de la década del cincuenta, el tema fue el centro de discusión ante el surgimiento de nuevos consumidores de heroína; se trataba de grupos de jóvenes que se unieron a los grupos más pobres y ghettos urbanos (negros e hispanos). Las autoridades reconocieron que las normas anteriores eran insuficientes, por lo que dictaron la Ley Boggs (1951), la cual fijó penas más duras a quienes violaban los estatutos antidrogas y de control de marihuana. Como se esperaba, el consumo y tráfico ilícito disminuyó. Pero el Congreso no quedó satisfecho y dictó la Ley de Control de Narcóticos (1956).. Esta fue una de las normas más

... porque estableció la pena de muerte a quienes vendieran drogas a los menores de 18

Esta situación coincidió con el aumento del consumo de heroína y con el pleno desarrollo de la Guerra Fría. Por ello, asoció al tráfico ilícito de esta droga con la conspiración comunista; sostenía que el gobierno chino estaba vendiendo heroína para obtener divisas y destruir la democracia norteamericana. Con esto se reforzó la tesis que sostenía que el consumo tenía una causa externa y justificaba su postura anticomunista⁶⁴. Es importante destacar que hasta esta época, el consumo de cocaína y marihuana no preocuparon mayormente a las autoridades.

El Enfoque Represivo

A principios de los sesenta, el enfoque represivo tuvo su mayor expresión en la Convención Única de Estupefacientes (1961), debido a la rigidez de sus postulados, que mostraron el rechazo mundial al problema de las drogas. También se acordó la posibilidad de adoptar medidas terapéuticas. Sin embargo esta posición rápidamente fue perdiendo fuerza.

El consumo de cocaína, dejó de ser propio de las minorías raciales y sociales. Artistas, intelectuales, grupos de clase media y alta, especialmente jóvenes se inclinaban por la heroína, marihuana (el 60% provenía de fuentes mexicanas), peyote y otros enervantes, a pesar de las estrictas leyes impuestas. Pero estas sustancias fueron reemplazadas por el uso de la "polidroga" (mezcla de varios tipos de narcóticos) y luego, por las drogas psicodélicas: LSD (dietilamida del ácido lisérgico) y una variedad de anfetamina inyectable, conocida como *speed*.

La proliferación del consumo de drogas en esta época, se debió a un cambio cultural, generando tres reacciones: se asoció a los narcóticos con una nueva generación de jóvenes, que se marginó de la sociedad; reflejó una "revolución moral", que llevó a cuestionar los valores y

⁶⁴ H. H. Harwood, Estados Unidos contra las Drogas: Antecedentes, Limitaciones y Alternativas para la Política de Control de Drogas del Gobierno Norteamericano, Centro de Estudios de las Relaciones Internacionales y el Desarrollo (CERID), La Paz, 1994, p. 58- 59.

Estados Unidos norteamericanas; significó una actitud rebelde y crítica por parte de grupos contestatarios, especialmente del movimiento *hippie*, hacia las generaciones anteriores (que se oponían al consumo de otras drogas que no fueran tabaco o alcohol). La Guerra de Vietnam y las políticas represivas hicieron que estos grupos realizaran una serie de manifestaciones en contra de las autoridades frente al uso de drogas, apareciendo como símbolo de opuesto a la cultura norteamericana.

Lo que más impactó fue el explosivo aumento de adictos, especialmente jóvenes que formaban parte de la llamada generación de la "explosión de los bebés" (posterior a la II Guerra Mundial). Se esperaba que este grupo, principalmente adolescentes, todavía no experimentaba con drogas, pero la realidad era distinta pues muchos consumían sustancias altamente adictivas. Por ello, la justicia criminal adoptó una posición más condescendiente hacia el consumo en general, y estableció una especie de "clasificación" en la que distinguía entre drogas blandas (tabaco, alcohol, marihuana) y drogas duras (cocaína, heroína, crack). Al mismo tiempo, el público fue más "tolerante" y, otra vez la adicción se vio como una enfermedad, reemplazando la concepción negativa que predominó hasta ese momento.

El Congreso dictó la primera Ley de Rehabilitación de la Adicción (1966), junto a otras 54 leyes federales que abordaban el problema desde un ángulo médico. Paralelamente, la política antidrogas se focalizó en la demanda interna basándose en cuatro aspectos: tratamiento del adicto, prevención del consumo, interceptación del comercio y castigo para los traficantes.

A fines de los sesenta, el consumo de heroína aumentó explosivamente; mientras el uso de marihuana cada vez más común pues los estudios indicaban que prácticamente era inofensiva. Esto movilizó a una serie de grupos para tratar de legalizar el consumo y "descriminalizar" la tendencia hacia esta droga. Sin embargo, la gravedad del problema de las drogas obligó al gobierno norteamericano a reevaluar toda su política nacional.

Uno de los hechos más importantes se produjo cuando el Presidente de la República Richard Nixon (1969- 1972), proclamó una "guerra contra el tráfico ilícito de drogas" (1969). De esta forma, el combate al narcotráfico quedó en manos de la Central Intelligence Agency (CIA). Siguiendo con la visión más tolerante, el Congreso aprobó la Ley Comprehensiva de Control y Prevención del Abuso de Drogas, la cual se destacó en dos aspectos: a) se concentró en los aspectos ligados a la demanda (rehabilitación y prevención del consumo). b) mantuvo el enfoque de la oferta, aunque fue menos estricta pues redujo las penas por tenencia de marihuana y catalogó el "uso por primera vez" como una falta leve.

De esta ley surgió la Comisión Nacional de la Marihuana, la cual realizó una serie de investigaciones en base a la cual sugirieron medidas que causaron gran controversia. El mismo consideraba que la prohibición total de drogas no era efectiva y recomendó despenalizar el uso y posesión de marihuana. Nixon creyó que con esto se estaba sugiriendo la legalización de la marihuana, por lo que se opuso categóricamente a la sugerencia de la comisión. Pero esto no fue acatado a nivel nacional pues 11 estados adoptaron esta medida.

Sin embargo, a partir de los setenta, la situación empezó a complicarse; la concepción más "relajada" hizo que el consumo de drogas se expandiera en todos los sectores de la sociedad, alcanzado un carácter masivo. Por ello la política gubernamental se enfocó especialmente a controlar la demanda, estableciendo una serie de programas de rehabilitación, prevención del consumo, educación en las escuelas e investigación científica.

Al mismo tiempo, se aplicó un nuevo estrategia para detener la oferta internacional de narcóticos que se basa en dos programas que establecieron una actitud de confrontación frente a este tema:

Interdicción de drogas y de los Traficantes: apunta a impedir el ingreso de cargamentos de estupefacientes al país, y detener a quienes participan en esta operación.

Eradicación de Cultivos: busca eliminar la producción de materias primas vegetales que se utilizan para elaborar drogas.

En la práctica, mediante estos programas el gobierno norteamericano prohibió a Turquía cultivar amapola en su territorio. También logró destruir la Conexión Francesa, (que controlaba el suministro de heroína proveniente de Turquía) y disolver a las organizaciones de contrabando en Marsella, las que enviaban la droga hacia Estados Unidos. Sin embargo, estas medidas tuvieron consecuencias negativas:

Abrieron nuevos centros de abastecimiento: México y los países del sudeste asiático que formaron el llamado Triángulo de Oro (Birmania, Tailandia y Laos).

Se modificaron las rutas de tránsito, y la forma de tráfico. Debido a la descentralización de la actividad, el tamaño de los cargamentos se redujo y se transportaban a través de distintas vías. Esto facilitó el contrabando de cocaína, pues era más fácil de ocultar y transportar, reportando grandes ganancias.

Sin embargo, la gestión de la CIA no fue muy efectiva pues los objetivos políticos pasaron a la lucha contra las drogas. Pero la rápida expansión del problema obligó al gobierno a crear (1973) la Drug Enforcement Administration (DEA), para abordar especialmente el tráfico ilícito.

A partir de 1975, México se convirtió en el primer productor de heroína y Marihuana. Ante ello las autoridades norteamericanas "presionaron" indirectamente (con ayuda financiera y técnica), para detener la producción de estas sustancias. A través de la Operación Cóndor, el gobierno mexicano desarrollando programas fumigación y destrucción de centros de procesamiento y distribución. La oferta de heroína y marihuana disminuyó, pero no fue suficiente para terminar definitivamente con la oferta y el tráfico ilícito.

Las medidas represivas terminaron por debilitar los centros de producción en el sudeste asiático, los que se relocalizaron nuevamente; Pakistán y Afganistán controlaron la producción

de heroína. Esta situación demostró que: la producción y el tráfico ilícito se estaban desarrollando en todo el mundo; los programas no entregarían resultados a largo plazo, pues disminuían la producción en las áreas en que se aplicaban pero, al mismo tiempo, hacía que esta surgiera en otros países donde no había control o resurgiera en aquellos en los que se había dejado de aplicar.

A fines de este período, el tráfico de cocaína estaba desarrollándose. Por eso otra de las prioridades del gobierno norteamericano fue detectar el lavado de dinero (proveniente de las ganancias obtenidas de la venta de cocaína) en instituciones bancarias y confiscar estos dineros. De esa forma, las autoridades descubrieron que Miami era la puerta de ingreso de la cocaína sudamericana al país, se transportaba a través de la ciudad de Miami. Pero también tuvo una consecuencia negativa pues con este descubrimiento, el lavado de dinero se desplazó a las ciudades de Los Ángeles y Houston.

En 1979, el consumo aumentó explosivamente, lo cual fue visto como un problema de salud pública, por los daños que estaba generando en la sociedad norteamericana. Para las autoridades, este problema tenía causas externas: la constante oferta de sustancias producidas en algunos países latinoamericanos. Por lo tanto, para resolverlo, había que "atacar" su origen, es decir, la producción y el tráfico. Al reprimirlos, ingresaría menos droga al país, y disminuiría el consumo interno.

A principios de los ochenta, esta visión adquirió fuerza debido al consumo explosivo de crack, y al aumento de las organizaciones latinoamericanas que controlaban el tráfico de drogas.

2.2 LA CONDICIONALIDAD

A comienzos del gobierno de Ronald Reagan (1981-1989), el enfoque hacia el tema cambió, pues habían dos perspectivas:

El narcotráfico se vio como una cadena de oferta internacional, que dio origen al problema del consumo en la sociedad estadounidense. Por ello se percibió como una amenaza, por lo que debía ser atacado como un enemigo más.

Para Reagan, el abuso de las drogas era un problema grave que de no controlarse a tiempo, podría "destruir" a una generación completa. Para evitarlo, había que frenar a los narcóticos en el lugar de origen (Latinoamérica) o de tránsito hacia el mercado norteamericano; de esta forma quedarían al alcance de los consumidores y, por ende, este disminuiría.

La guerra contra las drogas, se abordó desde una perspectiva internacional, especialmente orientada hacia los Países Andinos involucrados en la producción, procesamiento y tráfico de cocaína hacia Estados Unidos. Con ello, el gobierno nuevamente buscaba reafirmar su hegemonía en el exterior.

Ambas posturas se mantuvieron hasta mediados de los ochenta, por lo que se establecieron las bases y programas de la estrategia antidrogas dirigidas a combatir la oferta y el tráfico ilegal. Para ello se crearon numerosas e importantes leyes y organismos:

Orden Ejecutiva 12.333 (1981): autorizó a la CIA para que participe y colabore en investigación a fin de aplicar la ley, especialmente para la ejecución de operaciones de inspección.

Ley de Control de Tráfico Aéreo (1981): permite al Departamento de Transporte Aéreo suspender o revocar certificados de ingreso a Estados Unidos a compañías aéreas de países productores o procesadores de drogas.

Ley de Autorización a la Defensa (1982): anexa la enmienda a la Ley Posse Comitatus⁶⁵ (1981), que autoriza a las Fuerzas Armadas a compartir información (relativa a las drogas) con funcionarios civiles; prestar equipo militar y ayuda para manejarlo; apoyo, entrenamiento e

⁶⁵Estableció en 1878 y prohibía específicamente, el empleo del Ejército para aplicar las leyes federales norteamericanas y arrestar a criminales norteamericanos o extranjeros.

instalaciones militares a disposición de los agentes federales antidrogas encargadas de aplicar la

Sin embargo, prohibió la entrega de ayuda que pudiera afectar adversamente la capacidad militar, así como la acción directa de las fuerzas militares en operativos o arresto de civiles. Este punto fue uno de los temas recurrente en los años posteriores, cuando el narcotráfico se convirtió en una amenaza para los sistemas democráticos de América Latina. El presupuesto militar destinado para interceptar narcóticos fue de US\$4.9 millones.

6) Orden Ejecutiva (1982): permite al Federal Bureau of Investigation (FBI) y a la DEA que hagan cumplir las leyes federales de estupefacientes.

7) Fuerza de Tarea del Sur de Florida (1982): su tarea es ayudar y coordinar el trabajo de las autoridades estatales y locales para interceptar drogas, arrestar y juzgar a los narcotraficantes.

8) Programas de Represión contra el Crimen Organizado (1982): destinados a atacar a los cabecillas de las organizaciones que controlan redes de importación y distribución de estupefacientes en Estados Unidos. Para ello se crean 12 Fuerzas de Tarea Regionales, y luego se incorporó otra al área del Caribe.

9) Sistema Nacional de Interdicción de Narcóticos en la Frontera (1982): el cual dirige y coordina las actividades de las agencias federales encargadas de interceptar el contrabando de drogas por aire, mar y tierra.

Uno de los elementos más importantes creados por el gobierno, fue la Estrategia Nacional Antidrogas (1984), la cual adquirió el carácter de ley cuyos objetivos fueron:

1) Reducir la demanda de narcóticos en el país, para lo cual se centraría en tres aspectos: aplicación de las leyes internas e internacionales; tratamiento y rehabilitación médica; investigación científica de las causas, tratamiento y entendimiento del problema.

2) Reducir la oferta de estupefacientes, mediante dos medidas: eliminación de los estupefacientes en las fuentes productoras y de refinamiento.

Este objetivo era prioritario para la administración Reagan, pues pretendía a toda costa eliminar los estupefacientes antes de que ingresaran al país (detenerlos en las áreas en que se cultivan, procesan, transportan y consumen). Para ello, focalizó la acción en dos puntos:

Interdicción: eliminar la producción de drogas mediante la erradicación de cultivos (en los países productores) y destrucción de los laboratorios de procesamiento.

Intercepción: detener los cargamentos de drogas antes que lleguen al territorio norteamericano, mediante el desarrollo de sistemas de inteligencia, recopilación de información y vigilancia para interceptar envíos de narcóticos.

Además, buscaba destruir a las organizaciones que abastecen narcóticos, arrestando y juzgando a quienes transportaba y distribuían droga⁶⁶.

Para aplicar esta estrategia se creó la Junta de Política Nacional (1985), quien estaba a cargo de coordinar a las distintas agencias encargadas de aplicar las normativas locales e internacionales, los programas de interdicción y erradicación de cultivos.

Paralelamente se trató de obstaculizar las transacciones monetarias, a través de la Ley de Confidencialidad Bancaria (1984). La norma establece que toda entidad bancaria o financiera debe elaborar un Informe de Transacción Monetaria sobre depósitos en cuentas bancarias (de dinero, compra de bonos o giros postales) que superen los US\$10.000; es decir dicha negociación será investigarse. De esta forma se busca vigilar e impedir que los narcotraficantes realicen transacciones a gran escala, en el sistema financiero norteamericano⁶⁷.

Proceso de Certificación: Aumento del Control Internacional

A pesar de la dura ofensiva, las autoridades no estaban satisfechas pues los resultados no

⁶⁶ Hocabado, Estados Unidos contra las Drogas: Antecedentes, Limitaciones y Alternativas para la Política de Control de Drogas del Gobierno Norteamericano, Centro de Estudios de las Relaciones Internacionales y el Desarrollo (CERID), La Paz, 1994, p. 88- 89.
⁶⁷ Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos, Estrategia contra las Drogas; Expertos Norteamericanos explican la erradicación de Lavado de Dinero en Narcotraficantes Colombianos; Washington, 1997. En Internet: www.embajadaEEUU.cl/usis/usis_sp.htm.

eraron los esperados. El volumen de cultivos de coca que se destruían en los Andes era considerable, al igual que la cantidad de droga que se interceptaba; pero el consumo seguía aumentando. La corrupción en todos los niveles, el aumento de la violencia, el daño económico y social causados por el narcotráfico se extendían velozmente. Por ello, se establecieron tres normas fundamentales:

1) Enmienda Bennett (1985): faculta al personal militar (especialmente Naval) para investigar y arrestar a narcotraficantes y aplicar directamente, las leyes antidrogas en cualquier lugar fuera del territorio norteamericano. La ayuda se orientó a programas de intercepción de drogas, los que se concentraron en la zona del Caribe;

La entrega de recursos a las Fuerzas Armadas se incrementó pero, hasta ese momento, el éxito de las maniobras no coincidía con los resultados, pues los cargamentos decomisados y los detenidos eran muy bajos e incluso nulos. Pero sobre todo, no frenaron el contrabando sino que obligaron a los carteles a modificar sus métodos y rutas de tráfico, hacia América Central y México.

2) Directiva de Decisión de Seguridad Nacional (1986): define el tráfico de estupefacientes como una amenaza letal a la seguridad nacional de Estados Unidos, pues se consideró a los carteles y a los individuos que controlaban el comercio ilegal de drogas, como un potencial destabilizador de los gobiernos democráticos. Esta declaración permitió activar la ayuda militar en la lucha contra las drogas tanto en la frontera como en el extranjero.

Paralelamente, autoriza que el Departamento de Defensa apoye a las agencias de inteligencia en operaciones antinarcóticas, y ordena a las agencias civiles del gobierno que sustenten las actividades paramilitares y de inteligencia. Sin embargo, dichas maniobras tienen ciertas condiciones: las fuerzas estadounidenses tenían que ser invitadas por el gobierno extranjero; serían coordinada y dirigidas por agencias civiles norteamericanas y su trabajo sería

nicamente de apoyo⁶⁸. El presupuesto militar contra las drogas fue de US\$41.5 millones, junto con la asignación de equipos, instalaciones, entrenamiento y recopilación de información.

La Ley Contra el Abuso de Drogas (1986): fue la principal herramienta que tuvo el gobierno para incrementar la presión sobre los países productores y de tránsito e incrementar la capacidad de Estados Unidos en la aplicación extraterritorial de sus leyes. Esta normativa fue de gran alcance, pues fijó duras medidas para controlar la demanda y la oferta de drogas, así como las actividades vinculadas a ellas.

Sin embargo, puso énfasis al control internacional de narcóticos (la oferta y el flujo de sustancias), a través de una serie de medidas:

Incrementó las penas para los traficantes y distribuidores de droga.

Estableció fuertes multas para los delitos vinculados al abastecimiento de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

Estableció como delito la fabricación y distribución de drogas fuera de estados Unidos con la intención de distribuir las en este territorio.

Decretó la Ley de Control de Lavado de Dinero, que penaliza esta actividad, así como la estructuración de transacciones monetarias para "eludir" los informes de transacciones superiores a US\$10.000. Esto incluye tanto a las entidades financieras como a los individuos que realizaran las transacciones comerciales y bancarias.

Con estas medidas, Estados Unidos demostró que el problema de las drogas fue la mayor prioridad en la agenda internacional y justificó su acción en los países vinculados al tráfico. La Ley de 1986 fue especialmente dura con aquellos que eran productores o de tránsito de drogas, y que no cooperaran con los programas norteamericanos.

⁶⁸ M. Bagley, Los Mitos de la Militarización: Las Fuerzas Armadas en la Guerra contra las Drogas; en Peter Smith, El Combate a las Drogas en América, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 184-185.

Además, se reforzó uno de los elementos de presión que el gobierno utiliza hasta hoy: la certificación. Se trata de un mecanismo a través del cual, el Ejecutivo y el Congreso analizan y evalúan los esfuerzos de los gobiernos sobre tres materias: terrorismo, seguridad nacional y narcotráfico. Cada año, diversas agencias estudian los casos y entregan un informe al Departamento de Estado y al Consejo Nacional de Seguridad, en el cual especifican su visión sobre el tema por el cual se va a certificar a un país.

En base a esa información, el Ejecutivo debe presentar una lista de los países productores y de tránsito de drogas, y evaluar su cooperación para los intereses nacionales vitales de los estados Unidos. En el caso del narcotráfico, se analiza el esfuerzo que realizan los gobiernos de 31 estados para detener la producción, procesamiento y tráfico ilícito de drogas u otras sustancias controladas; los que cooperan con Estados Unidos en esta tarea o han establecido políticas para evitar dichas actividades. También, se incluye a los países donde hay lavado de dinero con conocimiento o complicidad de sus gobernantes.

A partir de estas exigencias, las naciones se pueden clasificar en tres categorías⁶⁹:

Principal Productor de Drogas Ilícitas: aquel en el cual se cultivan ilícitamente 1.000 hectáreas (o más) de cocaína, amapola o adormidera o 5.000 hectáreas (o más) de marihuana al año. A menos que el Presidente de la República determine que la producción de marihuana no afecta significativamente a Estados Unidos.

Principal Ruta de Tránsito de Drogas Ilícitas: aquel que es fuente directa o indirecta significativa de narcóticos ilícitos, drogas psicotrópicas u otras sustancias controladas, que afectan significativamente a Estados Unidos o cuyo territorio es usado para transportar sustancias ilícitas.

Principal Fuente de Precursores o Químicos Esenciales: aquel que produce sustancias y

⁶⁹Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, International Narcotics Control Strategy Report, Washington D.C., abril 2000; en Internet: <http://www.usainfo@exchange.usia.gov>.

...micos esenciales usados en la producción ilícita de narcóticos.

...Principal País Lavador de Dinero: aquel en el que alguna de sus instituciones financieras atrae
...sas extranjeras, que involucran significativas ganancias provenientes del tráfico ilegal de
...ngas.

A partir de esta clasificación, el Ejecutivo tiene tres alternativas⁷⁰:

...Descertificación: significa que el país no está cooperando en la lucha contra las drogas, por lo
...se aplican fuertes sanciones.

...Certificación: significa que el país cumple con los estándares de evaluación establecidos, por
...cial podría mantener o aumentar la ayuda financiera.

...Certificación por razones de interés vital de la nación: en condiciones normales, la
...ficación no se hubiera aplicado pero es de interés nacional de Estados Unidos otorgarla, por
...nes políticas, económicas o estratégicas. Esto implica una serie de observaciones o
...vertencias" pero no la aplicación de sanciones en contra del país afectado.

El Presidente de la República entrega la lista al Congreso, quien la estudia nuevamente.

...el Ejecutivo no certifica a un país o si el Congreso desapruueba la certificación (comprueba no
...cooperado), reducirá total o parcialmente la asistencia económica o militar que recibe de
...tado Unidos (excepto la ayuda humanitaria). Además, se aplicaría sanciones comerciales
...mo negar su apoyo a los créditos internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario
...ternacional y bancos privados), proyectos o preferencias comerciales que favorezcan al país
...cuestión. Suspensión de la venta de armamento y restricciones migratorias. No
...stante, si un país no fuese certificado, el Presidente de la República podría mantener esta
...nda económica, sólo si justifica razones de seguridad nacional⁷¹.

...Pardo y Diego Cardona, El Procedimiento de la Certificación y las Relaciones entre Colombia y Estados Unidos; en Revista
...lombia Internacional n°29, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes, Tercer Mundo Editores, Bogotá,
...6, p. 4-5.

...Rocabado, Estados Unidos contra las Drogas: Antecedentes, Limitaciones y Alternativas para la Política de Control de Drogas
...Gobierno Norteamericano, Centro de Estudios de las Relaciones Internacionales y el Desarrollo (CERID), La Paz, 1994, p. 92-93.

Con este nuevo enfoque hacia el tráfico ilícito, se reforzaron las acciones de interdicción marítima, terrestre dentro del territorio norteamericano y especialmente en los países de Centro y Sudamérica. Sin embargo, la envergadura de la acción antidrogas, alteró la Enmienda Mansfield, que prohibía a cualquier oficial civil del gobierno participar directamente en el arresto de un ciudadano extranjero por delitos de drogas. Basándose en la Enmienda Bennett, la Ley de 1986 hizo dos cambios:

autorizó a los agentes civiles para asistir a las autoridades policiales de otras naciones para efectuar arrestos.

estableció dos excepciones a la prohibición de participación directa de los agentes civiles: en caso de que el Secretario de Estado determine que afecta a los intereses de Estados Unidos; cuando los agentes actúen en defensa propia o por la "seguridad" del público norteamericano. Este punto surgió debido a la muerte del agente de la DEA, Enrique González Camarena, secuestrado y asesinado por narcotraficantes mexicanos el año anterior.

Para efectuar esta acción, el Congreso aumentó los fondos para la lucha antidrogas, permitiendo que el Departamento de Defensa (DOD) incrementara la ayuda militar a los agentes federales. Para ello creó Equipos Tácticos de Aplicación de la Ley (TACLETS), asignando guardacostas a naves de la Armada para operaciones de interdicción de drogas; también asignó embarcaciones para interceptar buques sospechosos de transportar narcóticos. Este apoyo también se extendió a la Fuerza Aérea, al establecer un programa de vigilancia. En ese momento se lograron 120 arrestos, se confiscaron 102 toneladas de marihuana y 249 kilos de cocaína, y se gastaron US\$15.6 millones.

Un año después, el Departamento de Justicia, publicó la lista de los "doce más buscados" más buscados por INTERPOL. En un intento por detener el avance de los carteles colombianos, pretendía juzgar a sus principales cabecillas, de acuerdo al tratado de extradición (firmado en 1986).

Al mismo tiempo, el gobierno organizó agencias federales antinarcóticos, en base a una planificación coherente que permitiera utilizar eficientemente los recursos, evitando que surgiera rivalidad entre dichas agencias.

Para ello Reagan promulgó la Orden Ejecutiva 12.590 (1987), que dio origen a la Junta de Política Nacional de Drogas, cuyas funciones son: formular políticas, estrategias y programas para controlar la oferta nacional e internacional de drogas; facilitar la coordinación entre las agencias antinarcóticos; supervisar los controles de la demanda y coordinar la recolección y verificación de información sobre estupefacientes. Esta Junta creó la Estrategia de las Nueve Puntos, en las que fijan las medidas y los organismos encargados de aplicarlas.

En base a este plan se estructuró la Ley Contra el Abuso de Drogas de 1988, que abarca la demanda interna (programas de educación y prevención a fin de reducir el consumo interno, y tratamiento y rehabilitación de adictos), y especialmente la oferta internacional de drogas.

Sin duda este es el tema prioritario pues incluye cinco de las nueve estrategias planteadas por la Junta). A través de ellas se pretendía obstaculizar las diversas etapas de la cadena del narcotráfico para que esta actividad fuera más compleja. De esta forma, aumentaría el costo y los riesgos, obligando a los traficantes a dejar esta actividad o buscar otras vías más complejas y peligrosas.

Estrategia de Control Internacional de Narcóticos: abarca a los países cultivadores, productores, procesadores y de tránsito de drogas; también incluye a las organizaciones de tráfico y sus miembros. A través de esta táctica se buscaba reducir la disponibilidad de cocaína, heroína y marihuana en Estados Unidos, así como disminuir la oferta y el consumo global de drogas, ofreciendo asistencia técnica y económica a los países involucrados en la cadena del narcotráfico. La estrategia se basaba en la aplicación de programas internacionales para áreas específicas:

- Eradicación manual o química de cultivos, para detener la producción de droga.
- Asistencia financiera para sustituir los cultivos.
- Operaciones de interdicción y entrenamiento de unidades policiales y militares antinarcóticos (en los países involucrados) para destruir laboratorios y otros elementos usados en el procesamiento de materias primas.
- Asistencia a los gobiernos extranjeros en la aplicación de la ley (para detener a narcotraficantes), entrenamiento legal y judicial e intercambio de inteligencia.

2) Estrategia Nacional de Interdicción: el objetivo era interceptar e incautar los cargamentos ilícitos antes de que estos lleguen al país, y paralizar a los contrabandistas y a las organizaciones de narcotraficantes. De esta forma, se reduciría la cantidad de drogas en tránsito hacia Estados Unidos, mediante operaciones que incluían las vías de tráfico (aérea, marítima, terrestre). Para ello se dividió en seis subestrategias:

- detección del cargamento y los contrabandistas, en base a la información obtenida de instrumentos de última tecnología (radares, aviones, helicópteros para el desplazamiento de los agentes y sensores de observación), infiltrados y los sistemas de inteligencia, llamados Centros de Comando, Control, Comunicación e Inteligencia (C³I), y de inteligencia militar (aéreo y naval).

- identificación y seguimiento, de los vehículos y personas (supuestamente) que transporten drogas, en base a datos de inteligencia, observación directa, experiencia de otros funcionarios y uso de perros detectores de droga.

- intercepción de los blancos y aprehensión de los sospechosos con la evidencia.

3) Estrategia de Investigaciones: apunta a controlar el crimen organizado, a través de cuatro medidas:

movilizar las organizaciones de narcotraficantes, deteniendo a los líderes, financistas y operadores de esas "empresas". Para ello se organizó un programa combinado de 13 Fuerzas de Acción Especial (*Task Forces*) distribuidas en las principales ciudades donde el narcotráfico se había consolidado (Miami, Nueva York, Los Ángeles, Chicago). Su tarea era investigar, identificar y dismantelar a las organizaciones grandes, intermedias y menores que distribuían drogas.

Interceptar los narcóticos, a través de destrucción de laboratorios clandestinos, control de precursores químicos y el desvío de drogas legales al mercado negro norteamericano. También incluía el desarrollo de nueva tecnología para controlar los cultivos.

Proteger las utilidades del negocio, a través de investigaciones financieras, expropiación de bienes y ganancias de esas empresas, así como reciclar los activos para las agencias antinarcóticas norteamericanas.

Estrategia Nacional de Inteligencia: se orienta a recolectar, procesar y distribuir información sobre el funcionamiento de los mercados de narcóticos. También apunta a reconocer el manejo de las variables políticas que intervienen en el control y manejo de la oferta y demanda de drogas. Además, busca reciclar los análisis y estimaciones de inteligencia para efectuar operaciones tácticas y objetivos estratégicos. Esta actividad se formaba en el centro de Inteligencia El Paso, donde se coordinaba toda la inteligencia táctica.

Estrategia Nacional de Enjuiciamiento: se encargaba de las grandes organizaciones y redes (regionales, estatales y locales) de tráfico y distribución doméstica. También incluía a las personas responsables del flujo de estupefacientes hacia y en Estados Unidos: "mulas" (vendedores de pequeñas cantidades de sustancias), vendedores al por menor, consumidores. Su objetivo era juzgar y encarcelar a los que infringieran las leyes antidrogas. Para apoyar este

Se establecieron una serie de procedimientos: detención preventiva, sentencias menores, investigaciones financieras, asistencia legal y tratados de extradición. Con ello se buscaba atender las leyes y la justicia norteamericana.

Las restricciones también aumentaron a nivel interno, pues la Ley de 1988, mantuvo la prohibición para manufacturar, distribuir, dispensar, poseer o usar sustancias controladas. También eliminó los beneficios legales para los convictos sorprendidos con drogas o vendiéndolas.

Además, estableció multas de US\$10.000 para los consumidores adultos (casuales) y funcionarios bancarios involucrados en transacciones de lavado de dinero. Fijó multas similares para vendedores al por menor (en las calles) y en casos de posesión de menos de cinco gramos de cualquier droga, con propósito de venta. En el caso del crack, las penas son más duras y van desde cinco a 20 años de cárcel (para los que delinquen por primera vez) y cadena perpetua (si reincide por tercera vez). En caso de que el detenido (incluyendo los adolescentes), además de poseer armas blancas o de fuego, la pena puede ser entre treinta años o cadena perpetua.

Esta ley incluye también, la aplicación de la pena de muerte en tres casos: a los principales cabecillas que importan y distribuyen drogas a gran escala; los principales líderes que intenten asesinar a oficiales antidrogas norteamericanos, familiares o testigos de las autoridades, y a quien su delito provoque la muerte.

Sin embargo, hubo una serie de factores que impidieron una efectiva aplicación de las políticas y programas establecidos en esta normativa. La descentralización y la enorme burocracia, descoordinó la gestión entre los que formulaban las políticas y entre las entidades que debían ejecutarlas. Esto se manifestó a nivel general, pues el Gobierno y el Congreso, se disputaban el control de las agencias antidrogas; la falta de una directriz que organizara las políticas, programas y tareas de estas entidades y sus funcionarios repercutió en el desempeño y los resultados. Ello generó duras críticas entre las mismas autoridades, los congresistas y la

existía ante la falta de una instancia que se encargara de dirigir a los organismos involucrados.

A esto se suma la constante rivalidad entre las agencias que participaban en la lucha antidrogas (DEA, FBI, CIA, Junta de Política Nacional de Represión de Drogas). Esto generaba constantes disputas entre ellas, para demostrar su eficiencia en la aplicación de los programas; así obtenían mayor credibilidad y más presupuesto.

Para resolver esos problemas Reagan, modificó la administración de la campaña antinarcoóticos. A fines de su gobierno, creó la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (ONCD), a cargo de un director (conocido como "el zar de las drogas"), cuyas funciones son: definir las políticas, objetivos y prioridades de la política nacional antidrogas; formular y ejecutar una estrategia nacional; coordinar y supervisar la ejecución de la estrategia por las diferentes agencias gubernamentales; proponer el presupuesto federal antinarcoóticos. Junto al director trabajan dos asistentes quienes se encargan de la reducción de la oferta y de la demanda respectivamente.

Sin embargo, debido a los malos resultados y la ineficacia de las tácticas de interdicción para detener la oferta, el Congreso norteamericano también reorientó el enfoque de esta estrategia. A pesar de que respaldó dichas políticas, dio énfasis al consumo interno y solicitó aumentar el presupuesto a los programas domésticos para el control de la demanda en los años siguientes.

Estigmatización

Durante el gobierno de George Bush (1989-1992), se intensificó la guerra contra las drogas, pues el objetivo de mandatario era "terminar con este azote". Para ello, planteó la Estrategia Nacional Antidrogas (1989), conocida como el "Plan Bennett", que incluye las

iniciativas de la ley anterior. En general, se orienta a las distintas etapas de la cadena del narcotráfico y abarca dos puntos:

a) Demanda Interna: incluye programas de tratamiento para los adictos, prevención y educación en todos los niveles incluyendo el ámbito laboral. También establece un sistema criminal más estricto (tanto para los consumidores y los abastecedores externos), pues se creía que la ausencia de cualquier castigo sería un gran obstáculo para reducir la demanda interna.

b) Oferta Externa: se refuerzan las medidas de control, pues establece una interdependencia entre las distintas etapas de la oferta internacional de narcóticos y la política norteamericana para combatirlos. De esta manera, se reforzaron los programas de interdicción para aislar las principales áreas de cultivo; contener el flujo de drogas en los países de origen y de tránsito (interceptando las rutas y los métodos de ocultamiento). También se buscaba dismantelar las organizaciones de narcotraficantes, aplicación de la ley nacional e internacional y detener el envío de precursores químicos para elaborar narcóticos, reforzando los controles de estas sustancias, exportadas por compañías norteamericanas.

Si bien abordaba todos los niveles, el plan buscaba infiltrarse en los niveles intermedios, (pilotos, financistas, operadores), pues son los que conocen el funcionamiento, estructura y coordinación de las organizaciones. El Gobierno enfatizó que para combatir el narcotráfico, era necesario firmar tratados de asistencia mutua, acuerdos de extradición y convenios que para fortalecer las leyes contra el lavado de dinero y otros delitos relacionados con el narcotráfico. Además, manifestó la importancia de que los países ratifiquen la Convención de 1988.

Pero en el fondo, Bush pretendía aumentar el rol de los militares norteamericanos en la guerra contra las drogas, y propagar esta acción fuera de sus fronteras. Para ello, incrementó los fondos asignados al Departamento de Defensa (a US\$450 millones), y del presupuesto militar. El objetivo principal de este programa era reforzar la presencia del personal militar y civil que

de a ejecutar los programas internacionales antidrogas: operaciones de interdicción y ejecución de la ley (persecución y arrestos).

Además, intensificó las presiones a fin de que los países latinoamericanos hicieran lo mismo con sus Fuerzas Armadas. En ese aspecto, Bush continuó con el proceso de Certificación y justificó, diciendo que si Estados Unidos está comprometido a reducir su demanda interna, otros gobiernos deben ser responsables de controlar el problema de la droga en sus territorios. Además, enfatiza su acción especialmente a los países que permiten voluntariamente a los narcotraficantes actuar dentro de su territorio.

Dentro de Plan Bennet, se incluía la Estrategia Andina, orientada a entregar recursos a programas internacionales antinarcóticos en la región para los próximos años. La primera etapa incluía un paquete de ayuda (en armamento, equipos para recopilar información, ayuda técnica militar) de US\$65 millones, en apoyo a la guerra contra el cartel de Medellín, realizada por el presidente de Colombia, Virgilio Barco. La segunda fase, buscaba disponer (para el año siguiente) de US\$261 millones para financiar programas de ayuda en Perú, Bolivia y Colombia. Estos fondos estaban orientados exclusivamente para actividades militares y policiales en esa región.

Para desarrollar esta tarea, Bush centró las operaciones antinarcóticas en tres direcciones: entrenamiento de fuerzas antidrogas locales; promover el apoyo e intercambio de inteligencia y mantenimiento de equipos. Además, incrementó la asistencia militar de las Fuerzas Armadas en el extranjero, en conjunto con las agencias antidrogas. De esta forma se inicia una especie de "norteamericanización" de las operaciones antinarcóticas en esos países.

Pero los Países Andinos sólo buscaban ayuda para lograr mayor desarrollo económico e incentivos comerciales, como la mejor alternativa para enfrentar el problema. Sin embargo, Estados Unidos vio la acción militar como la única alternativa que le quedaba, frente al poder que estaban adquiriendo los narcotraficantes, la forma como se incorporaron al sistema

económico legal y el creciente vínculo que se formaba entre los grupos guerrilleros y los narcotraficantes. Todo ello se transformaba en un grave peligro que amenazaba la estabilidad de los gobiernos latinoamericanos y en un núcleo de corrupción y violencia que había que sofocar.

Las presiones norteamericanas llegaron a su punto máximo; en diciembre de ese año, se produjo la intervención militar en Panamá, a fin de deponer al presidente Manuel Antonio Noriega. Las autoridades lo acusaron de tráfico de drogas, lavado de dinero y de proteger a los líderes del cartel de Medellín, quienes se refugiaron por varios meses en ese país, huyendo de la ofensiva establecida en Colombia. Se decía que Noriega les permitió manejar su negocio desde casas que estaban protegidas por él y que participó en algunas transacciones de drogas.

Estas fueron razones suficientes para justificar la acción de Estados Unidos en toda la región. Pero lo que en realidad buscaba era mantener el control efectivo de la seguridad en el Canal de Panamá y proyectar su poder en la región, a través de la base del Comando Sur. Las tareas de este cuerpo eran: reconocimiento estratégico-táctico; combatir el terrorismo internacional, la subversión y el tráfico internacional de armas y drogas.

Las políticas de control internacional se extendieron a tal punto que comienza a estructurarse una relación de "dependencia". Por una parte Washington se muestra dispuesto a entregar recursos, equipos, entrenamiento y ampliar las facilidades económicas. A cambio, los países Andinos, tendrían que demostrar interés por detener el narcotráfico en su territorio (erradicando y sustituyendo cultivos, destruyendo laboratorios) e incluir los programas antidrogas norteamericanos.

Sin embargo, en la práctica la aplicación de estas medidas no se dio como muchos esperaban. La erradicación de cultivos apuntaba a "exterminar" las materias primas para elaborar narcóticos; pero en el caso de la coca, esto no se dio. Si bien agotó temporalmente la oferta, se produjo una relocalización de cultivos pues los espacios destruidos en un principio volvieron a cultivarse o se habilitaron otras zonas para continuar la producción. El énfasis de las

políticas aplicadas en los países productores, permitieron el desarrollo de la producción de marihuana en Estados Unidos.

Además, para muchos el éxito de estas operaciones es relativo pues no afectó mayormente el precio de la droga. Estados Unidos pensaba que al extremar los controles y sanciones en contra de los narcotraficantes y las organizaciones, los narcóticos se encarecerían, desincentivando su consumo. Pero esto no fue así; al contrario, en la etapa de producción y transporte el precio de la cocaína se mantuvo e incluso era menor que el de la venta al por menor.

Por otra parte, debido a las diferencias económicas y sociopolíticas, los programas norteamericanos no pudieron aplicarse como Washington esperaba. En Perú y Colombia, la acción de los grupos guerrilleros y su relación con los narcotraficantes debilitó la acción del gobierno y la policía. Al mismo tiempo, los países no contaban con los elementos legales, judiciales ni estructurales para enfrentar con decisión el gran poder corruptor de las organizaciones de narcotraficantes.

LA DIPLOMACIA COERCITIVA

La intervención en Panamá gatilló el rechazo de las acciones militares estadounidenses, todos los países latinoamericanos, especialmente de México y Perú. Ellos además, criticaron la poca ayuda económica para desarrollar el comercio en la región. Esta reacción obligó a Bush a "cambiar" su actitud, argumentado que el objetivo del gobierno era promover la cooperación entre los países del hemisferio.

Para demostrar su compromiso, el presidente norteamericano anunció su participación en la Cumbre Andina de Cartagena, que se realizaría en febrero de 1990. Pero esto no convenció al presidente peruano, Alan García, quien amenazó con boicotear la reunión, en protesta por la ocupación de Panamá. Y para convencer a García y superar las críticas hacia el énfasis de las

Medidas represivas militares, el Presidente Bush anunció el retiro gradual de tropas desde Panamá y la solicitud (al Congreso) de US\$2.200 millones para el ayudar a los Países Andinos entre 1991 y 1995 en la transición luego de sustituir los cultivos de coca.

En la Cumbre de Cartagena, Bush admitió que la demanda en Estados Unidos era un factor clave en el problema de las drogas en el hemisferio. Además, reconoció los costos y consecuencias socioeconómicas y políticas de la tendencia que le estaba dando a la lucha contra el narcotráfico. Por ello se comprometió a entregar ayuda económica para estimular la inversión privada y desarrollar programas sociales.

Sin embargo, esta actitud quedó en el olvido a raíz de la actitud que adoptó el Gobierno contra Colombia. Un mes después de la reunión (marzo), Washington detuvo a dos barcos colombianos en el límite de las 200 millas marinas, sin previa autorización de Colombia. A esto se suma la negativa de restablecer el Acuerdo Internacional del Café, y la aplicación de impuestos (antidumping) adicionales a las exportaciones de flores colombianas hacia Estados Unidos.

La respuesta del Presidente César Gaviria fue categórica, al aclarar que lo que Colombia buscaba era mayor comercio con Washington. En cuanto al narcotráfico, rechazó incorporar a las Fuerzas Armadas en las operaciones antidrogas, pero se mostró abierto a recibir asistencia para reformar y fortalecer el sistema judicial colombiano. También dejó en claro que la prioridad para su gobierno era combatir el narcoterrorismo en el país, lo que no implica abandonar la lucha contra el tráfico ilícito de drogas.

Junto a Colombia se sumaron los presidentes de los demás países latinoamericanos, los que solicitaron a Estados Unidos más ayuda económica-comercial. Frente a ello, en junio de 1990, Bush propuso crear la Empresa para las Américas, orientado a dos tareas: a) establecer acuerdos de libre comercio con países latinoamericanos y grupos de naciones orientados hacia

libre comercio. b) incluir cláusulas para condonar una deuda de US\$7.000 millones que los países latinoamericanos debían al Departamento del Tesoro norteamericano.

A pesar de que Colombia tuvo reparos, Perú y Bolivia no dudaron en apoyar mayores actividades comerciales. Sin embargo, aclararon que no recibirían la ayuda incluida en la Estrategia Andina, debido al énfasis que ponía en las tácticas militares y porque no ofrecía alternativas de desarrollo socioeconómico. El gobierno boliviano, explicó que estas medidas podían despertar sentimientos nacionalistas y, especialmente, socavar el control de los civiles sobre los militares, aumentando los niveles de represión y violencia social, permitiendo un posible golpe militar. En reemplazo de las maniobras militares, propuso fortalecer la ley civil y alternativas de desarrollo rural y de sustitución de cultivos a fin de que los productores de coca tuvieran opciones económicamente rentables.

Por otra parte, el presidente peruano, Alberto Fujimori, rechazó la ayuda estadounidense, ante los fuertes lazos entre la guerrilla de Sendero Luminoso y los cultivadores de coca en el valle del Alto Huallaga. Fujimori temía que la Estrategia Andina, aumentaría los niveles de pobreza entre los campesinos, obligándolo a unirse a los guerrilleros, potenciando los casos de violencia y rebeliones en las áreas rurales. De esta forma, la estabilidad de su gobierno estaría gravemente amenazada.

Estas manifestaciones demostraron un cambio de actitud de los líderes de los países latinoamericanos. Durante la década de los ochenta, adoptaron una actitud pasiva, que facilitó la aplicación de los programas represivos diseñados por Estados Unidos. Sin embargo, la falta de iniciativa y de liderazgo de los gobernantes, también permitió que las organizaciones de narcotraficantes extendieran su influencia no sólo en sus países sino también en el exterior.

A pesar de la dura ofensiva que efectuaron las autoridades estadounidenses, el énfasis en la incorporación de los militares en la guerra contra las drogas, no dio los resultados esperados. La acción de los uniformados se concentró en la recopilación e intercambio de información con

agencias civiles. El problema estaba en la falta de organización para determinar claramente "misión" de las Fuerzas Armadas en el combate contra las drogas. Esto les impedía calcular la eficacia y los efectos de sus acciones; tampoco existieron pautas de evaluación, lo cual era fundamental para determinar el éxito o fracaso de una operación y como reorganizarla para obtener el resultado esperado.

A ello se agrega una gran sensibilidad entre los propios uniformados; muchos se oponían a la Estrategia Antidrogas, porque se estaba exponiendo abiertamente a las Fuerzas Armadas a la corrupción vinculada con las drogas, lo cual era inaceptable.

Pero Estados Unidos continuó con su política unilateral cuando la Corte Suprema autorizó (1992) a las agencias federales antidrogas el secuestro de presuntos narcotraficantes en el exterior, lo que aumentó la desconfianza de los países latinoamericanos⁷². Esto se explica por varias razones: no tuvieron credibilidad, pues los bajos resultados, demostraron que fueron poco eficaces en el logro de los objetivos propuestos. Además, tenían poca credibilidad, porque promovía el control de la oferta más que el de la demanda. También se distinguía su carácter asimétrico, por la aplicación unilateral de las medidas, en función de controles represivos sin apoyo económico alternativo. A esto se suma la exigencia a los estados involucrados era mayor de la que se esperaba que se aplicara dentro del territorio estadounidense.

La presencia norteamericana en los foros internacionales continuó en la Cumbre de San Antonio (1992). Nuevamente, los países latinoamericanos insistieron en la necesidad de aplicar medidas compensatorias de cultivos alternativos, y la apertura de mercados seguros para esos productos. Sin embargo, se impuso la política estadounidense orientada a reducir la oferta de droga y apoyada fundamentalmente en la incorporación de las Fuerzas Armadas.

Francisco Corigliano, El Problema del Narcotráfico: Los Obstáculos y las Posibilidades de Cooperación Multilateral; Documentos e Informes de Investigación N°140; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1993, p. 25.

A comienzos del Gobierno de Bill Clinton (1992-1996), América Latina no fue la prioridad de la agenda internacional del nuevo presidente. La relación con los países de la región sería de carácter consultivo y multilateral, con énfasis en los temas económicos. Sin embargo, el narcotráfico adquirió importancia por dos razones: a) aumento del consumo interno de drogas psicoactivas. b) aumento de la violencia y la delincuencia ligados al consumo de estupefacientes⁷³.

Por ello, la atención del nuevo gobierno se orientó a reducir la demanda interna, pero sin reducir la producción y el tráfico internacional. Sin embargo, la crisis económica que afectó al país obligó al gobierno a disminuir los recursos destinados a la estrategia militar contra las drogas.

Un cambio importante ocurrió en 1993, con la muerte del líder del cartel de Medellín, Pablo Escobar. Con ello se desmantelaba la mayor organización en la historia de la droga pero disminuyó el tráfico de narcóticos. Al contrario, el cartel de Cali reemplazó a su eterno rival y las cabecillas se reorganizaron en grupos más pequeños que continuaron con el "negocio". Esta forma, a partir de 1994, Colombia se transformó en la mayor fuente de cocaína y en uno de los principales productores de amapola y heroína.

Nuevamente la atención estadounidense se centró en Colombia, hacia la cual se aplicaron duras sanciones debido a una serie de factores internos: aumento de la incautación de droga; baja área de cultivos erradicados; aumento de la corrupción y un sistema penal blando hacia los traficantes. A esto se agrega la fuerte relación entre las FARC y los traficantes, lo que justificaba la presencia de los uniformados en la zona.

Al momento de evaluar las acciones del gobierno colombiano, el Congreso estadounidense aplicó la "certificación por razones de seguridad nacional". Esta fue una nueva

⁷³ Pardo, Las Relaciones Interamericanas en el umbral del Siglo XXI; en Revista Colombia Internacional N°37, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes, tercer Mundo Editores, Bogotá Colombia, 1996, p. 12.

estrategia para mantener la presión hacia el gobierno colombiano; de lo contrario, (la certificación) el tráfico habría aumentado considerablemente.

Esto obligó a Estados Unidos a mantener los controles y programas de intercepción de droga y erradicación forzosa de cultivos. Sin embargo, las razones fueron más políticas que estratégicas. Como Clinton no tenía mayoría en el Congreso, estableció un "acuerdo" con algunos de sus miembros a cambio de apoyar proyectos importantes durante su gestión. Con la presencia republicana en el Congreso, la influencia de la derecha política significó una fuerte presión para el gobierno a fin de que adopte medidas muy drásticas hacia los países que no están cumpliendo en la lucha contra el narcotráfico⁷⁴.

El ámbito de la certificación se amplió en 1994, con la inclusión de un nuevo nivel de certificación: la narcocorrupción. A través de él se analiza los esfuerzos que hace un gobierno para evitar y castigar la corrupción vinculada al tráfico de drogas. Esto incluye fundamentalmente los sobornos y los individuos que lo realizan (para favorecer a traficantes o actividades ligadas a ellos) y a quienes reciben o aceptan esos "dineros". Con esta medida, sube a 36 el número de países certificados.

En este período el tema del lavado de dinero preocupó a las autoridades norteamericanas. El control de este y otros delitos económicos ligados al narcotráfico fue asignado a dos instituciones. Una de ellas es el Departamento de Investigaciones Criminales del Servicio de Impuestos Internos, el cual estableció una Estrategia Nacional para aplicar las normas sobre lavado de dinero y la presentación de informes monetarios. Los objetivos de esta norma son: a) identificar, investigar y enjuiciar a los principales infractores de las leyes de impuestos, dinero circulante y lavado de dinero. b) perseguir los bienes de esos infractores dentro y fuera del país, por evasión de impuestos para el decomiso de bienes. De esta forma se

⁷⁴ Juan Pardo y Diego Cardona, *El Procedimiento de la Certificación y las Relaciones entre Colombia y Estados Unidos*; en *Revista Colombiana Internacional* n°29, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1994, p. 6.

hicieron 7.551 investigaciones, de las cuales se han enjuiciado 5.699 casos y efectuado 3.846 arrestos por un valor de US\$236, 6 millones.

Otro de los organismos que investiga el lavado de dinero (y otros delitos financieros) es el Servicio de Aduanas. Está encargado de controlar el movimiento ilegal de fondos, servicios o mercancías no declaradas o criminales a través de las fronteras norteamericanas. Su acción también se concentra en las organizaciones delictivas internacionales (ICOs) más importantes que afectan a los sistemas comerciales, económicos y financieros alrededor del mundo.

Para ello dispone de 500 agentes especiales y ha estructurado una red mundial de agentes compuesta por 26 países, entre los que se incluyen siete oficinas en América Central y el Sur. Este organismo ha establecido una dura estrategia contra las organizaciones de lavado de dinero que incluyen novedosas intervenciones para dismantelar los sistemas, las organizaciones y las industrias que lavan dinero.

En esta tarea, el organismo dispone de un Sistema de representación numéricamente organizada. Se trata de una extensa base de datos que les permite determinar las estafas e irregularidades comerciales. Con ello pueden identificar los productos y las empresas de importación que a los contrabandistas mercancía financiadas con narcodólares⁷⁵.

La situación hizo crisis nuevamente en 1996, cuando se registró un aumento en el consumo de heroína, obligando al gobierno a reforzar los programas orientados al control y prevención del consumo interno. Sin embargo, la política internacional también se centró en los países productores especialmente en Colombia y en los de tránsito, como México, el cual surgió luego de la caída del cartel de Cali (1995), lo que obligó a los narcotraficantes a organizarse en pequeñas agrupaciones; la más importante fue el cartel de la Costa y el cartel de Juárez (en México).

Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos, Estrategia contra las Drogas; Expertos Norteamericanos explican la Evolución de Lavado de Dinero en Narcotraficantes Colombianos; Washington, 1997. En Internet: http://www.embajadaEEUU.cl/usis/usis_sp.htm.

En relación al lavado de dinero, se creó el Grupo de Coordinación Integral (ICG), a fin de compartir información sobre este delito para promover investigaciones multiagenciales. La entidad está formada por la Oficina Central del Servicio de Impuestos Internos, la DEA, el Servicio de Aduanas, Inspectores del Servicio de Correos y del FBI; el Departamento de Justicia y la Red contra Delitos Financieros.

Al mismo tiempo Estados Unidos debió enfrentar otro problema: la reorganización de los carteles mexicanos. Con la captura de los líderes del cartel de Medellín en 1993 y el de Cali en 1995, el tráfico ilícito pasó a manos de las organizaciones mexicanas, las que han establecido varias empresas de tráfico de marihuana, heroína, opio y metanfetaminas en Norteamérica. A pesar de ello, el gobierno certificó a México, pero las autoridades antidrogas reconocen que el gobierno no ha hecho los esfuerzos suficientes para detener el tráfico de drogas así como el lavado de dinero.

Los carteles mexicanos surgieron hace más de dos décadas pero no fue hasta 1993, cuando adquirieron notoriedad luego de la crisis que afectó a los carteles colombianos. A partir de entonces, estas organizaciones han desarrollado un alcance y poder amplio quien les ha permitido ingresar entre siete y diez toneladas de droga diariamente a Estados Unidos (cocaína, marihuana, heroína, metanfetaminas)⁷⁶.

Se cree que estos grupos manejan entre US\$ 10 y 30 mil millones al año. Los grupos más importantes son el cartel de Tijuana, el de Sonora y el de Juárez; el cartel del Golfo, el de Sonora, el del Pacífico y el cartel de Sinaloa. A ellos se agrega una organización de los hermanos Amecua Contreras, la cual se abocó al tráfico de anfetaminas. Paralelamente existe una gran cantidad de grupos, menos estructurados pero muy bien organizados que trafican marihuana y heroína en menor escala. Su existencia depende de los contactos y de la demanda de estas sustancias.

⁷⁶ El Mercurio de Santiago, domingo 8 de marzo de 1998.

Estas organizaciones actúan en las ciudades de la frontera norteamericana, especialmente en California, Arizona, Texas y Nevada. Pero lo que más preocupa a las autoridades es la extrema violencia con la que operan, especialmente el cartel de Tijuana, el más violento y feroz, tal como lo fue el cartel de Medellín. A esta situación se agrega la enorme corrupción que existe en el país, alcanzando todos los niveles e influyendo directamente en el crecimiento del lavado de dinero.

En 1996, el presupuesto federal para la lucha antidrogas fue de US\$13.800 millones, los que se focalizaron especialmente en el control de la demanda interna. Sin embargo, el gobierno se "despreocupó" de tráfico internacional, recurriendo nuevamente a la certificación, la cual fue otorgada a Perú y Bolivia. Pero el Congreso fue implacable con Colombia quien por primera vez fue descertificada, con lo cual el problema de las drogas se focalizó absolutamente en este país.

La estrategia Internacional Antidrogas se centró en operaciones de interdicción se centraron en la frontera con México. Al mismo tiempo, se reforzaron las maniobras militares en los países de tránsito y de producción, especialmente en la zona de Darién (frontera de Panamá y Colombia), a cargo de las Fuerzas del Comando Sur. Ante la negativa de los países latinoamericanos de incluir a las Fuerzas Armadas en las operaciones antidrogas, Estados Unidos reforzó la actividad policial. Para ello, se efectuó el Operativo Ribereña '96, a través del cual se entrenó a 280 policías y soldados de 11 países en el control de drogas en el área del Amazonas. En la región Andina los recursos destinados para Perú, Bolivia y Colombia fueron de US\$137 millones.

Sin embargo, las relaciones con América Latina, especialmente con Colombia, no fueron buenas. En septiembre de ese año se encontraron 3 Kg. de heroína en el avión presidencial que llevaba el Presidente Ernesto Samper, quien acudiría a la Asamblea General de la ONU, lo que afectó gravemente la imagen del mandatario, la cual ya estaba deteriorada por las acusaciones

que su campaña presidencial había sido financiada con dinero del narcotráfico. A pesar de ello el gobierno colombiano demostró el esfuerzo por atacar el narcotráfico al aceptar la solicitud de extradición de Helmer Herrera; de los hermanos Miguel y Gilberto Rodríguez Orejuela y de Juan Carlos Ramírez Abadía, principales cabecillas del cartel de Cali.

En 1997, la política de Clinton hacia el tráfico de drogas mantuvo el carácter represivo y la presión hacia los países andinos, a través de dos mecanismos: el proceso de certificación y la solicitud de extradición de importantes narcotraficantes. Al mismo tiempo se mantuvieron los operativos de erradicación de cultivos y controles en los pasos fronterizos. También se mantuvieron nueve centros de entrenamiento policial y militar en Bolivia, Colombia, Venezuela, Perú y Panamá. El presupuesto fiscal antidrogas alcanzó los US\$15.100 millones; de ellos US\$40 millones se destinaron para la asistencia militar norteamericana en Colombia.

Una de las mayores preocupaciones para el Gobierno de Clinton fue el establecimiento de una Zona Desmilitarizada (1998), en San Vicente del Caguán. Se trata de una zona de 42.139 hectáreas que el Presidente de la República, Andrés Pastrana entregó a las FARC, a cambio de que cesara la insurgencia en el país. Sin embargo, esta zona se ha convertido en una especie de "estado independiente" y en un refugio para los insurgentes.

Desde ella no sólo entregan a su ejército sino que también han extendido ataques a otros municipios, retornando nuevamente para evitar el ataque del Ejército colombiano.

El mayor problema es que casi un sexto de los cultivos de coca se produce en la zona controlada por las FARC. En ella disponen de 37 pistas de aterrizaje ofreciendo sus "servicios" de carga y envío de cocaína a cualquier parte del país. Al mismo tiempo establecen impuestos para los productores y procesadores del alucinógeno. Se calcula que las FARC recauda US\$600 millones anuales entre rescates por secuestro, extorsión e impuestos comercio de la droga. Pero

influencia va más allá de la zona desmilitarizada, lo que asegura el futuro del negocio de la cocaína en Colombia⁷⁷.

El tema del tráfico ilícito adquirió notoriedad cuando en 1999, la DEA (con ayuda del Departamento Administrativo de Seguridad Colombiana, DAS) desbarató una red de traficantes que logró ingresar 500 Kg. de cocaína y heroína a estados Unidos a través del puerto de Miami. La organización (liderada por un chileno), envió la droga desde Colombia, utilizando empleados de bajo cargo de la línea aérea American Airlines y de la empresa de alimentación aérea Sky Chef.

La droga era adquirida en Colombia, embalada y embarcada en los vuelos que la línea realizaba dos veces a la semana desde Cali. Durante la madrugada, empleados de una empresa de aseo cargaban pequeñas cantidades de la droga en diversas partes del avión (espaldos de los asientos, debajo de algunos asientos de los pasajeros, en las bodegas de equipaje). La empresa de alimentos también ocultaba la droga en los carritos de comida y filtros de café. Una vez que la nave llegaba a su destino, los empleados de American Airlines retiraban la droga utilizando sus contactos y credenciales para eludir los controles antidrogas. Las mercancías se distribuían en Nueva York, Washington, Baltimore y Filadelfia.

Pero la violencia y el estancamiento del problema entre el gobierno y la guerrilla, representa una grave amenaza para la estabilidad del país, debido a las características geográficas y el poder e influencia de las FARC. El Congreso norteamericano aprobó US\$287 millones (agosto de 1999) en asistencia para enfrentar el problema de la Guerrilla. Sin embargo, Clinton se dedicó especialmente al tema del narcotráfico, para lo cual dispuso de US\$1.500 millones. Además, envió a 75 miembros del Ejército para supervisar el entrenamiento de un nuevo batallón (950 efectivos) antinarcóticos del ejército colombiano, de un total de tres durante

⁷⁷ Newsweek en Español, Colombia Guerra sin Final; una mirada al territorio controlado por los rebeldes; Ideas Publishing Group, Miami, Florida, USA, 1 de diciembre de 1999, p. 13- 15.

Muchos analistas consideran que el gobierno de Clinton está desarrollando una especie de "vietnamización" de la política hacia Colombia, luego que el Jefe de la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas, Barry McCaffey, autorizara el uso de ayuda militar contra los narcoguerrilleros. Es decir, las autoridades están usando la lucha antidrogas como un pretexto para actuar en contra de la guerrilla. Las fuerzas militares colombianas los acusan de dirigir los cultivos ilícitos y operar grandes laboratorios de cocaína y heroína que se exportan a los Estados Unidos y Europa. Sin embargo, las FARC negó estos cargos y declaró a los asesores americanos como "objetivos militares", porque dirigen operaciones encubiertas de guerrilla⁷⁸.

A mediados del año 2000, el tema adquirió importancia cuando el presidente Andrés Pastrana dio a conocer el Plan Colombia⁷⁹, para abordar el problema de la violencia provocada por los grupos paramilitares y detener el narcotráfico. Para financiarlo, Pastrana necesita US\$7.000 millones de los cuales su gobierno aportará 4.000, recibiendo US\$850 millones de otros países y organizaciones de la comunidad internacional. Estados Unidos anunció un préstamo de US\$250 millones para este más un paquete de US\$1.300 millones (aprobado por el Congreso) en ayuda militar y financiera para combatir el narcotráfico. Al mismo tiempo Washington aprobó un paquete de US\$205 millones para Bolivia, Perú y Ecuador.

Sin embargo esta ayuda no estuvo al margen de presiones. A cambio de obtener el apoyo del Congreso, el Presidente Pastrana aceptó probar un hongo herbicida (*Fusarium Oxysporum*) que se reproduce naturalmente en la planta de coca y la destruye. Pero esta investigación fue rechazada por científicos y ambientalistas pues consideran que el hongo es una especie de "arma biológica" que puede afectar a los animales y otros cultivos. Otros exigen que este tipo de

⁷⁸ El Mercurio de Santiago, martes 19 de octubre de 1999.

⁷⁹ Presidente de Colombia, Andrés Pastrana, Colombia Necesita el Apoyo Internacional; Diario El Mercurio de Santiago, sábado 8 de octubre 2000.

se aplique primero en las plantaciones de marihuana que existen en estados Unidos para reducir este alucinógeno que se cultiva en grandes cantidades.

Si bien muchos congresista, miembros del ejército estadounidense y políticos no tiene dudas en "enviar" más tropas a Colombia, especialmente para no corre riesgos innecesarios.

El problema es que la actitud del gobierno dice lo contrario y pareciera que el tema del tráfico internacional de drogas ya no es la prioridad del gobierno.

Sin dejar de mantener un "control", las autoridades han focalizado su atención en el mismo país, al intensificar los controles en la frontera, especialmente en la parte sudoeste de la zona de la Florida. Esto porque el llamado Canal de Miami se ha transformado en uno de los principales puntos de llegada de grandes cargamentos de cocaína y heroína (provenientes del Caribe y Centro América), los que se distribuyen a Nueva York. Se cree que los grupos de traficantes obtienen ganancias superiores a los US\$40 millones al año, abasteciendo a un mercado de aproximadamente 10 millones de personas.

El panorama se complica cada vez más, pues las regiones productoras se están expandiendo rápidamente con drogas no habituales. Por ejemplo, Africa Austral destaca la producción de drogas sintéticas; en el Congo, la cocaína y el opio en Kenia. Al mismo tiempo, África es el primer productor de marihuana, aunque esta se oriente al consumo interno. El auge de estos países en el circuito de la droga se debe no sólo al aumento del consumo interno sino que también a que son focos de guerras civiles en las que las drogas se transforma en un lucrativo negocio para la adquisición de armas.

A ellos se agregan los países de Europa del Este: Albania, Bielorusia, Croacia y Lituania muestran un importante desarrollo del cultivo de marihuana. Pero en esta región, el problema aumenta pues en Rusia han surgido poderosas mafias que abastecen de narcóticos a toda la zona. Por otra parte, los países del triángulo de Oro (Afganistán, Myanmar y Laos) lideran la producción de opio, amapola y recientemente metanfetaminas.

Los países de tránsito también se han ampliado sobre todo en América Latina: Argentina, Costa Rica, Chile, Venezuela. Esto se debe a la inestabilidad política y económica, y a un alto nivel de corrupción, como ocurre en México y Centroamérica. En el caso de Chile, esto se debe al auge de su economía y la estabilidad política y económica.

El problema del lavado de dinero también se ha extendido; a las naciones tradicionales (México) se agregan los "paraísos fiscales" de las islas del Pacífico: Marshall, Niue, Samoa y Vanuatu, usadas especialmente por las mafias rusas y los carteles mexicanos que están controlando el narcotráfico especialmente en Estados Unidos. Esto demuestra la habilidad de los narcotraficantes para extender su negocio y tal vez hasta sobrepasar la influencia y las multiplicidad de recursos que tiene el principal consumidor de narcóticos en el mundo.

CAPITULO IV: RESPUESTA DE CHILE AL NARCOTRAFICO EN EL MARCO DE LAS RELACIONES HEMISFERICAS

ANTECEDENTES

El carácter transnacional del narcotráfico y la amenaza que significa para la estabilidad institucional de los estados preocupa a todas las naciones, involucradas directa o indirectamente en alguna de las etapas de esta actividad delictual. Debido a sus graves consecuencias políticas, sociales, económicas y culturales, los gobiernos latinoamericanos han asumido una nueva postura, abordando el problema desde una perspectiva global. Pero además, están conscientes de que para enfrentar y detener el tráfico ilícito de estupefacientes es fundamental promover la cooperación internacional en el ámbito político, administrativo, judicial y policial.

Y Chile no queda al margen de esta realidad; durante la década del setenta y del ochenta, el panorama era incierto, debido a la ausencia de políticas para enfrentar este problema. Pero sobre todo, porque la atención se centró en la coyuntura política, y en el restablecimiento del sistema democrático, el cual comenzó a regir con el nombramiento de Patricio Aylwin como presidente de la República. Esta situación generó una serie de cambios en el gobierno, las instituciones y la estructura política, económica, administrativa y social del país.

A principios de la década del noventa, la situación se hacía preocupante, no sólo por el aumento del consumo. Además, Chile se transformó en una parte de la cadena del narcotráfico como país de tránsito de drogas, especialmente hacia Estados Unidos y Europa. Esto se ve favorecido por una serie de factores que hacen que Chile sea vulnerable ante el tráfico ilícito y el lavado de dinero:

- Geográficos: comparte fronteras con Perú y Bolivia, dos de los mayores productores de hidrato de cocaína. A ello se agrega la gran extensión marítima y terrestre difícil de controlar. En el país, existen 65 puntos de control, 96 pasos fronterizos habilitados, 24

puertos internacionales, seis terminales marítimos, y una cantidad indeterminada de puertos no habilitados, que utilizan los narcotraficantes para ingresar cargamentos.

Económicos: la estabilidad y el buen nivel de la economía y sus instituciones (respecto a otros países de América Latina) dan confiabilidad a los inversionistas extranjeros en cuanto a que Chile es un lugar seguro para hacer negocios. A ello se agrega la buena formación de los profesionales y desarrollo de la infraestructura, el transporte y las telecomunicaciones

Financieros: ante la facilidad para crear empresas con capital extranjero o invertir dinero, sin obligación de explicar el origen. También se debe a la existencia del secreto bancario que mantiene en reserva la identidad de individuos que abren cuentas bancarias para depositar importantes sumas de dinero.

Ante los riesgos y la necesidad de abordar el problema desde una perspectiva global, la acción del presidente Aylwin fue de carácter internacional y nacional.

PRINCIPIOS DE LA POLITICA EXTERIOR EN MATERIA DE DROGAS

La base que sustenta la gestión del gobierno chileno en esta materia es el respeto total a los principios generales del derecho internacional, establecidos en la Carta de Organización de las Naciones Unidas. Pero específicamente, el absoluto respeto a la soberanía e integridad territorial de los estados y la no-intervención en sus asuntos internos; el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales. A estos preceptos se agrega el principio de responsabilidad compartida desde un enfoque integral y equilibrado del problema. Es decir, involucra a todos los países, quienes deben enfrentarlo desde todos los ámbitos, según las características de cada nación y mediante la colaboración internacional, bilateral y multilateral⁸⁰.

⁸⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores, Principios de la Política exterior de Chile en Materia de Drogas; en Internet: Minrel.cl/politica

El marco jurídico en el que se sustenta la política exterior chilena incluye tres Reuniones de la Organización de las Naciones Unidas: la Convención contra el tráfico ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988; el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971⁸¹ y la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961⁸². A ello se agregan los instrumentos fijados por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), dependiente de la Organización de los Estados Americanos (OEA): la Estrategia Antidrogas en el hemisferio del 1996.

ESTRATEGIA DEL GOBIERNO CHILENO EN EL AMBITO INTERNACIONAL

Una de las preocupaciones del gobierno chileno es lograr que todos los países cumplan los acuerdos sobre narcotráfico, suscritos en los encuentros realizados por las organizaciones internacionales y las entidades dependientes de ellas. Con ello se busca reforzar la cooperación entre los países de la región, para enfrentar este flagelo desde todos sus ángulos y con la participación de todos los países.

Dicho compromiso también involucra a nuestro país, y en ese sentido, ha establecido una línea de trabajo basada en tres ejes⁸³:

Inserción del país en los organismos internacionales dedicados al control del tráfico ilícito de estupefacientes.

Visualización integral y centralizada del tema, considerando las diversas manifestaciones y características territorial del país.

Diseño y aplicación de un Sistema Nacional de Información sobre drogas, que permita hacer diagnóstico actualizado del fenómeno y construir una respuesta de país, considerando los

⁸¹ Convenio ratificado por Chile el 18 de marzo de 1968

⁸² Convenio ratificado por Chile el 7 de febrero de 1968.

⁸³ Ministerio del Interior, República de Chile, Secretaría Ejecutiva Comisión Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE), Informe del Gobierno de Chile 42º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes del Consejo Económico y Social (ECOSOC), dependiente de la Organización de las Naciones Unidas, Viena, 1999, p. 3-4.

...os que éste manifiesta.

Respecto al control del tráfico ilícito, el estado se basa en cuatro mecanismos:

- 1. Controlar el tránsito nacional, internacional, exportación e importación de estupefacientes.
- 2. Promover la Cooperación Judicial: en materia de extradición de procesados por delitos de drogas (en los países en los que exista este convenio); entrega vigilada, cooperación marítima, comisión de actuaciones penales y capacitación.
- 3. Control de los delitos vinculados al narcotráfico: especialmente el lavado de dinero, el desvío de precursores químicos y el tráfico de armas.
- 4. Desarrollo alternativo: lo cual incluye la erradicación y sustitución de cultivos ilícitos para producir estupefacientes.

La aplicación de esta política se realiza a través del CONACE, pues una de sus tareas es desarrollar, aplicar y evaluar las políticas de control y fiscalización del tráfico ilícito. A fin de complementar el trabajo de la Secretaría General de este Consejo, se formó el Comité Coordinador de Control (1991). Está integrado por representantes de las principales instituciones del estado vinculadas a dicha tarea: Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, Servicio Nacional de Aduanas; la Dirección de Aeronáutica Civil, el Consejo de Defensa del Estado y la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones.

Los objetivos del Comité son: coordinar la labor de las instituciones relacionadas con la fiscalización y el control del tráfico ilícito y homogeneizar la información que posean. Evaluar las políticas públicas existentes sobre la materia, así como evaluar y aplicar otras nuevas; modernizar las instituciones vinculadas al CONACE respecto al tema; capacitar y optimizar los recursos humanos que se dedican al control del tráfico ilícito de drogas.

Este último punto es uno de los más importantes para el gobierno, pues se busca que los funcionarios de las instituciones públicas (relacionadas con el control) adquieran más

experiencia sobre el tema. Así participaron en seminarios, cursos y reuniones (en el país y el extranjero) sobre diversos temas: intercepción del tráfico en puertos y aeropuertos; métodos de rastreo y lavado de dinero, entre otros.

Esto les ha permitido conocer la realidad de otros países, compartir experiencias y resaltar los aspectos más importantes sobre el control del narcotráfico, las actividades relacionadas a él y la forma de enfrentarlo y detenerlo de acuerdo a la realidad del país.

Durante 1995 se produjeron cambios importantes que tiene mucha relación con el trabajo de control que desarrollan los organismos competentes. Por una parte, se aprobó (1995) la Ley 19.366 que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes, la cual busca entregar más herramientas para hacer más eficaz la acción de las policías, al incorporar nuevas técnicas para investigar, combatir a las organizaciones de narcotraficantes así como los delitos vinculados a esta actividad. Ese año se decomisaron 3.028 kilos de clorhidrato de cocaína y 2.665 de cocaína base, cifra superior a la del año anterior que fue de 1.250 kilos de clorhidrato de cocaína y 1.048 cocaína base.

Otro cambio fue la incorporación del lavado de dinero como uno de los temas prioritarios para el gobierno. Por ello se organizaron cursos para funcionarios y profesionales de organismos estatales sobre diversos aspectos de este delito internacional: análisis de inteligencia propios de la investigación de estas actividades, métodos; análisis de la información intercambio a nivel internacional. Participan Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones, el Servicio Nacional de Aduanas, el Consejo de Defensa del Estado; la Dirección de Seguridad Pública y se incorpora al Ejército, la Fuerza Aérea y la Dirección Territorial Marítima de la Armada.

El trabajo de capacitación trató de extenderse a los países limítrofes con Chile. Por ello, la Secretaría Ejecutiva del CONACE, se abocó a lograr la aprobación del Proyecto de Capacitación Regional sobre Control y Fiscalización de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. El diseño inicial de este plan fue realizado por el CONACE y fue aprobado como parte de UNFID, para aplicarse en Bolivia, Argentina, Perú y Chile. Gran parte de la instrucción en estos países se desarrolló en base a este programa, especialmente en relación al lavado de dinero.

Otra de las preocupaciones del gobierno fue la coordinación de los organismos de control y la uniformidad de la información que se maneje entre ellas. Para lograrlo se realizó un seminario a fin de crear una base de datos de control y fiscalización del tráfico ilícito. En él participaron profesionales de las instituciones dedicadas a esta labor y las tres ramas de las Fuerzas Armadas. La base del curso fue el análisis de estadísticas que permitieran formular métodos para establecer una mayor coordinación entre las instituciones. Al mismo tiempo se entregó un sistema computacional (diseñado por la CICAD) para fijar una forma homogénea de presentación de datos en materia de control. A partir de esta reunión se desarrolló una campaña de coordinación entre las instituciones que poseen registros sobre el control del tráfico de estupefacientes.

Al mismo tiempo se busca homogeneizar los datos relacionados al tráfico ilícito, para crear un Sistema Nacional de Información sobre drogas. En ese mismo sentido se consolidó (1995) un Registro Común entre las instituciones policiales, orientado a elaborar estadísticas sobre decomisos de drogas en el país, las regiones y épocas más significativas. Sin embargo, esta información es más generalizada respecto a precursores químicos y detenidos.

La gestión del gobierno ha sido reconocida internacionalmente por las organizaciones multilaterales y de los diversos países de la región. Esto ha significado que los profesionales del CONACE encabecen y participen activamente en una serie de grupos de expertos, tanto en la

OCAD como en el PNUFID, sobre control del tráfico internacional de precursores químicos, lavado de dinero, fiscalización en puertos y aeropuertos, etc. Al mismo tiempo, son solicitados por la OEA como consultores para que entreguen asistencia técnica a otros países o asesoría en formulación de sus programas nacionales.

Durante 1996 y 1998, no hay mayores cambios en materia de control del tráfico ilícito. A pesar de que no se descuidó este aspecto, el énfasis se volcó en mantener la presencia del país en el contexto internacional y en el logro de las metas para prevenir y frenar de la demanda interna de estupefacientes. Ese año, los decomisos de clorhidrato de cocaína y cocaína base disminuyeron a 2.554 kilos; en 1997 fueron 573, 72 kilos de cocaína y 2.06,62 kilos de cocaína base; en 1998 se decomisaron 722 kilos de clorhidrato de cocaína y 2.074 de cocaína base.

ACTIVIDADES INTERNACIONALES

Una de las preocupaciones constantes del gobierno chileno fue la reinserción en el exterior y mantener una presencia destacada en los organismos internacionales dedicados al tema del narcotráfico. Para ello suscribió una serie de acuerdos y participó en reuniones, a través de las cuales va a tener un rol destacado tanto en la toma de decisiones como en la aplicación de mecanismos en los países de la región sobre diversos temas vinculados al tráfico de drogas.

A nivel internacional, destacan las entidades que forman parte del Sistema de Control de Estupefacientes de la ONU: la Comisión del de estupefacientes del Consejo Económico y Social (ECOSOC), la Junta Internacional de Fiscalización de estupefacientes (JIFE) y el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID).

REUNIONES MULTILATERALES

Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (junio- 1998), dedicado al problema mundial de la droga. En ella se firmó la declaración política que anuncia la nueva estrategia mundial, en base a un enfoque equilibrado sobre el tema, eliminando los conceptos "violentos" o confrontacionales como guerra, lucha. El gobierno chileno acogió positivamente esta posición, tratando de aplicarla en todos los ámbitos en que se manifiesta este problema en nuestro país.

En octubre del mismo año, Chile participó en el Foro Internacional sobre Drogas y Psicodépendientes, realizado en Portugal en el marco de la Cumbre Ibérica de Jefes de Estado y de Gobierno, para reforzar la cooperación y establecer de nuevos proyectos en las políticas nacionales sobre control de estupefacientes.

REUNIONES INTERAMERICANAS

En el ámbito interamericano, nuestro país tiene una presencia destacada en la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), especialmente en el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM). También desarrolla una participación activa en las actividades fijadas en la Cumbre de las Américas y del Grupo de Río.

Uno de los eventos más importantes fue la II Cumbre de Las Américas, realizada en Santiago en abril de 1998, en la que se analizaron los logros de los compromisos suscritos en la I Cumbre (realizada en Miami en 1994). La Secretaria Ejecutiva del CONACE participó en diversas reuniones del Grupo de Revisión e Implementación de la Cumbre de las Américas (GRIA) y otras actividades a fin de implementar el Plan Nacional de Acción acordado en la Declaración sobre Prevención y Control del Consumo Indevido y Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.

Nuestro país también ha participado activamente en las reuniones de la CICAD, especialmente en el XXIII Período Ordinario de Sesiones (Estados Unidos mayo- 1998), donde la Secretaría Ejecutiva del CONACE expuso un informe sobre la aplicación de una Estrategia Antidrogas en el hemisferio.

Al mismo tiempo tiene una presencia destacada en las Reuniones del Grupo de Trabajo del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM). Esto porque Chile participó directamente en el Grupo de Trabajo de la CICAD para la aplicar este mecanismo, aprobado en 1999. En la I Reunión del Grupo (Estados Unidos mayo- 1998), el Asesor Jurídico del CONACE, Pablo Lagos, fue elegido vicepresidente de la agrupación. En una serie de reuniones sucesivas, se establecieron los principios y las características de este sistemas, así como el rol de la OEA en la aplicación de esta forma de evaluación.

ESTRATEGIA EN EL AMBITO BILATERAL

Los gobiernos de Chile suscribieron cerca de 17 acuerdos bilaterales de cooperación con países latinoamericanos. A través de ellos se busca prevenir el tráfico de drogas, lograr una mayor eficacia del control de este delito, así como fortalecer la cooperación y intercambio de información en la lucha contra el narcotráfico. Pero dicha cooperación también incluye la organización y participación de los representantes del CONACE y de los organismos encargados del controlar el tráfico ilícito, en diversos cursos y seminarios sobre el narcotráfico.

De esta forma, Patricio Aylwin firmó con Brasil el Acuerdo de Cooperación para la Reducción del Consumo, Prevención del Uso Indevido y Combate a la Producción y el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas⁸⁴. El objetivo de este compromiso es consolidar la cooperación entre ambos países en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas.

⁸⁴Acuerdo suscrito el 26 de junio de 1990; Diario Oficial, Santiago 28 de octubre de 1992, Decreto N°102, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.

Para ello las autoridades designadas por ambas partes, (respetando las leyes y reglamentos vigentes) realizarán actividades orientadas en cinco ámbitos: a) Intercambio de información sobre individuos que produzcan, procesen y trafiquen narcóticos o participen en delitos vinculados a esta actividad. b) Desarrollo de estrategias para prevenir el consumo indebido y la rehabilitación de los farmacodependientes. c) Asistencia técnico-científica entre organismos y servicios competentes, a fin de detectar, controlar y erradicar cultivos para elaborar estupefacientes. d) Intercambio de información y experiencia en materia legal y judicial, y de funcionarios para estudiar técnicas especializadas en cada país. e) Intercambio de antecedentes sobre narcotraficantes e individuos procesados y condenados por infringir las normas establecidas en cada país, especialmente cuando se trate de nacionales de una de las partes. También se comprometen a agilizar las disposiciones legales en caso de extradición de individuos juzgados por tráfico de drogas.

Este documento se repite en el Convenio sobre Prevención del Uso Indebido y Represión del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, que el gobierno chileno firmó con dos países:

Argentina⁸⁵: manifiesta la intención de los gobiernos a cooperar a fin de prevenir el uso indebido de drogas y detener el tráfico ilícito, a través de los servicios, y organismos especializados existentes.

Este documento, es más específico pues extiende la asistencia técnico-científica y el intercambio de información en tres aspectos: a) programas de rehabilitación; b) importación y exportación de precursores químicos y sustancias esenciales para la fabricación de drogas controladas en ambos territorios; c) antecedentes de las organizaciones de traficantes, su estructura, las técnicas y rutas para transportar estupefacientes.

⁸⁵ Acuerdo suscrito el 29 de agosto de 1990; Diario Oficial, Santiago, 23 de diciembre de 1994, Decreto N°1509, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.

Además, incluye la coordinación de actividades entre los organismos competentes, y la realización de cursos de entrenamiento o especialización en las áreas de prevención, consumo y represión del tráfico ilícito de narcóticos. El acuerdo también aborda la lucha contra el lavado de dinero y de bienes provenientes del narcotráfico, mediante actividades de investigación y asistencia judicial, en base a las leyes de cada país.

Para lograrlo se creó una Comisión Mixta, la cual recomendará a los servicios y organismos de ambos países las acciones necesarias para lograr los objetivos propuestos. Este organismo podrá establecer subcomisiones para realizar acciones específicas o grupos de trabajo para analizar un tema en particular. Esta comisión se reunió por primera vez en 1998, en la cual se analizó la situación de ambos países y se acordó maximizar el intercambio de experiencia de profesionales en cuanto a los sistemas de información aplicados por Chile y Argentina.

Al mismo tiempo, se revisó la cooperación existente entre los organismos respectivos de ambos países y acciones para incrementarla. También se fijó un calendario de actividades dentro de un operativo de verano, para aumentar el control en los pasos fronterizos. En el momento, Argentina entregó un Memorándum de Entendimiento sobre cooperación financiera, para intercambiar información sobre lavado de dinero y se aprobó un proyecto de cooperación orientado a prevenir el desvío de precursores y sustancias químicas esenciales.

Paraguay⁸⁶: en este convenio se aborda con más detalle las actividades de colaboración técnico-científica e intercambio de información o antecedentes sobre narcotraficantes u organizaciones que producen, procesen o trafiquen estupefacientes o participen en delitos.

⁸⁶Convenio suscrito el 14 de septiembre de 1990; Diario Oficial, Santiago 2 de noviembre de 1992, Decreto N° 101, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.

Ambos países se comprometieron a entregar información sobre los ciudadanos involucrados, procesados y condenados por narcotráfico u otros delitos relacionados. También buscarán unificar los criterios y facilitar los procedimientos relacionados con la extradición de estas personas, cuando las autoridades lo soliciten.

El intercambio de información se extiende a los programas y estrategias que desarrolla cada país para prevenir el uso indebido y la rehabilitación. Además, incluye la investigación y sanción del tráfico ilícito de narcóticos. Con ello se busca intensificar las medidas para detectar, controlar y erradicar las plantaciones y cultivos ilícitos para elaborar estupefacientes.

Se especifican las atribuciones de la Comisión Mixta encargada de coordinar las acciones establecidas en el convenio y recomendar a los gobiernos las acciones específicas que deben adoptar para el logro de los objetivos establecidos en el documento. Además, deberá elaborar planes a fin de prevenir el uso indebido, rehabilitar los adictos y reprimir el tráfico ilícito de drogas. Al mismo tiempo, los Estados podrán establecer Organismos de Enlace, quienes velarán por el cumplimiento y la aplicación de los acuerdos que adopte la Comisión, aprobados por los gobiernos previamente.

En octubre de 1990, el gobierno de Chile firmó con México dos acuerdos:

1. Tratado de Extradición y Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal⁸⁷. En éste documento, las partes se obligan a entregarse recíprocamente, los individuos que hayan cometido un delito (mencionado por ambas partes), y contra los cuales se haya iniciado un proceso penal o sean requeridos para cumplir una pena (privativa de libertad) mayor a un año, impuesta por un tribunal. Dicha solicitud se extiende a las penas inconclusas que superen los seis meses.

La extradición será efectiva respecto a los delitos incluidos en los convenios bilaterales, firmados por ambos países e incorporados al derecho interno de cada uno de

⁸⁷Convenio suscrito el 2 de octubre de 1990; Diario Oficial, Santiago 30 de noviembre de 1992, Decreto N°1011, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.

Sin embargo, no se concederá la extradición a los delitos militares, políticos o de naturaleza similar; queda fuera de esta categoría el homicidio u otros delitos contra la vida, integridad física o libertad de un Jefe de Estado o de Gobierno o de algún miembro de su familia. También se negará la extradición, cuando se tengan motivos de que se ha solicitado para perseguir o castigar a un individuo por su raza, color, religión, nacionalidad o posición política.

No se obligará a las partes a conceder la extradición, la cual puede ser denegada cuando: a) los tribunales de una de las partes deban conocer el delito por el cual se solicita; b) el individuo ya ha sido juzgado por las autoridades de la parte requerida, por los mismos hechos que generaron la solicitud. c) cuando se haya extinguido la responsabilidad penal, por prescripción u otra causa, de acuerdo a la legislación de cualquiera de las partes.

Acuerdo sobre Cooperación para Combatir del Narcotráfico y la Farmacodependencia⁸⁸. El objetivo es fomentar la asistencia de ambos países en la lucha contra el uso indebido y el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

Respetando las normas jurídicas, administrativas y la soberanía de ambos países, se comprometen a enfrentar este problema en cuanto puntos: prevención y reducción de la demanda ilícita de narcóticos; tratamiento y rehabilitación; control de la oferta; suprimir el tráfico ilícito. Para ello se asignarán los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para ejecutar programas concretos destinados a: prevenir, rehabilitar y crear conciencia del problema en la comunidad; erradicar los cultivos ilícitos de narcóticos, establecer programas de desarrollo alternativo y destruir las instalaciones para elaborar drogas.

También busca detener y perseguir los delitos vinculados al narcotráfico, embargar o

⁸⁸ Convenio suscrito el 2 de octubre de 1990; Diario Oficial, Santiago 30 de noviembre de 1992, Decreto N°105, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.

combatir los bienes u otros elementos provenientes de estos delitos, y controlar la producción, importación, exportación, almacenamiento y distribución de insumos, sustancias químicas y precursores. Para ello se propone fortalecer el control, asignando más recursos humanos, financieros y técnicos, así como también crear los instrumentos legales que permitan combatir eficazmente el tráfico de droga.

Para ello, se establecerá un Comité de Cooperación formado por autoridades operativas (los ministros del interior) y consultivas (cancillerías) de ambos países. Estas últimas podrían solicitar la información y asesoría que requieran, para formular recomendaciones a los respectivos gobiernos. Las autoridades operativas enviarán dichas sugerencias a los gobiernos respectivos, las que serán aprobadas mediante un Memorándum de Entendimiento, anexo al acuerdo. El Comité entregará un informe (cada dos años) sobre la aplicación de las medidas y la cooperación entre ambas partes. En base a ellos, cada país actuará en forma individual, bilateral o multilateral respecto a la aplicación de las medidas y la evaluación de sus resultados.

Posteriormente, el presidente Aylwin firmó con Perú el Convenio Administrativo sobre Drogas y Sustancias Psicotrópicas⁸⁹, cuyo objetivo es fortalecer la cooperación entre ambos países. El acuerdo estimula el intercambio de experiencias entre el personal de los servicios competentes de ambos países en las áreas judicial, legislativa y de fiscalización (técnicas utilizadas en los respectivos países). También se entregará la cooperación necesaria para efectuar operaciones conjuntas en las zonas fronterizas.

Este punto es fundamental pues Chile comparte más de 170 kilómetros de frontera con Perú, a través del cual existe sólo el control fronterizo de Chacayuta, ubicado en la ciudad de Arequipa. La mayor parte de los narcotraficantes peruanos (burreros) utilizan los pasos no autorizados para ingresar la droga a nuestro país. Esta situación se ha incrementado de manera

⁸⁹Convenio suscrito el 19 de octubre de 1990; Diario Oficial, Santiago 6 de enero de 1992, Decreto N°426, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.

alarmante hoy, e incluso han cambiados sus tácticas. Una vez que logran internar el cargamento al territorio (sobre 10 kilos), lo entierran en algún lugar del desierto y esperan, a fin de eludir el control policial (cambios de turno o disminución de los patrullajes fronterizos). Posteriormente sacan la droga y la trasladan a otras ciudades.

Sin embargo, el resultado de los controles efectuados en Perú no es satisfactorio, especialmente en la ciudad de Tacna, una de las principales vías de salida de clorhidrato de cocaína hacia el norte de Chile. La Policía Antidrogas de Perú reconoce abiertamente los magros resultados de decomisos de droga en tránsito hacia Chile. De hecho en el transcurso de este año, sólo han incautado 29 kilos de cocaína base y 8 kilos de clorhidrato de cocaína⁹⁰.

En contraste, la Policía de Investigaciones de Arica ha decomisado 102 kilos de cocaína base y 255 kilos de clorhidrato de cocaína. Esta situación es alarmante, debido a que actualmente Perú se está transformando (junto con Bolivia) en uno de los mayores productores de clorhidrato de cocaína, la cual se elabora en las zonas selváticas de Puno, Ayacucho y Cuzco. Otro de los problemas es el tráfico de influencias que se ha desarrollado en la sociedad y en las autoridades peruanas. A ello se agrega la lentitud con que se tramitan los procesos por narcotráfico, pues estos son vistos por los Tribunales de Justicia de Lima, y no en la jurisdicción en la que se denuncian.

En 1991, Patricio Aylwin firmó el Acuerdo sobre Prevención, Control, Fiscalización y Represión del Consumo Indevido y Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Productos Químicos y Precursores. A través de él, extendió la cooperación en materia de drogas con seis países: Uruguay⁹¹, Salvador⁹², Costa Rica⁹³, Jamaica⁹⁴,

⁹⁰Diario El Mercurio de Santiago, lunes 14 de agosto de 2000.

⁹¹Convenio suscrito el 2 de marzo de 1991, Diario Oficial, Santiago 2 de marzo de 1994, Decreto N°1514, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.

⁹²Convenio suscrito el 30 de agosto de 1991, Diario Oficial, Santiago 2 de diciembre de 1993, Decreto N°1066, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.

⁹³Convenio suscrito el 6 de marzo de 1992, Diario Oficial, Santiago 23 de marzo de 1996, Decreto N°13, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.

⁹⁴Convenio suscrito el 22 de abril de 1992, Diario Oficial, Santiago 22 de abril de 1994, Decreto N°118, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.

Bolivia⁹⁵ y Venezuela⁹⁶.

Aunque con algunas variantes, el fondo del acuerdo busca desarrollar una fiscalización más rigurosa, que les permita controlar la producción, distribución y comercialización de estupefacientes, las materias primas y los precursores y químicos esenciales (importación y exportación) para su elaboración. En este sentido, los estados asumen la responsabilidad de bajar armonizar las políticas y desarrollar programas a fin de coordinar el trabajo de los organismos encargados de prevenir el consumo, tratamiento y rehabilitación de los adictos. También, se acuerda fiscalizar la difusión publicidad o distribución de material que induzca o permitan el desarrollo de estas actividades ilícitas.

Con el fin de controlar tráfico ilícito de narcóticos, se intensificará y coordinará el trabajo de los organismos competentes, reforzándolos con recursos técnicos, humanos y financieros. Al mismo tiempo, establecerán las medidas para investigar, detener y sancionar la organización de operaciones vinculadas al narcotráfico, respetando las leyes y procedimientos establecidos en cada país. Para ello se entregará la asistencia técnica necesaria, que facilite el intercambio de información sobre el descubrimiento de medios de transporte sospechosos de transportar estupefacientes, precursores o sustancias químicas esenciales.

Los estados se comprometen a capacitar y entrenar en forma continua (sobre investigación, pesquisas y decomisos) al personal de los servicios encargados de reprimir el tráfico ilícito, especialmente a los que se ubican en las zonas fronterizas y aduanas aéreas y marítimas. Además, intercambiarán expertos para actualizar la estructura y organización de estas entidades. El control no sólo apunta a detener el narcotráfico sino también el blanqueo de dinero. Es decir, a investigar y detener la transferencia de los bienes obtenidos del narcotráfico,

⁹⁵Convenio suscrito el 6 de noviembre de 1992, Diario Oficial, Santiago 23 de diciembre de 1994, Decreto N°1604, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.

⁹⁶Convenio suscrito el 2 de abril de 1993, Diario Oficial, Santiago 26 de enero de 1994, Decreto N°1604, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.

localizarlos y resguardarlos.

Al igual que los acuerdos anteriores, para desarrollar dichas actividades, se estableció una Comisión Mixta, formada por representantes de los organismos competentes (encargados del control y prevención del consumo y tráfico ilícito de narcóticos), y de los representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores de ambos países. La entidad tendrá la función de recomendar a los Gobiernos las acciones y programas necesarios para lograr los objetivos y evaluar los resultados de esas medidas. También podrá crear subcomisiones y grupos de trabajo a fin de estudiar, analizar y proponer las medidas necesarias para una mejor aplicación del acuerdo. Las decisiones y sugerencias serán entregadas en un informe a las respectivas Embajadas.

Los países se comprometen a establecer las medidas que faciliten la rápida tramitación de cartas rogatorias, entre las autoridades judiciales, sobre los procesos judiciales seguidos por narcotráfico de acuerdo a los delitos tipificados en la legislación de cada país. También se buscará unificar criterios y procedimientos sobre la extradición de procesados y condenados por tráfico de drogas, la calificación de la reincidencia y la salvaguardia de los bienes obtenidos de esta actividad. Las autoridades de cada estado informarán sobre las sentencias ejecutoriadas que dicten, cuando se refieran a ciudadanos de las partes respectivas.

El documento busca aumentar información directa sobre dos aspectos: a) el control (importación, exportación, transporte) de materias primas, precursores y químicos esenciales para su elaboración de drogas ilícitas. b) la represión del tráfico ilícito de estupefacientes.

Es importante destacar que entre Chile y Bolivia, no existen relaciones diplomáticas desde 1978. Por ello, este acuerdo demuestra un acercamiento entre ambos países y es de gran importancia, debido a la cercanía geográfica y al constante flujo de personas. A ello se incluyen las facilidades otorgadas en virtud del Tratado de 1904, que permite el libre tránsito de

mercaderías desde y hacia los puertos de Arica y Antofagasta, y el almacenamiento sin costo de aquellas que están en tránsito.

Sin embargo, esto es un gran riesgo pues dicha carga no puede ser revisada por los servicios chilenos (se asume que este procedimiento es realizado por las autoridades bolivianas), lo que fomentaría el contrabando de drogas a través de Chile. Esto no está lejos de la realidad; en mayo del año 2000, se descubrió en Alemania un cargamento de 28 kilos de clorhidrato de cocaína, en un contenedor boliviano que transportaba 17 toneladas de nueces. La mercadería, enviada desde Bolivia, fue embarcada en Arica sin ser revisada y luego transportada hacia Alemania⁹⁷, siendo descubierta dos meses después de salir de Chile. A pesar de que la droga pudo ser ingresada en otros lugares (pues la nave recaló en ocho puertos distintos), las facilidades que entrega dicho tratado dan más seguridad a los narcotraficantes para enviar mayores volúmenes de droga al exterior.

El acuerdo de 1992, solicita el intercambio de información y experiencia en cuanto a las legislaciones existentes en cada país y su aplicación en materia de estupefacientes y otras sustancias químicas. Al mismo tiempo busca una expedita tramitación de los exhortos que soliciten las autoridades judiciales, sobre procesos iniciados por infracción a la ley de drogas. Paralelamente, ambos países se comprometen a desarrollar cursos de capacitación y favorecer el intercambio de funcionarios de los servicios nacionales encargados de controlar y fiscalizar el tráfico ilícito de estupefacientes, precursores químicos.

Es decir, énfasis al control del tráfico de drogas también se extiende a las materias primas, precursores y químicos esenciales para elaborar drogas. Actualmente, este aspecto es de gran importancia, debido a que informes del Departamento de Estado Norteamericano señalan que Chile es uno de los principales proveedores de insumos químicos, en especial de ácido sulfúrico, el cual se utilizaría para elaborar clorhidrato de cocaína.

Sin embargo este tema no es nuevo, pues en 1990 ya se denunciaba el desvío de este producto desde la ciudad de Antofagasta hacia Bolivia, uno de los mayores productores de cocaína, después de Perú. Ese año, el Presidente Patricio Aylwin envió a todas las regiones del país, instrucciones para establecer medida de control del narcotráfico. En dicha ciudad se creó una comisión especial de drogas, para que investigara el tema de los precursores⁹⁸.

En base a los datos proporcionados por el Servicio Regional de Aduanas, se estableció que hasta 1992, se desviaron hacia Bolivia más de 2.000 toneladas de insumos, para elaborar clorhidrato de cocaína. Además, se logró identificar a una empresa de fachada con oficinas en las ciudades de Santiago e Iquique, donde se negoció la venta de ácido sulfúrico, acetona y permanganato de potasio. También se identificó a una empresa boliviana que importó grandes cantidades de ácido sulfúrico, destinando un porcentaje de ese precursor para fines ilícitos.

El problema es que esta sustancia química no está prohibida en nuestro país, y su comercialización no es ilícita. Se obtiene de la refinación del cobre, siendo la empresa Codelco Chile el principal exportador de esta sustancia, que se utiliza para la elaboración de ácido sulfúrico. En julio de este año, el Presidente de la República Ricardo Lagos, instruyó al Servicio Nacional de Aduanas y a los organismos públicos un estricto control al tránsito de ácido sulfúrico, el cual retornaría al país convertido en cocaína base⁹⁹.

En la práctica, esto se tradujo en un refuerzo de los controles de embarque y de exportación del químico y de las empresas que lo importan. El año pasado se exportaron 9.300 toneladas hacia Bolivia y, desde 1996 hasta la fecha se han comercializado más de 30 mil toneladas. Actualmente, la situación se torna preocupante por dos razones: el tráfico de precursores químicos se está incrementando, pues es más lucrativo que el comercio de drogas.

⁹⁸ Diario El Mercurio de Santiago, Cuerpo D: "Reportajes", domingo 23 de julio del 2000.
⁹⁹ Diario El Mercurio de Santiago, martes 4 de julio del 2000.

A ello se agrega la poca preocupación por erradicar esta actividad, comparado con las medidas para destruir los cultivos y frenar el tráfico ilícito de drogas. Paralelamente, se debe considerar el alto nivel de corrupción que existe en las autoridades bolivianas, en todos los niveles, haciéndolos más "permeables" a la influencia de los narcotraficantes.

Por esta razón, en 1998 el Ministro del Interior de Chile y el Ministro de Gobierno de Bolivia firmaron un Acuerdo de Cooperación Mutua (junio- 1998) para prevenir y controlar el desvío de precursores y sustancias químicas esenciales usados en la fabricación ilícita de estupefacientes.

Dicho convenio se agrega al suscrito por ambos países en 1992 y busca hacer más eficientes las medidas de colaboración mutua a partir de ese año. Para ello se acordó entregar más apoyo y asistencia para prevenir el desvío de precursores y químicos esenciales, respetando las normas constitucionales y legales vigentes en ambos países, así como la convención de Viena de 1988.

Posteriormente se realizó la III Reunión Mixta Boliviano- Chilena sobre el tema, instancia considerada en el Acuerdo firmado en 1992. En el encuentro se organizó un grupo de trabajo donde analizaron la situación de cada país en relación a las experiencias adquiridas sobre el tráfico ilícito y los hechos criminales más destacados (que se vinculen entre sí) en ambos territorios.

Además, analizaron la forma de fortalecer los mecanismos actuales de comunicación existente entre ambos países, a fin de lograr un intercambio de información directo, seguro y constante. De esta forma se busca que ambos países aumenten sus capacidades para detectar e impedir el tráfico de drogas (desde Bolivia hacia Chile), el desvío de precursores químicos (desde Chile hacia Bolivia) y el lavado de dinero. En este mismo sentido, se acordó fortalecer los mecanismos de control y coordinación en las áreas fronterizas, analizando los cinco puntos fronterizos de mayor frecuencia de tráfico de drogas y desvíos de productos químicos. También avanzó en el diseño de un Plan de Trabajo Conjunto aplicable en dichas localidades.

Ese mismo año, se realizó en Costa Rica el Taller Bilateral sobre Drogas, (noviembre-1991) donde asistieron funcionarios de la Policía de Investigaciones de Chile, del Departamento de Control de Drogas y Prevención Policial (OS-7) de Carabineros de Chile y la Dirección de Seguridad Pública en Informaciones. En dicho curso se revisó la situación existente en ambos países y se acordó establecer diversos convenios de cooperación, en especial capacitación de oficiales en el manejo de canes detectores de drogas. Al mismo tiempo se convino impulsar la formación de una Comisión Mixta, contemplada en el acuerdo suscrito en 1992.

La expansión del narcotráfico en la región era cada vez mayor y Chile no quedó fuera. En enero de 1992, agentes de la DEA interceptaron, frente a las costas de Guantánamo, la motonave *Harbour* que transportaba cinco toneladas de clorhidrato de cocaína oculta en un cargamento de zinc. La embarcación era de bandera panameña, pero los 25 tripulantes eran chilenos, quienes fueron detenidos y procesados en Miami, 20 de los cuales fueron declarados culpables. El buque era utilizado por la empresa naviera *Intermares*, de propiedad de Manuel Losada Martínez. Autoridades norteamericanas descubrieron que Losada tenía nexos con el cartel de Cali y utilizaría su empresa para transportar narcóticos a Estados Unidos. Esta operación, sería el resultado de una extensa pesquisa que, cinco años después desbarataría la mayor organización de lavado de dinero, en la llamada "Operación Océano".

Un año después de este hecho, Patricio Aylwin firmó (1993) con Estados Unidos un acuerdo para Eliminar la Producción, Procesamiento, Tráfico y Consumo de Drogas Ilícitas dentro del Territorio de Chile y su Tránsito a través de Aguas Territoriales y Zona Contigua¹⁰⁰. En este acuerdo, se busca establecer y apoyar un proyecto cuyo objetivo es reducir la producción, procesamiento, tráfico, consumo de drogas ilegales y sus derivados en Chile y su exportación a mercados extranjeros.

¹⁰⁰Convenio suscrito el 27 de agosto de 1993, Diario Oficial, Santiago 31 de diciembre de 1994, Decreto N°1508, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.

Para ello, los países acuerdan desarrollar y mejorar las capacidades técnicas de los organismos antidrogas chilenas, mediante diversas acciones: designar, entrenar, equipar, desplazar y entregar apoyo operacional al personal suficiente, con el nivel técnico adecuado en las obligaciones establecidas por las leyes antinarcoóticos. También se enfatizará el desarrollo de la información de inteligencia, para que se aplique operacionalmente contra todas las etapas del narcotráfico dentro del territorio chileno o que puedan afectar a Chile.

El gobierno de Estados Unidos se compromete a entregar ayuda por US\$270.00 para el año fiscal 1993, los que se distribuirán de la siguiente forma: a) US\$155.000. para adquirir los equipos necesarios (equipos) para los servicios antinarcoóticos chilenos que operen en la II Región. b) US\$60.000 para entrenamiento sobre control de precursores químicos; enseñar métodos para investigar el lavado de dinero y financiar un seminario (organizado por banqueros estadounidenses) sobre legislación en materia de lavado de dinero y la forma en que se realiza en el país del norte. c) US\$55.000 para proyectos de reducción de la demanda y financiar los gastos de los participantes en los programas de entrenamiento.

La entrega de recursos y equipos en los respectivos servicios, estará a cargo del Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE), en coordinación con la Embajada Norteamericana. Los avances y el logro de los objetivos se evaluarán, en base a la reducción de la disponibilidad de narcóticos para traficantes y los usuarios; los arrestos y condenas a los productores y la cantidad de droga decomisada y destruida.

Sin embargo, en América Latina, la dimensión del narcotráfico era cada vez más alarmante. El consumo interno en los países de la región se expandía rápidamente. A esto se agrega la fuerte influencia del cartel de Cali, quien pasó a liderar la venta de cocaína en los mercados extranjeros, especialmente en Estados Unidos, donde la demanda por esta sustancia fue en aumento.

Al asumir el nuevo gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, la situación era poco alentadora incluso para Chile. La intercepción de la motonave *Harbour*, era el primer indicio de que el país ya estaba siendo utilizado como ruta de tránsito de drogas.

Debido a la extensión del problema en la región, Eduardo Frei suscribió tres acuerdos sobre narcotráfico:

1.- Memorándum de Entendimiento para Enfrentar los Problemas Relacionados con la Escalación, Prevención de la Producción, Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y su Uso Indebido¹⁰¹. Este documento fue suscrito entre los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Perú y el Programa de las Naciones Unidas para la Escalación Internacional de Drogas (PNUFID), en el marco de la Convención de 1988.

A través de esta nota, estos gobiernos demuestran su preocupación por enfrentar con urgencia el problema de la prevención y control de la producción y tráfico ilícito de estupefacientes para reducir la demanda interna y la oferta internacional. Pero además, buscaban una forma de "unión" para evitar que sus países se vean amenazados por este grave problema y enfrentarlo a pesar de las diferencias y los problemas económicos que tiene cada uno de ellos.

Por ello, los gobiernos acuerdan cooperar para detener la producción, el tráfico ilícito y el consumo de narcóticos, en base a dos acciones: intercambiar tecnología, información y experiencia; desarrollar programas subregionales. Estas actividades se desarrollarán en cuatro áreas: a) Prevención del uso indebido de drogas, tratamiento, rehabilitación y reinserción de los adictos. b) Desarrollo alternativo sustentable de las zonas de la región (transferencia tecnológica, búsqueda de mercados, monitoreo de cultivos de coca, conversión de la deuda externa pública). c) Control del tráfico ilícito y delitos conexos, mediante la capacitación

¹⁰¹ Convenio suscrito el 14 de abril de 1994, Diario Oficial, Santiago 4 de mayo de 1994, Decreto N°88, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.

especialización técnica de los funcionarios encargados. d) Intercambio de información sobre tráfico ilícito, control del comercio internacional de precursores y químicos esenciales, así como la investigación y sanción del desvío de estos productos, el lavado de dinero y otras actividades vinculadas.

El PNUFID, apoyará y entregará asesoría técnica a los programas que los países desarrollen en conjunto, los que serán evaluados por las partes, en base a los progresos obtenidos. Los estados, de común acuerdo, podrán hacer sugerencias o modificar los planes a fin de cubrir otros de mayor prioridad.

Sin embargo, la intención de evitar que Chile fuera usado como ruta de tránsito de drogas, se alejaba cada vez más. Al caso del buque panameño *Harbour*, se sumó un decomiso de 778 kilos de clorhidrato de cocaína en el puerto de San Antonio (1996), ocultos en autoclaves (marmitas), transportados por la empresa de Manuel Losada. A situación se agravó cuando un año después, agentes de la DEA alertaron sobre la instalación del líder del cartel de Juárez, Amado Carrillo.

Acuerdo sobre Cooperación Mutua para la Prevención del Uso Indebido y Control al Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas¹⁰², firmado con Colombia. En este documento las partes manifiestan la necesidad de proteger a los respectivos países de las graves consecuencias del narcotráfico, a través de una mayor cooperación, respetando la soberanía y el orden jurídico de cada nación.

La asistencia incluye los siguientes aspectos: a) intercambio de estudios, planes, programas y experiencias sobre prevención, tratamiento, rehabilitación y reinserción social de los adictos. b) intercambio de información sobre modalidades, rutas y tendencias del tráfico

¹⁰²Convenio suscrito el 10 de marzo de 1997, Diario Oficial, Santiago 21 de junio de 1997 Decreto N°415, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.

licito de drogas y desvío de precursores o químicos esenciales.

También se extiende a los métodos de ocultamiento de estupefacientes o de actividades tendientes a preparar o ejecutar alguno de los delitos vinculados al narcotráfico. Además, incluye información y experiencia sobre la legislación vigente y la forma en que se aplicará en cada estado. El intercambio de estos datos, se efectuará bajo estricta confidencialidad, salvo que las partes dispongan lo contrario.

El desarrollo de esta cooperación estará a cargo de un Comité Técnico, el cual se encargará de coordinar los programas y actividades establecidos por ambas partes. Además, podrá efectuar recomendaciones a fin de que éstas se realicen de manera eficiente.

Dos años después, Eduardo Frei y el Presidente de la República de Colombia, Andrés Bustrana, firmaron una Declaración Conjunta¹⁰³. En ella manifiestan la voluntad indeclinable de combatir el narcotráfico, el lavado de dinero y la corrupción, en el marco de la responsabilidad compartida y respetando los principios del Derecho Internacional. Al mismo tiempo, rechazaron la aplicación leyes unilaterales y extraterritoriales, considerándolas como una violación a la igualdad jurídica, y al respeto de la soberanía de los estados.

Este compromiso, incluyó un Convenio Interinstitucional entre Carabineros de Chile y la Policía Nacional de Colombia para iniciar una gestión conjunta entre ambas instituciones. El objetivo es mejorar el intercambio de información, promover el apoyo de actividades conjuntas, compartir experiencias sobre la investigación policial informática, aplicada al lavado de dinero. También apunta a elaborar programas comunes de educación, capacitación y perfeccionamiento profesional.

¹⁰³En una visita de estado realizada por Frei a ese país el 28 de agosto de 1999.

2- Acuerdo de Cooperación en Materia de Prevención del Uso Indebido y Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas¹⁰⁴. Este documento celebrado con Panamá

es similar al anterior, pues enfatiza la importancia de la ayuda mutua para combatir el uso indebido y tráfico ilícito de drogas.

Para ello, se enfatiza el intercambio de información en diversos ámbitos: datos estadísticos sobre el tráfico de narcóticos en los respectivos países, medios de transporte, cargas, envíos por correo; rutas y técnicas de contrabando así como de los hechos y personas involucradas en esta actividad. Además, incluye la entrega de apoyo técnico a través del intercambio de profesionales para mejorar su formación, y facilitar recursos materiales para mejorar su gestión operativa y su eficacia.

La cooperación entre las partes será coordinada por una Comisión encabezada por los representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores de ambos países, quienes propondrán las condiciones en las que se efectuará dicha cooperación y la entrega de información. Al mismo tiempo, controlarán la aplicación de los programas e intercambios y podrá crear Grupos de Trabajo, con los cuales analizará los trabajos aplicados, la orientación que tendrán y se evaluará resultados obtenidos.

Sin embargo, la conciencia de una gestión conjunta en materia de narcotráfico no se limitó a la firma de acuerdos entre los estados sino también entre los organismos encargados de organizar estas acciones. En este sentido, se creó el Departamento de Control Internacional de Estupefacientes (1998), para coordinar a las entidades internas frente al tema, y en general, a toda la política exterior a fin de encarar el problema mundial de la droga. Es decir abordarlo desde una perspectiva mundial, regional y local, que tiene consecuencias sociales, de salud, económicas, delictuales, morales excluyendo el carácter bélico o de confrontación que se le dio

¹⁰⁴ Convenio suscrito el 21 de octubre de 1997, Diario Oficial, Santiago 11 de octubre de 1999 Decreto N°1216, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.

algunos años.

En este sentido, Chile mantiene el compromiso asumido para detener este problema, en base al principio de responsabilidad compartida y con un enfoque integral y equilibrado. Lo anterior además, respetando los principios generales del derecho internacional, la soberanía e integridad territorial de los Estados; los derechos humanos, las libertades fundamentales y la no-intervención en los asuntos internos de las naciones.

Son estos elementos los que se manifiestan en los acuerdos suscritos con los diversos países de la región. Este ha sido uno de los temas, mediante el cual Chile ha logrado insertarse en la comunidad internacional, porque es de primera importancia en los países desarrollados y porque le afecta directamente. Ello, debido a la presencia de líderes de las organizaciones más importantes y a chilenos involucrados en operaciones de contrabando tanto el país como en el extranjero.

Pero al mismo tiempo, ha adoptado una posición de liderazgo respecto a otros países de la región, especialmente frente a Bolivia y Perú, quienes sí están involucrados en la producción de drogas. Analistas consideran que esta actitud es similar a la que tiene Estados Unidos frente a México y Colombia, lo cual no es tan cierto, tomando en cuenta que Chile no aplica ninguna medida similar al proceso de certificación. Pero la acción norteamericana en esos países, se debe principalmente a la ausencia de control del gobierno y de las autoridades para aplicar medidas duras y la fuerte influencia que ejercen las organizaciones de narcotraficantes en ellas. Esto en ningún caso justifica las presiones que directa e indirectamente ejerce hacia dichos Estados.

El énfasis de las autoridades chilenas por el respeto a la integridad territorial y al principio de no-intervención en los asuntos internos de un Estado, es recíproco. Esto se manifiesta en el interés de Estados Unidos por involucrar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico. En Chile (como en toda la región) se reconoce que este problema es una

"amenaza" para la estabilidad de América Latina, pues este delito y sus consecuencias son vistos como un mal externo.

No obstante, en las autoridades militares no está claro cual es la "misión" por diversas razones¹⁰⁵: a) no está definido como una prioridad política estratégica de las instituciones armadas. b) se aborda como un problema de orden y seguridad pública, debido a las serias repercusiones en la salud de la población y en las estructuras de toda la sociedad. Por ello, las labores de control están asignadas, principalmente a las instituciones policiales, es decir, Carabineros e Investigaciones. c) existe reticencia en las instituciones castrense de involucrarse en las tareas de represión por el bajo éxito operativo y por el riesgo de que los efectivos militares puedan estar expuestos a la corrupción de las organizaciones de narcotraficantes, como sucede en otros países. d) la participación de norteamericana en las operaciones antidrogas (mediante apoyo logístico, entrenamiento, asesoría e inteligencia) afectaría la independencia de las Fuerzas Armadas y la confiabilidad en la población.

Pero otro de los intereses estadounidenses que se ha cumplido (aunque no totalmente), es el establecimiento una oficina de la DEA en Chile. La idea surgió en 1995, debido almantelamiento del cartel de Cali, que a los narcotraficantes a buscar nuevas rutas de tránsito. En este contexto, las autoridades antidrogas norteamericanas plantearon que Chile ofrecía las condiciones geográficas, políticas y económicas para transformarse en un nuevo punto de tránsito del tráfico ilícito de drogas. Por ello consideraron la necesidad de establecer una delegación de funcionarios en Santiago.

En 1998, el Ministerio del Interior chileno, autorizó la presencia de cuatro agentes de la DEA en el país, cuyas funciones se limitarían a recopilar y analizar información, pero no implementar actividades operativas, las que estarían a cargo, exclusivamente de

105 Fernando Bustamante, *Drogas: Chile Importa el Narcotráfico*; Revista Cono Sur, vol. XI N°3, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Santiago, 1992, p. 26.

Carabineros y la Policía de Investigaciones.

La interrelación entre la DEA y las policías chilenas es constante, debido a que la agencia norteamericana es la única que posee los medios técnicos, financieros y humanos para abordar el problema del narcotráfico desde todos sus ángulos. A pesar de que las policías chilenas están conscientes de estas limitaciones, ha demostrado ser capaces de actuar con eficiencia, a través del contacto permanente con la agencia estadounidense y con las policías latinoamericanas.

No obstante, las presiones del gobierno norteamericano se mantienen; en marzo de este año, la ministra de Justicia, Janet Reno presentó formalmente la solicitud para modificar el tratado de extradición suscrito entre Chile y Estados Unidos en 1900¹⁰⁶. Con ello, el Departamento de Estado busca lograr una mayor facilidad, rapidez y certeza de la extradición de personas que han participado en operaciones de narcotráfico, a fin de que sean juzgados por tribunales norteamericanos.

El conflicto se origina en 1992, cuando la Corte Suprema estadounidense, aceptó la tesis de que era posible juzgar (en ese país) a personas secuestradas por agentes norteamericanos en cualquier país del mundo. A partir de ello el Departamento de Justicia ha tratado de modificar el acuerdo de extradición vigente con Chile, con la intención de enfrentar nuevas formas de criminalidad que no existían en el siglo pasado. Pero la razón de fondo se debe a la lentitud que, a juicio de Estados Unidos, tienen las solicitudes de extradición por casos de narcotráfico o lavado de dinero.

Sin embargo, el gobierno chileno desconfía de las intenciones por modernizar los tratados de extradición y no está de acuerdo con la posición norteamericana, rechazada por todos los sistemas judiciales en el mundo. Al respecto, sostiene que si los delitos han comenzado a desarrollarse en parte de Chile, y sus responsables se encuentran en el país, deben ser

las leyes nacionales las que se apliquen a dichas personas.

La preocupación de Estados Unidos por el tema aumentó en 1998, después de la llamada Operación Océano, en la que fuera desbaratada una organización que enviaba clorhidrato de cocaína a ese país. Con el fin de capturar y juzgar a uno de sus cabecillas, el empresario chileno Manuel Losada, agentes de la DEA trataron de que éste saliera del país. Sin embargo, el empresario fue alertado de esta maniobra, impidiendo que se concretara y limitando la acción del organismo norteamericano; además, suspendió las negociaciones que estaba realizando su gobierno para establecer una oficina de la DEA en la ciudad de Iquique.

La situación ha creado más de alguna molestia a Estados Unidos, pues la Corte Suprema de Chile negó dos solicitudes de extradición; una de ellas fue en 1992 en contra del ex subprefecto de Investigaciones, Sergio Oviedo. El ex policía fue acusado de recibir dinero de un agente especial, para entregar protección policial y un salvoconducto a un narcotraficante (que integraba una organización de argentinos y bolivianos que operaba en Santiago). El sujeto actuaba como *correo*, transportando cocaína desde el Aeropuerto Internacional de Santiago hasta la ciudad de Miami. Además, Estados Unidos dice tener evidencias que comprueban el papel de Oviedo para negociar, arreglar importaciones y distribución de cocaína en ese país.

Otro caso fue el del empresario Harold Lieberman, acusado de lavado de dinero, a través de un negocio inmobiliario. Uno de los casos fue la compra de gran parte del mercado central de Concepción, a través de la sociedad Concepción 2000, asumiendo una deuda de \$3.300 millones de pesos en 1996. A pesar de que la Corte Suprema Chilena negó la solicitud de extradición el gobierno tramitó la expulsión de Lieberman pero éste se suicidó antes de ser deportado a Estados Unidos.

A pesar de las presiones e insistencia de las autoridades norteamericanas, Chile ha mantenido una posición inflexible de no aceptar la extradición en los términos que plantea Estados Unidos. Se cree que sus posibilidades se ampliarían, gracias a la reforma del Código de

Procedimiento Penal, que establece que el ministerio público le corresponde la representación de un gobierno extranjero en los casos que extradición que se soliciten a Chile, salvo que el gobierno extranjero escoja a un abogado especial. Sin embargo, este deberá proceder con el principio de objetividad, con lo que se garantizaría la autonomía del organismo para apreciar los hechos que son motivos de extradición.

Las gestiones norteamericanas están lejos de "suspenderse", especialmente por las Operación océano, donde la justicia chilena aún no ha podido juzgar a Manuel Losada por asociación ilícita para el narcotráfico.

CAPITULO V: LA ESTRATEGIA DE CHILE COMO RUTA DE TRANSITO EN EL MERCADO DE LA DROGA Y LAS POLITICAS ESTABLECIDAS PARA COMBATIR EL NARCOTRAFICO

CHILE EN EL CIRCUITO DEL TRAFICO ILICITO

En relación a Perú, Bolivia, Colombia o México, la participación de Chile en la cadena del narcotráfico no es de gran importancia a nivel internacional. Sin embargo, su presencia dicha actividad no es reciente, debido a que forma parte del llamado "triángulo de la muerte", sector en el que comparte fronteras con Perú y Bolivia¹⁰⁷. Por ello, el flujo de drogas (especialmente cocaína) hacia el territorio nacional ha sido frecuente, a través de las ciudades de Arica e Iquique, donde se produce los embarques con destino a Europa, Estados Unidos y Australia.

La participación de Chile en el comercio de la cocaína fue destacada entre 1963 y 1973; en ese período se decomisaron cerca de 32,260 kilos¹⁰⁸. En la década del setenta, el país se destacó por la producción clandestina de marihuana, en las zonas del valle del Aconcagua, para satisfacer la demanda interna¹⁰⁹. Sin embargo, también incursionó en la fabricación de hidrato de cocaína; en 1973, la Policía de Investigaciones desbarató un laboratorio de procesamiento clandestino, lo que puso fin a la incipiente participación de Chile en la fase productiva de alcaloides.

Durante el gobierno militar, el flujo de drogas a través del país cayó considerablemente, debido al intenso control existente para evitar la importación de armas destinadas a las fuerzas de seguridad.

En la década del ochenta, el narcotráfico era visto como una actividad clandestina,

CEPAL, División de Desarrollo Social, Significación Económica y Social de la Producción, Tráfico y Consumo de Drogas; Santiago, 1997, p.17 y 121.

B. Macdonald, Cocaína y Poder: Venezuela, Ecuador y Chile; en Revista Occidental, Cocaína, Drogas, el Estado y la Economía, compendio de artículos publicados, Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas, México, 1992, p. 46.

Guillermo Villalobos, Consumo y Tráfico de Drogas en Chile; Revista Cono Sur Vol. XI N° 3, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Santiago, 1992, p.20.

marginal y centrada en el consumo. No obstante, el tráfico de cocaína resurgió; en 1983 se decomisaron 46,150 kilos y en 1987, fueron 32,280 Kilos destinados principalmente al consumo interno. Lo anterior se vio favorecido por la ausencia de políticas específicas y de medidas concretas para abordar el tema; sólo existía una normativa legal muy amplia y poco rigurosa.

LA GESTION DEL ESTADO PARA ENFRENTAR EL NARCOTRAFICO

En la década del noventa, se ignoraba la dimensión real sobre este problema, debido a que no existía una política concreta para enfrentarlo de manera amplia y eficiente. La situación cambió a partir de 1990, con el restablecimiento del sistema democrático en el país.

Al asumir Patricio Aylwin como Presidente de la República, se comprometió a adoptar una actitud decidida y enérgica para detener el narcotráfico. Para ello, instituyó en la Cámara de Diputados una Comisión Investigadora a fin de analizar y determinar la situación del país en materia de uso indebido y tráfico ilícito de estupefacientes; los resultados no fueron alentadores.

La entidad reconoció que en Chile, el problema era real sobre todo en el ámbito del consumo, afectando especialmente a los jóvenes. Además, estableció la ausencia de una política global y coherente que abordara el problema desde el ámbito de la demanda interna, así como la oferta internacional. Es decir, no habían de planes destinados a prevenir el consumo. Los servicios policiales no disponían de los recursos humanos, técnicos y financieros para controlar y detener eficientemente el tráfico ilícito. Al mismo tiempo, no existía una ley que entregara a los funcionarios policiales y judiciales, las atribuciones necesarias para investigar, detener y condenar a los individuos y organizaciones dedicadas al narcotráfico o que participaran en delitos vinculados a éste.

Apoyado en la Convención de las Naciones Unidas de 1988¹¹⁰, el Gobierno diseñó una

¹¹⁰ Acuerdo ratificado el 13 de marzo de 1990; Diario Oficial, Santiago, 20 de agosto de 1990, Decreto Supremo N°543, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.

estrategia a largo plazo, para asumir el problema en forma integral, la cual se basó en tres instrumentos: el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE); la Política y Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas; la Ley 19.366 que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y psicotrópicos. A través de estas medidas, el gobierno junto a diversos organismos, buscaba enfrentar a tiempo y con eficiencia el consumo indebido (tratamiento y rehabilitación), el tráfico ilícito de estupefacientes y sus delitos conexos en Chile¹¹¹.

2.2 CONSEJO NACIONAL PARA EL CONTROL DE ESTUPEFACIENTES

Debido a la magnitud del problema y su realidad en el país, Patricio Aylwin consideró necesario crear una política de estado en base a la cual, se establecieran medidas orientadas a los diversos ámbitos del problema y coordinar la gestión entre los organismos encargados de la prevención y del control. Sin embargo, no existía un comité que planificara y organizara dicha gestión. La Comisión parlamentaria, sólo estaba encargada de analizar la situación a nivel nacional, pero no tenía mayores atribuciones.

Por ello, se creó el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE)¹¹², organismo interministerial que asesora al Presidente de la República en materias de prevención y control del consumo, la producción, el tráfico ilícito de estupefacientes y las actividades vinculados a este delito. Está presidido por el Ministro del Interior, acompañado del Subsecretario del Interior; los Ministros de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Hacienda, Justicia, Educación, Salud y Secretaría General de Gobierno. También participa un representante del Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea, Carabineros de Chile y el Director General de la Policía

¹¹¹ Velasco, Subsecretario del Interior; Chile ante el Desafío del Narcotráfico. Lineamientos de las Políticas Gubernativas; en Narcotráfico y Gobernabilidad Democrática, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, Documento de Trabajo N°47, Santiago, 1997, p.4.
¹¹² Aprobado el 21 de septiembre de 1990; Diario Oficial, Santiago, 21 de octubre de 1990, Decreto Supremo N°683, Ministerio del Interior de la República de Chile.

de Investigaciones.

Además, lo integra un Secretario Ejecutivo, quien será designado por el Presidente de la República y dos consejeros, (designados por el Presidente de la República), uno de los cuales se desempeñará como asesor jurídico de la entidad. Posteriormente se amplió en número de integrantes, los que participan como invitados permanentes¹¹³: la Ministra del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el Director del Instituto Nacional de la Juventud (INJ), el Presidente del Consejo de Defensa del Estado; el Director de Seguridad Pública e Informaciones, dos diputados y dos senadores, y el Presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades. En total suman 25 integrantes.

El Consejo tiene tres objetivos: a) coordinar la acción, las funciones y recursos de los organismos públicos y privados, en los temas relacionados al control y prevención del narcotráfico. b) impulsar y apoyar el desarrollo de iniciativas privadas. c) proponer al Ejecutivo (dentro de seis meses prorrogables) una política nacional que incluya planes y programas de acción específicos sobre el tema.

Una vez creado este organismo asesor, se realizó la primera encuesta nacional (1990) para conocer la situación del consumo. La medición se efectuó Arica, Iquique, Santiago y Valparaíso y reflejó que el 4.8% de la población de esas ciudades era consumidor habitual de drogas. En base a estos resultados se diseñaron los primeros proyectos y campañas a fin de prevenir el consumo indebido en la juventud. Además, se estructuraron las medidas para controlar el tráfico ilícito.

Apoyándose en el principio de cooperación, el Gobierno logró extender su compromiso a todos los actores de la vida política nacional, y demostrar su preocupación sobre el tema con medidas concretas. Sin embargo, aún no existía un proyecto específico, para enfrentarlo.

¹¹³ Este cambio se efectuó el 7 de octubre de 1994.

POLITICA Y PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE DROGAS

La existencia de un organismo que estructurara la gestión en materia de drogas significó un gran avance; pero no existía una estrategia nacional enfocada a dichos propósitos. Por ello, se encargó a la Secretaría Ejecutiva del CONACE, la elaboración de la Política y Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas que definiera los objetivos, orientara la acción pública, social y privada en función de ellos. Con este fin, se convocó a las agencias gubernamentales, los ministerios y servicios correspondientes, quienes se organizaron en grupos de trabajo. Pero esto, lejos de optimizar el tiempo demoró la formulación de la estrategia nacional, pues ésta se dio a conocer tres años después del plazo establecido (1993), lo cual es una gran desventaja, considerando que el país ya estaba siendo blanco de organizaciones de narcotraficantes como corredor de droga y para lavado de dinero.

En términos generales, el plan busca desarrollar una acción, integral, coherente, sistemática y de largo plazo en función de tres objetivos: a) prevenir el uso indebido de estupefacientes y reducir su demanda. b) tratar y rehabilitar a los adictos. c) controlar la oferta y disminuir o disminuir el tráfico ilícito. d) reprimir con mayor rigor las actividades de las organizaciones criminales dedicadas al tráfico ilícito, que abastecen de drogas, incentivan su consumo y utilizan el territorio nacional para el tránsito de estas sustancias¹¹⁴.

Para lograrlo, se busca elevar la calidad de vida, a nivel individual, familiar y social, y disminuir las actividades de las organizaciones criminales que abastecen a la población de drogas, incentivan su consumo, utilizan el territorio para enviarla a otros países, son responsables de otros delitos asociados y busca corromper a las instituciones sociales¹¹⁵.

114. Luis Velasco, Subsecretario del Interior, Chile ante el Desafío del Narcotráfico. Lineamientos de las Políticas Gubernamentales; en Narcotráfico y Gobernabilidad Democrática, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, Documento de trabajo N°34, Santiago, 1995, p. 8-9.
115. Secretaría Ejecutiva Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE), Política y Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas, Ministerio del Interior, Santiago, 1993, p. 13.

A- Prevención Disminución del Consumo Indevido:

En este sentido se busca crear y apoyar programas que permitan mejorar el nivel de vida de los individuos, la familia y la comunidad, así como la participación activa de ésta en los procesos de desarrollo; estimular programas de capacitación y perfeccionamiento (de niños, jóvenes, padres, dirigentes, líderes comunitarios; organizaciones religiosas, deportivas, empresariales, comerciales); crear un fondo nacional para financiar proyectos comunitarios, y sensibilizar a la opinión pública.

B- Tratamiento, Rehabilitación y Reinserción Social de los Adictos

La gestión se orienta en tres direcciones: mejorar la eficiencia y eficacia de la atención que se ofrece a los adictos (construcción y equipamiento de instalaciones, capacitar y perfeccionar a los funcionarios del sistema de salud). - Atención de los consumidores en los registros catastrales y establecer mecanismos para la reinserción laboral de los reclusos (rehabilitados) una vez que han cumplido su condena. Atención de consumidores en los lugares de trabajo incentivar la aplicación de planes de tratamiento y rehabilitación, tanto en las industrias empresas y el comercio).

C- Control de la oferta y represión del tráfico Ilícito de Drogas

Los objetivos generales que se han propuesto son: aumentar la fiscalización del ingreso, erradicar o desviar ilegal de estupefacientes, y el control de la producción, exportación, importación y comercialización de precursores y productos químicos esenciales. También, eliminar los cultivos ilícitos de plantas que contengan sustancias estupefacientes, especialmente del género Cannabis.

Además al tráfico ilícito, se plantea desarrollar y mantener sistemas de acopio, procesamiento, análisis (en conjunto) de la información que registren u obtengan los diversos organismos e

instituciones del Estado, acerca del tráfico ilícito y de las actividades relacionadas con este delito. También, desarticular las organizaciones responsables de estas actividades, mediante la acción coordinada de los organismos policiales y de control (que tienen facultades legales) y con la cooperación de los demás servicios del Estado que puedan contribuir en dicha tarea en sus respectivos ámbitos judiciales.

Además, se incluye fortalecer los controles fronterizos y accesos terrestres, marítimos, fluviales, lacustres y aéreos para ejercer una fiscalización más estricta sobre movimientos de personas, medios de transporte y mercancías. Paralelamente, se busca fortalecer el control de los espacios marítimos, terrestres y aéreos donde el país ejerce soberanía y en el mar presencial.

Otro de los mecanismos de control es lograr mayor eficiencia de la legislación nacional sobre el tema. Para lograrlo, se sugiere promover las modificaciones legales y reglamentarias que se requieran para sancionar las diversas modalidades que tiene o tendrá el tráfico ilícito de estupefacientes. Esto incluye dos metas: a) que los tribunales de justicia competentes sometan a proceso y sancionen a los responsables, con rigor y en conformidad a la ley. b) crear los instrumentos jurídicos necesarios para utilizar nuevas técnicas de investigación policial, de acuerdo a la forma de actuar que tienen las organizaciones de narcotraficantes. También se busca entregar asistencia jurídica y judicial (conforme a la legislación nacional y a los acuerdos internacionales) a otros países en las investigaciones, procesos, y acciones judiciales sobre tráfico ilícito y otros delitos conexos.

RESULTADOS DE LA GESTIÓN A NIVEL NACIONAL

Una vez establecida la estrategia, sus objetivos y las políticas para lograrlos, comenzó el desarrollo de este programa a nivel nacional, lo que se materializó en la creación de diversos organismos y programas:

-Consejos Regionales para el Control de Estupefacientes para el Control de Estupefacientes (CORECES, 1993), a fin de descentralizar esta acción de los organismos involucrados y ejecutarla en función de las características y recursos de la región provincia o comuna del país.

-Sistema Nacional Estandarizado de Información sobre Drogas (1994). Se trata de un centro de documentación e información (incluye encuestas, estudios específicos de regiones críticas; detección de metabolitos de drogas en fluidos corporales). Además, desarrolla un sistema de información estructurado, en base a los datos que entrega el Instituto de Salud Pública (emergencias, demandas de tratamiento), el OS-7 de Carabineros y la Policía de Investigaciones (decomisos). Este centro forma parte del Sistema Interamericano de Información sobre Drogas (IADIS) de la OEA/CICAD.

-Fondo Nacional de Proyectos Concursables (1996), entrega asistencia técnica y financiera a los proyectos locales de prevención, tratamiento y rehabilitación. Se trata de un sistema a través del cual los diversos organismos presentan iniciativas, las que se evalúan y seleccionan (aquellas que sean viables), entregando a las comunidades los medios para enfrentar y resolver el problema del consumo

-Mapa Territorial de Vulnerabilidad Social frente a la Droga (1999), que incluye situación de las comunas urbanas de más de 30 mil habitantes, respecto al consumo y tráfico de estupefacientes. De esta forma, permite identificar con mayor precisión las comunas de más riesgo mostrando la prevalencia de consumo, porcentaje de nuevos consumidores, accesibilidad a las drogas y presencia de sitios de venta.

LEY DE DROGAS Y ESTUPEFACIENTES

Uno de los elementos más importantes en la acción de las policías es el trabajo de inteligencia, debido a la forma en que operan los traficantes y la facilidad de las organizaciones para desplazarse de un lugar a otro y eludir la acción de la justicia. Pero hasta 1995 la acción de

Los funcionarios policiales no era del todo eficiente, debido a que no tenían atribuciones suficientes para investigar y detener a quienes realizaban actividades de tráfico de drogas, precursores químicos o lavado de dinero.

La voluntad del gobierno por modernizar la legislación, no sólo responde a una necesidad interna sino también como una forma de demostrar que estaba cumpliendo los acuerdos internacionales para combatir el narcotráfico. En base a la Convención de las Naciones Unidas de 1988, y siguiendo los reglamentos modelos de la CICAD (para el control de precursores, máquinas y equipos y sobre delitos de lavado relacionados con el tráfico ilícito de drogas), Aylwin envió al Congreso (1992) al Congreso el Proyecto de Ley que modifica la normativa vigente¹¹⁶. Esta última era muy general y sólo se limitaba a castigar la producción, cultivo, plantación, elaboración, fabricación o tráfico de estupefacientes o psicotrópicos sin la autorización competente. Al mismo tiempo no especificaba las funciones y atribuciones de los funcionarios policiales.

Luego se cinco años de tramitación, se aprobó la Ley 19.366¹¹⁷ que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias Psicotrópicas. En forma detallada, la nueva ley castiga las actividades ilícitas ligadas al narcotráfico, desde el cultivo de especies vegetales, la producción, el desvío de precursores y sustancias químicas esenciales, e incluye una lista de aquellos incluidos en estas categorías. Además, incluye la siembra no autorizada de especies vegetales de las cuales se puedan extraer estupefacientes y sustancias psicotrópicas; el desvío de plantas, semillas, florescencias y rastrojos destinados al tráfico ilícito. También está incluido la posesión de parte destinados al tráfico de drogas, y al consumo personal y próximo en el tiempo.

El texto abarca toda la cadena del narcotráfico al tipificar como delito dos actividades:

¹¹⁶ Ley 18.403, que Sanciona el Tráfico Ilícito de Drogas, Diario Oficial, Santiago, 4 de marzo de 1985, Ministerio de Justicia de la República de Chile.

¹¹⁷ Ley 19.366, Diario Oficial, Santiago, 18 de octubre de 1995, Ministerio de Justicia de la República de Chile.

a) Lavado de dinero (artículo 12): procedimiento a través del cual los narcotraficantes hacen circular las divisas obtenidas ilegalmente en el sistema financiero, a fin de ocultar su origen, dándoles una apariencia legal. Lo anterior resguarda la estabilidad del sistema económico y financiero del país de la capacidad corruptora que tienen las organizaciones e impide la utilización (o aprovechamiento) posterior de los recursos en otras actividades ilícitas. Además, se establece la investigación previa al juicio, mediante el requerimiento de información (cuentas corrientes, bancarias, depósitos u otras operaciones sujetas al secreto bancario.

b) Asociación lícita para el narcotráfico (artículo 22). Es decir los que se asocien u organicen para realizar alguna de las actividades vinculadas al tráfico de estupefacientes. Esto incluye a los individuos que dirigen estas acciones y a quienes toman parte de la asociación, suministrando vehículos, armas, municiones, instrumentos o lugares de alojamiento, escondites o de reunión. También se castiga la conspiración para realizar cualquiera de las actividades vinculadas al tráfico ilícito.

La ley de drogas también modifica algunos aspectos judiciales. Por un lado establece los resguardos para asegurar el secreto de la investigación y el respeto a los derechos de las personas. Es decir, en el caso de lavado de dinero, podrá iniciarse un juicio criminal, a través de una querrela o denuncia por parte del Consejo de Defensa del Estado.

Lo importante es que a través de esta condicionante, el organismo se hace parte en los procesos por esos delitos, (actuando como querellante o contraparte, situación que antes no era del todo clara). Al mismo tiempo le entregan facultades para iniciar una investigación preliminar secreta de los hechos denunciados, solicitar antecedentes y adoptar una acción penal. En lo relativo a los antecedentes, el Consejo podrá requerir (mediante una orden judicial y con el auxilio de la fuerza pública) los servicios del estado u otros, la colaboración, apoyo, información que considere necesarios. Asimismo, podrá actuar en el exterior para indagar o acumular pruebas y efectuar otras diligencias: a) impedir a una persona considerada sospechosa la salida

del país durante sesenta días. b) solicitar medidas para evitar el aprovechamiento de los bienes dinerarios provenientes de los delitos en proceso.

Una vez adoptada la acción penal, el Consejo entrega los antecedentes al juez del crimen que lleva la causa; de esta forma permite agilizar la investigación preliminar (efectuada por el juez) y agilizar el proceso y la sentencia.

Con el fin de obtener una acción eficiente de parte de las policías y asegurar el éxito de las pesquisas, la ley de drogas faculta al juez (con pruebas fundadas) para que recurran a diversos mecanismos de investigación:

Entrega vigilada: permitir que los envíos ilícitos sospechosos ingresen, salgan, atraviesen o circulen en el territorio nacional. El objetivo es individualizar y detener a las personas que participan en el tráfico de drogas, especialmente a los cabecillas de una organización de microtraficantes. Al mismo tiempo, pueden incautar las sustancias como prueba.

Intervención telefónica: es decir la apertura o registro de comunicaciones, documentos grabados o la observación de personas respecto de las cuales se tengan sospechas fundadas que preparan o participan en alguna de los delitos establecidos.

Agente encubierto: funcionario policial que, debidamente autorizado por sus superiores, oculta su identidad oficial y se involucra o infiltra en organizaciones delictivas, simulando ser parte de ellas o está interesado en cometer un delito que se investiga. El objetivo es identificar a los sujetos que participan en dicha organización y obtener pruebas que sirvan como bases para el proceso penal.

Informantes: quien suministra antecedentes a los organismos policiales, a cerca de la preparación o comisión de un delito o de quienes han participado en él. También se le identifica como la persona que (con el conocimiento de los organismos policiales) participa como si fuese agente encubierto, sin tener intención de cometer el hecho. Se establece que los informantes no podrán declarar en un lugar distinto al del tribunal, sin que éste quede constancia en el proceso.

Todos estos elementos han permitido a las autoridades tener las herramientas legales para enfrentar y castigar a quienes participan directa o indirectamente en alguna de las etapas del narcotráfico. Sin embargo existen una serie de falencias que afectan directamente una de las formas de detenerlo: la gestión policial.

Uno de los principales problemas se encuentra en la figura del agente encubierto. Por una parte, la ley no establece las responsabilidades ni beneficios legales de los policías cuando actúen como agentes encubierto, especialmente cuando tenga que enfrentar situaciones extremas. Por ejemplo traficar droga, presenciar un homicidio o ejecutar a una tercera persona; cualquiera de estos casos, un carabinero puede ser procesado por homicidio o tráfico. A juicio del capitán René Martínez, Jefe de Operaciones del Departamento de Control de Drogas y Prevención Delictual (OS-7) de Carabineros, este punto es fundamental, porque, actualmente para desbaratar grandes organizaciones es fundamental identificar a sus cabecillas, determinar sus rutas e acceso y los mecanismos que usan. Para ello se recurre a la acción de inteligencia, lo cual implica infiltrarse en ellas¹¹⁸.

Sin embargo, en este sentido, los policías se encuentran desprotegidos pues los narcotraficantes son cada vez más violentos y ante cualquier situación que les parezca extraña, pueden atentar contra el agente encubierto. El capitán Martínez explica: "Imagínate en una pieza con siete hombres armados y que te digan: pégame un balazo a ése; si no lo haces, te matan los. Si ocurriera un caso así, por la ley actual al agente no le corresponde ningún tipo de beneficio; podrían procesarlo por homicidio, porque no sale en ninguna parte"¹¹⁹. Para Carabineros, esto es muy importante pues, como explica René Martínez, "nosotros somos funcionarios públicos, no hacemos las cosas por omisión, deben autorizarnos; todo lo que está escrito es legal para nosotros"¹²⁰. Y a pesar de que en Chile no han ocurrido casos como estos, es

¹¹⁸ Anexo, entrevista N° 3, pregunta N° 10.

¹¹⁹ Anexo, entrevista N° 3, pregunta N° 10.

¹²⁰ Anexo, entrevista N° 3, pregunta N° 10.

importante estar preparados, lo que en la práctica significa que la ley considere este tipo de situaciones.

Asimismo, la ley no especifica cómo y quien entrega la falsa identidad a un agente encubierto. Esto es complejo pues es más que darle un nuevo nombre; incluye carné de identidad, licencia de conducir, pasaporte, etc. Esto tiene mucha relación con la posibilidad de enfrentar situaciones extremas como por ejemplo, salir del país por orden de un narcotraficante. El capitán del Departamento OS-7 explica que en esos casos la situación es doblemente riesgosa; "¿cómo salgo, qué carné uso, qué pasaporte uso?. Ese vacío tan simple, en otros casos significaría la muerte del policía y aquí también le podría pasar a un carabinero, ahí como lo matan de un balazo en la cabeza"¹²¹.

Curiosamente, la ley considera la entrega de nueva identidad a los procesados que ofrecen una cooperación eficaz (que permita determinar a los autores, cómplices o encubridores de un hecho de narcotráfico o ayude a prevenir o impedir este hecho). Dependiendo de las circunstancias este beneficio, incluye no sólo al procesado sino también a sus familiares.

A ello se agrega el que los agentes encubiertos tienen que declarar al tribunal, denunciándose abiertamente, pues en ellos se encuentra con familiares y amigos de los detenidos, recibiendo todo tipo de amenazas. El problema se complica teniendo en cuenta que a partir de noviembre de este año comenzará a implementarse el nuevo sistema procesal penal, en cual los juicios serán orales y tanto civiles como policías deberán declarar en público. Para Carabineros, como René Martínez, "ese es uno de los vacíos importantes que nos preocupa, porque puede haber una repercusión en la familia de algún policía. En ese sentido, creo que nos estamos quedando atrás (más que en los controles de ingreso); es demasiado poco seguro trabajar en

¹²¹ Anexo, Entrevista N° 3, pregunta N° 15.

... droga, estamos sumamente desprotegidos"¹²². Esto resulta contradictorio pues la ley actual sólo permite a los informantes (no a policías) declarar en lugares que no sea un tribunal.

Este temor se extiende a los funcionarios del Servicio de Aduanas. Si bien ellos no efectúan una acción represiva, cualquier decomiso que se efectúe en un control fronterizo debe ser conocido e informado por este servicio. Por ende, sus nombres figuran el expediente que, a pesar de ser secreto, en la práctica no ocurre. David Barraza, Técnico de la Subdirección del Departamento de Drogas del Aeropuerto Internacional Arturo Merino Benítez, explica que "si hay detenidos, hay que carearse con ellos, y eso a la gente les da temor por las represalias"¹²³.

Sin embargo, este procedimiento debe realizarse debido a que Aduanas tiene que responsabilizarse ante la justicia, debido a que es a ella a la que le corresponde incautar la droga por el hecho de ser una mercancía ilegal que ingresa al país). Al mismo tiempo esta labor se realiza a fin de mantener la transparencia del proceso y, de esta forma evitar malos entendidos.

Por otra parte, también existe un problema en cuanto a la indefinición del delito, pues no existen parámetros para distinguir el comercio de pequeñas cantidades de drogas de grandes volúmenes. Es decir, no está penalizado el microtráfico lo que lleva a que los detenidos por pequeñas cantidades de drogas queden en libertad, pues se declaran consumidores. Esto influye la acción de los jueces, especialmente con respecto a la entrega de órdenes de allanamiento y otras similares.

La versatilidad de los narcotraficantes para desplazarse y eludir la acción de la policía hace que ésta trabaje "contra el tiempo"; ante cualquier situación sospechosa, se desplazan a otros lugares, anulando el seguimiento que se ha realizado por meses. Al respecto, Elías Mariagada, Inspector de la Brigada Antinarcóticos (Policía de Investigaciones) Aeropuerto Internacional, explica que "ante un delito de este tipo, es necesario una orden amplia del

¹²²Ver Anexo, Entrevista N° 3, pregunta N° 10.

¹²³Ver Anexo, Entrevista N° 2, pregunta N° 17.

normal para trabajar, y hay tribunales que son reacios y se limitan a dar una orden simple. Con sólo podemos interrogar a una persona, pero no podemos ir más allá. Para efectuar intervenciones telefónicas o entregas vigiladas de droga, hay que estar autorizado por el tribunal y hay algunos que no dan esas autorizaciones, entonces nos limitan"¹²⁴.

Al margen de la ley de drogas, se han producido otros cambios legales que entorpecen la acción de las policías. Se trata de la reforma al Código de Procedimiento Penal que establece los derechos del detenido, siendo los más importantes para estos casos el derecho a una llamada telefónica y a entrevistarse con su abogado por más de treinta minutos. El capitán René Martínez, enfatiza que "en drogas, si le doy una llamada a un detenido, no me queda ninguno de los cómplices en dos minutos. Basta que él diga "estoy preso" y no quedó nadie. Pero yo no puedo negarle ese llamado. Esos pequeños vacíos van formando un todo y tenemos que vivir con eso"¹²⁵.

Todas estas falencias hacen que actualmente, el trabajo de los policías antidrogas sea cada vez más inseguro. Esto repercute en el logro de resultados pues al no tener las herramientas o facultades necesarias o bien definidas, el ámbito de acción se hace cada vez más estrecho.

A ello se agrega la falta de recursos y material para trabajar. Se estima que en 1999 el presupuesto destinado al control del tráfico ilícito fue de \$3.124 millones, y el año 2000, la cifra alcanza los \$8.000 millones. Pero si de cifras se trata, lo cierto es que cualquier monto es insuficiente para detener la acción de los narcotraficantes, pues debido a la gran cantidad de dinero que manejan, resulta muy difícil "competir con ellos". Esto facilita su capacidad de desplazamiento y de acceso a tecnologías y mecanismos para transportar la droga o evadir los controles policiales.

¹²⁴ Anexo, Entrevista N° 1, pregunta N° 12.

¹²⁵ Anexo, Entrevista N° 3, pregunta N° 10.

Por las características de este delito y la gran corrupción que genera en todos los niveles, para muchos resulta "arriesgado" entregarles herramientas a los policías. El mismo hecho de que se tengan que infiltrar en una organización, crea desconfianza entre las autoridades, al momento de tomar decisiones, en cuanto a que les puedan informar de los procedimientos que realizan y con ello, la oportunidad de eludir la acción de la policía. El capitán Martínez insiste en que "deben entregarles herramientas a las policías, pero sin temor, porque es la única forma de que vayamos a la par con estos sujetos. No podemos ir caminado atrás; los traficantes van mucho más adelante y nosotros aquí atrás despacito..."¹²⁶.

Lo anterior, sumado a la falta de recursos, los vacíos legales y los problemas que genera el aparato burocrático, se puede transformar en una ventaja para las grandes organizaciones.

Respecto a los delitos vinculados al narcotráfico, especialmente el lavado de dinero, las dificultades se extienden. Debido al desarrollo económico del país (previos a la crisis asiática), Chile está acaparando la atención de las grandes organizaciones, especialmente colombianas y mexicanas. Esto se debe a que posee una serie de características que lo hacen vulnerable a estos delitos: estabilidad política y social; sistema bancario moderno, prestigioso y tecnologizado; moderno sistema de telecomunicaciones. Y aunque a nivel internacional el país no tiene gran relevancia, esta situación podría revertirse si no se tienen las herramientas necesarias para investigar este delito. De hecho, en Chile existe el secreto bancario aunque en casos como este, las entidades financieras deben entregar antecedentes cuando se lo soliciten pero, no están obligadas a informar sobre operaciones sospechosas.

¹²⁶ Ver Anexo, Entrevista N° 3, pregunta N° 15.

EL CONTROL DE LA OFERTA Y ELIMINACION DEL TRAFICO ILICITO DE DROGAS

En términos generales, Chile no tiene incidencia en la cadena del narcotráfico; por razones climáticas es imposible que se cultive la hoja de coca. Tampoco se dan las características geográficas para establecer laboratorios de procesamiento a gran escala como los que se encuentran en Colombia. En este país, dichas instalaciones se ubican en zonas con excesiva vegetación, impidiendo el control aéreo. En Chile estas condiciones ni siquiera se dan en la zona

Sin embargo, a partir de la década del noventa, Chile se incorporó al circuito del tráfico de drogas, al ser utilizado como ruta de tránsito¹²⁷ o puente para introducir estupefacientes en el mercado norteamericano y europeo. En ese período, el flujo de clorhidrato de cocaína aumentó considerablemente. En 1990, se decomisaron 248 kg. de esta droga; en 1992, fueron 317 kg. y en 1993, las cifras alcanzaron los 957 kilos del alcaloide¹²⁸.

Lo anterior se debe a causas externas; hasta ese momento, la cocaína era producida en Perú y Bolivia, y enviada a Colombia para su procesamiento. Sin embargo, el aumento de los controles en ese país (junto a Estados Unidos), y la destrucción masiva de laboratorios de procesamiento en ese país obligó a las organizaciones peruanas y bolivianas a procesar clorhidrato de cocaína y exportarlo a través de nuevas rutas, siendo las más usadas Brasil y Ecuador. Pero en estos países también se han intensificado los controles, por lo que Chile se ha transformado en una nueva vía para los narcotraficantes.

Pero este no es el único problema; la estabilidad política y el crecimiento económico han convertido a Chile en un foco de atracción para el lavado de dinero. A ello se agrega el aumento

¹²⁷ La Convención de la ONU de 1988 define como Estado de Tránsito: estado a través de cuyo territorio se hacen pasar estupefacientes, sustancias psicotrópicas ilícitas, y que no es el punto de procedencia ni el de destino de estas sustancias.

¹²⁸ ONU CEPAL División de Desarrollo Social, Diagnóstico y Evaluación de la Gestión del Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE) y de su Política y Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas 1ª etapa, Santiago, 1997, p.15.

de la exportación de precursores químicos para la elaboración de pasta base y clorhidrato de cocaína. Corresponde a sustancias que precipitan el alcaloide de la hoja de coca (soda cáustica, carbonato de sodio, sulfato de sodio, ácido sulfúrico, acetona, éter, carbonato de potasio, ácido clorhídrico, bicarbonato de sodio, amoníaco, entre otros). Aunque no se tienen cifras exactas, se calcula que desde 1990 hasta la fecha se han exportado cerca de 3500 toneladas de ácido sulfúrico desde la ciudad de Antofagasta hacia Bolivia¹²⁹.

En la Política y Plan Nacional establecidos en 1993, el Control de la Oferta y Represión del Tráfico Ilícito, se basa en cuatro objetivos:

1) Aumentar la acción de los organismos del Estado, encargados de fiscalizar el cumplimiento de las normas vigentes sobre este tema, los que en rigor son seis:

- Servicio Nacional de Aduanas: controla y vigila los pasos fronterizos, puertos y aeropuertos del país, en coordinación con los organismos policiales y los que dependientes de las Fuerzas Armadas. Esta acción estará centrada en el ingreso y salida de precursores y productos químicos esenciales, así como los elementos y equipos que puedan ser utilizados en la producción de estupefacientes. Este servicio, debe establecer listas codificadas sobre estos productos y elementos.

Al mismo tiempo, deberá mantener sistemas de cooperación e intercambio de información (con otros organismos internacionales) sobre el movimiento de mercancías o productos sujetos a control especial. De esta forma, se busca que los organismos competentes de otros países reciban los antecedentes necesarios para impedir que esos elementos se desvíen hacia usos ilícitos.

- Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones: garantizarán la efectiva aplicación de la ley en el territorio. Para ello, deberán incrementar sus actividades de prevención, control y

¹²⁹Diario El Mercurio de Santiago, martes 29 de agosto de 2000.

presión del tráfico ilícito de drogas, reforzando la vigilancia en las fronteras, carreteras, y zonas pobladas, especialmente en los que haya mayor concentración urbana.

Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante: debe impedir el tráfico de drogas por la vía marítima, fluvial y lacustre. Para ello mantendrá un efectivo control del tráfico marítimo, aumentará sus operaciones de patrullaje aéreo y de superficie, y reforzar la vigilancia en las zonas primarias y recintos portuarios bajo su jurisdicción, así como en las naves y artefactos navales que recalen y zarpen de los puertos y terminales marítimos.

Dirección General de Aeronáutica Civil: ejerce el control administrativo sobre el espacio aéreo nacional. Esto implica: fiscalizar los permisos de ingreso y de vuelo de las aeronaves; mantener registros actualizados de las aeronaves nacionales y de las licencias de vuelo habilitantes; asegurar la vigilancia de los aeropuertos bajo su jurisdicción; aplicar las medidas necesarias a las aviones que, sin autorización, vuelen sobre el territorio nacional.

Consejo de Defensa del Estado: su misión es tener un rol activo en los procesos judiciales (por delitos relacionados con el tráfico ilícito de drogas), ejerciendo y manteniendo la acción penal pública en los juicios que se instruyan, y por la adecuada sanción de todos los participantes en estos delitos. También, velar por el decomiso de los bienes destinados a la perpetración del delito (y de los que provengan de este) y el efectivo cumplimiento de las penas impuestas.

Coordinación entre los Organismos Estatales: con ello se busca impedir la producción y distribución de drogas en el país, y evitar que sea utilizado como ruta de tránsito. También cuenta a detectar y desarticular las organizaciones criminales que se dedican a este delito, para lo cual se han establecido algunas medidas: perfeccionar sus sistemas para obtener, procesar y analizar la información; establecer canales técnicos de transferencia e intercambio de antecedentes (entre ellos y con otros organismos competentes). Utilizar técnicas modernas de investigación policial y financiera; desarrollar programas de capacitación y perfeccionamiento

de su personal sobre las materias propias de su función. Para lograr estas metas, se buscará aumentar las acciones operativas conjuntas; mejorar los sistemas de intercambio de información (respetando la intimidad, confidencialidad y las disposiciones legales) y perfeccionar la coordinación entre los servicios que ejercen funciones en lugares comunes.

|| Cooperación Internacional: a fin de intercambiar información útil para el control del tráfico ilícito. Para ello, se busca aumentar la coordinación entre las policías nacionales y con otros países (en base a las convenciones y acuerdos suscritos), así también con los organismos policiales internacionales. Es fundamental la transferencia de pruebas, el cumplimiento de órdenes judiciales (decretadas por tribunales nacionales o extranjeros), y la entrega de información para detectar o identificar el producto y los instrumentos del delito. Además, se intensificará la cooperación para atender las solicitudes de extradición (formuladas por otros Estados) y solicitar la extradición de los inculcados, procesados o condenados en una causa criminal tramitada en nuestro territorio.

|| Colaboración que puedan entregar otros organismos estatales: mediante apoyo técnico o entregando información que permita identificar a los responsables de los delitos y detectar sus actividades. También, solicitando la cooperación de las empresas pública o privadas (y de sus asociaciones) de transporte aéreo, ferroviario, marítimo y carretero con dos objetivos: establecer procedimientos que eviten el uso indebido de sus servicios para el tráfico ilícito de drogas; asegurar la entrega oportuna de información sobre las actividades ilícitas que detecten. Lo mismo se requerirá de las empresas y personas relacionadas con la operación de los aeropuertos, puertos, entidades bancarias y financieras, sobre los activos que puedan estar relacionados con el tráfico ilícito de drogas.

que tienen participación directa en esta tarea: Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones y la Dirección General de Aduanas. Su objetivo es impedir la elaboración ilícita de drogas y suprimir el tráfico ilícito destinado al consumo interno y en tránsito hacia terceros países. La gestión que realicen (junto con la Dirección de Aeronáutica Civil y de Marina Mercante) tiene gran importancia, debido a que las vías más utilizadas para el tráfico de estupefacientes son la terrestre y marítima (de carga)¹³⁰.

Para que estos servicios actúen con mejor eficiencia, se han realizado una serie de aportes en tres ámbitos: modernización de los medios materiales y humanos; capacitación y perfeccionamiento profesional; modernización de los sistemas de acopio, procesamiento y análisis de la información.

A partir de 1990, el gobierno ha dotado a los organismos policiales de los recursos humanos y materiales necesarios para desarrollar su función. En el caso de Carabineros de Chile, el Departamento de Control de Drogas y Prevención Delictual (OS-7) disponía de cuatro unidades provinciales especializadas a lo largo del país, para realizar las labores de control e investigación. En 1995, aumentaron a 11 unidades y actualmente esta división investigadora cuenta con 15 secciones¹³¹.

La Brigada Antinarcóticos de la Policía de Investigaciones, en 1990 disponía de cinco unidades a lo largo del país, 70 funcionarios y diez vehículos¹³². Entre los primeros cambios internos destacan: a) aumento de la dotación y de recursos al Departamento V de Asuntos Internos (1993), a cargo del control ético de la conducta de los policías. b) creación del Consejo Superior de Ética Profesional, encargado de analizar y evaluar la conducta y el

¹³⁰ Belisario Velasco, Subsecretario del Interior, Chile ante el Desafío del Narcotráfico. Lineamientos de las Políticas Gubernamentales; en *Narcotráfico y Gobernabilidad Democrática*, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, Documento de trabajo N°34, Santiago, 1995, p. 8-9.

¹³¹ El número de funcionarios no fue revelado por la fuente entrevistada.

¹³² Belisario Velasco, Subsecretario del Interior, Chile ante el Desafío del Narcotráfico. Lineamientos de las Políticas Gubernamentales; en *Narcotráfico y Gobernabilidad Democrática*, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, Documento de trabajo N°34, Santiago, 1995, p. 9.

desempeño de los funcionarios de la institución. c) creación del Departamento VII de Control de Procedimientos Policiales (1993), a fin de mejorar el trabajo policial y establecer posibles irregularidades o responsabilidades¹³³. d) Reglamentación de Exámenes de Detección de Drogas en las personas, ya sea de carácter selectivo o general. e) creación de un Código de Ética Profesional (1995) obligatorio para todos los funcionarios; está basado en una propuesta formulada por las Naciones Unidas y es modelo para otras policías de América Latina. En 1997, el número de unidades antinarcóticas aumentó a 17 cifra que se mantiene actualmente.

La acción de la Policía Uniformada y Civil se complementa con el trabajo que realiza la Dirección General de Aduanas. Especial importancia tiene en lo referente al control de mercancías, courier (correspondencia expresa) y carga que ingresa o sale del territorio, ya sea por vía marítima, terrestre y aérea. Por ello, el tráfico ilícito se puede clasificar como contrabando, es decir, introducir o extraer mercancías del territorio nacional: a) eludiendo el pago de los derechos, impuestos y demás gravámenes que correspondan. b) cuya importación o exportación esté prohibida.

En base a ello, se creó el Departamento Nacional de Control de Drogas (1991) para desarrollar un control más exhaustivo y complementar el trabajo de las policías respecto al tema. Posteriormente, se suscribió un convenio con la Organización Mundial de Aduanas (1995), a fin de crear la Oficina Regional para la Coordinación de la Inteligencia (RILO). Se trata de una unidad regional que recibe y distribuye información sobre decomisos, técnicas de ocultamiento, procedimientos de envíos, embarques, y otras labores que desempeñan las oficinas aduaneras a lo largo del mundo.

Los cambios internos se han complementado con el desarrollo de cursos de capacitación y perfeccionamiento en el extranjero. Tanto Carabineros como Investigaciones,

¹³³ Senador Sergio Bitar, Discurso Inaugural Homenaje a Policía de Investigaciones en su 67º Aniversario, Santiago, 19 de junio de 2001.

mantienen contacto con las policías de Perú, Bolivia, Colombia, Canadá y Francia. Con ellas no sólo intercambia información (sobre organizaciones de narcotraficantes, sus miembros, desplazamientos) sino también conocimiento a través de cursos de especialización. La mayoría son de carácter práctico a través de los cuales pueden conocer la realidad del problema en otros lugares, nuevas tecnologías; aprender métodos de investigación, revisión de contenedores.

También participan en cursos dictados por otras policías u organismos internacionales como la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), y la Agencia Norteamericana de Control de Drogas (DEA). Al mismo tiempo existe un intercambio de funcionarios tanto del Departamento OS-7 como de la Brigada Antinarcóticos de Investigaciones, quienes participan como observadores en operaciones de otras policías extranjeras.

El intercambio de conocimiento e información se debe a que ambas divisiones imparten cursos de especialización (sobre drogas y prevención) que están bien conceptuados por las demás policías. Pero sin duda el factor más importante es el buen prestigio que tienen las dos policías chilenas, tanto en la preparación de sus funcionarios y, especialmente porque son reconocidas como las menos corruptas a nivel mundial. Esto se traduce en una mayor cooperación y en el hecho de que nuestro país sea escogido como lugar para interceptar cargamentos, efectuar entregas vigiladas (hacia otros países) o desbaratar organizaciones internacionales de narcotraficantes.

INCREMENTO DEL FLUJO DE ESTUPEFACIENTES A TRAVÉS DE CHILE

A partir de 1996, la condición de país de tránsito se hace cada vez más evidente, sin embargo, las autoridades aún no reconocían esta innegable realidad. Ese año fueron descubiertos 487 kg. de clorhidrato de cocaína en autoclaves (marmitas), en el puerto de San Antonio. El cargamento estaba destinado a Estados Unidos y la empresa encargada de

transportar los aparatos era, precisamente la que dirigía Manuel Losada. Este sería el segundo labón que permitió desbaratar la organización de narcotráfico en la que participaba un empresario chileno.

En abril de 1997, fue descubierto una organización liderada por el chileno Mario Silva Leiva, "El Cabro Carrera", quien estableció una organización en Brasil desde donde enviaba cocaína a Alemania y Holanda, la que luego se extendió a Chile y culminó con la formación del llamado "cartel de Santiago". En el país, Silva Leiva adquirió propiedades, construyó un centro comercial y formó una serie de empresas de fachada. Al mismo tiempo, se descubrió una red de protección entre funcionarios judiciales y policiales y traficantes implicados en este caso.

En julio del mismo año, autoridades de la DEA informaron de la muerte del líder del cartel de Juárez, Amado Carrillo, en una intervención de cirugía plástica para cambiar su rostro (1997). Un mes después, se dio a conocer en Chile que el "Señor de los Cielos" permaneció en el país entre marzo y junio de ese año, debido a que las pesquisas de las autoridades norteamericanas registraron un número telefónico de nuestro país. Los informes indican que un año antes un hombre de confianza de Carrillo habría llegado a Chile para conocer las características del mercado y la legislación local, a fin de instalar un centro de operaciones del cartel de Juárez. Durante cinco meses, cerca de 25 personas habrían trabajado para la organización, tomando contacto con empresarios, adquiriendo propiedades y formando empresas de fachada.

Esta es uno de los efectos a los que el país se expone, a pesar de que la ley de drogas estaba operando. Pero no fue el único caso; en 1998 la policía chilena detuvo a tres extranjeros que formaban parte de una organización criminal que enviaba cocaína y heroína hacia Estados Unidos y Europa. Ese mismo año concluyó la operación Océano en la que Manuel Losada es detenido junto a 10 personas, acusados de asociación ilícita para el narcotráfico.

En septiembre de 1998, funcionarios de la DEA desbarataron una poderosa organización que transportaba cocaína y heroína desde Colombia hacia Estados Unidos a través de la línea aérea American Airlines. A través de vuelos regulares lograron ingresar 500 kilos de la droga, con la ayuda de funcionarios de cargos inferiores tanto de la aerolínea como de una empresa de alimentos. Entre los detenidos figura un chileno quien participó activamente en transacciones para la organización. En 1999 la policía chilena detuvo (en la ciudad de Arica) a cuatro funcionarios de la empresa Tas Choapa, que intentaban trasladar 30 kilos de clorhidrato de cocaína desde Perú a Santiago.

VIAS DE TRAFICO DE DROGA

El constante flujo de clorhidrato de cocaína a través de nuestro país se debe a sus características geográficas: la proximidad con Perú y Bolivia; su gran extensión geográfica y la existencia de tres rutas de acceso a nuestro país: terrestre, aérea y marítima.

Transporte Terrestre

Nuestro país comparte 170 km. de frontera con Perú y 800 km. con Bolivia, lo que incluye a las ciudades de Arica, Iquique, Antofagasta y Calama. En toda esa extensión hay 16 controles fronterizos, cinco pasos habilitados controlados por el Servicio Nacional de Aduanas: Avanzada de Chacalluta (límite con Perú), ubicado en la ciudad de Arica. A lo largo de la frontera boliviana funcionan cuatro pasos fronterizos: Avanzada de Chungará; Avanzada de Miviri (ubicados en Arica), Paso Fronterizo de Colchane (en Iquique) y Avanzada de Ollagüe (en la ciudad de Antofagasta).

Sin embargo, existen más de 140 no habilitados a lo largo de esa extensión fronteriza, convirtiéndose en una zona de alto riesgo. A través de ella, se realiza el llamado "transporte hormiga", es decir, un flujo constante de *mulas* (correo humanos), quienes ingresan grandes volúmenes de droga (más de 15 kilos). El tráfico hormiga también se realiza a través de los

pasajeros habilitados, en vehículos pasajeros (automóviles y buses) y de carga (camiones frigoríficos) ocultos en los neumáticos, compartimento de equipaje; oculto entre la carga (pescado, fruta o carne).

A ello se agrega la mala ubicación de los controles fronterizos. Tal como explica David Barraza, Técnico de la Subdirección de Drogas del Servicio Nacional de Aduanas, Aeropuerto Arturo Merino Benítez, "antes de llegar a los controles, ha una serie de desvíos hacia otros pueblos, entonces es fácil hacer un *By-PASS*. Por eso es casi imposible hacer un buen control"¹³⁴.

Otro acceso de riesgo es el Paso Fronterizo San Pedro de Atacama (al interior de la II región) y el de Los Libertadores (en la ciudad de Los Andes), ubicados en la frontera con Argentina. Esta ruta es utilizada especialmente para transportar marihuana paraguaya, cuyo nivel de consumo está aumentando en Chile, debido a que el compuesto alucinógeno tetrahidrocannabinol, THC) es muy alto, en comparación con la cannabis que se producen en el país. Esta ruta también es de alto riesgo, considerando que Argentina también es una de las nuevas rutas escogidas por los narcotraficantes actualmente.

Debido a la gran disponibilidad de dinero que tienen las organizaciones, no se descarta la posibilidad de que utilicen otras rutas de acceso en la zona sur. Si bien la distancia aumenta, esto no es impedimento pues, lo que a ellas les importa es que llegue el envío al lugar de destino, independiente del procedimiento que se realice.

Transporte Aéreo

Se produce especialmente en el Aeropuerto Internacional Arturo Merino Benítez, pues el destino final de la cocaína es Estados Unidos y Europa. Los envíos de droga se realizan a través de correos humanos, quienes transportan la droga en el interior de su cuerpo (ingiriendo

¹³⁴ Ver Anexo, Entrevista N° 2, pregunta N° 1.

capsulas u óvulos), impregnada en el vestuario o adherida al cuerpo. En equipaje (con doble fondo) o encomiendas, a través del sistema expreso o courier (entre afiches de cartón, juguetes, vasos de lápiz labial, tablero de juego de salón, entre medio de una cuerda de andinismo).

A pesar de que el riesgo es mayor y la cantidad que se transporta es mucho menor (entre dos a cinco kilos), el objetivo de utilizar esta vía es cambiar el país de procedencia de los narcotraficantes. De esta forma, el vuelo ya no es "de riesgo", evadiendo los controles en otros terminales aéreos, pues se sabe que en Chile la fiscalización es más rigurosa. Incluso, están modificando los perfiles. Tal como explica David Barraza, Técnico de la Subdirección de Drogas del Servicio Nacional de Aduanas, "ahora se están detectando sudafricanos, holandeses y alemanes, porque están cambiando los perfiles para desconcentrarnos"¹³⁵.

Transporte Marítimo

Es una de las vías que más se utiliza, pues la mayor ventaja para los narcotraficantes es la gran cantidad de droga que se puede transportar. A ello se agrega el constante flujo de carga de libre tránsito, a través del puerto de Arica, procedente de Bolivia que, por convenio internacional, no es revisada en ese lugar.

A lo largo de esta década los puertos de embarque más usados son el de Arica, Valparaíso y San Antonio. La droga se envía dentro de cilindros de gas, marmitas, contenedores cargados con productos en conserva, fruta, muebles, sustancias minerales, entre otros.

2. AUMENTO DEL TRAFICO POR LA VIA MARITIMA Y AEREA

La presencia de Chile en el tránsito de droga adquirió notoriedad a partir del año 2000, debido al volumen de los cargamentos con destino al extranjero y la constancia con que se ha

¹³⁵ Ver Anexo, Entrevista N° 2, pregunta N° 8.

descubierto en el transcurso de este período. En enero fue interceptado el buque mercante *Ativa*, con 8.849 kilos de clorhidrato de cocaína con destino a Estados Unidos.

Esta es la mayor incautación de droga realizada en la historia del país, en la cual participaron funcionarios de Carabineros, Investigaciones, el Servicio de Aduanas, junto a la colaboración de la DEA, que monitoreaba el buque satelitalmente.

Sin embargo, los controles de esta ruta han aumentado, debido a la estricta fiscalización (policial y aduanera) que se ha implementado en el paso fronterizo de Chacalluta, en la ciudad de Arica. Por ello, autoridades del Departamento OS-7 de Carabineros, han detectado el flete de embarcaciones artesanales pequeñas para transportar droga desde Perú e ingresarla a Chile.

Aprovechando el aumento de la cesantía y la caída de la actividad económica e industrial de Tocopilla, Mejillones y Taltal, los narcotraficantes utilizan estas ciudades como puertos de embarque (en la Segunda Región del país), lo que se ve favorecido por su ubicación geográfica y por estar protegidas por farellones. En los puertos chilenos, las embarcaciones son recibidas por otro grupo de personas que representan a los inversionistas, quienes trasladan la droga hacia el centro del país. Un porcentaje importante de droga se destina al mercado norteamericano y europeo, el que se transporta nuevamente por vía marítima, utilizando buques mercantes¹³⁶.

Por esta razón, se ha solicitado la participación de buques de la Armada de Chile, a fin de que aumenten los patrullajes frente a las costas de Antofagasta. Actualmente, dicha labor está a cargo de la Cuarta Zona Naval; pero esta tiene base en Iquique por lo que realiza patrullajes marítimos y aéreos cada quince días, los que abarcan desde Taltal a Tocopilla. Para ello se turnan cinco lanchas patrulleras costeras (LPC).

Además, el personal de la Armada trabaja en conjunto con la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante, sobre el cumplimiento de las cartas de navegación

¹³⁶ Diario El Mercurio de Santiago, lunes 14 de agosto de 2000.

informadas previamente por los barcos (pesqueros y de carga antes de las 20:00 horas). De esta forma conoce el tráfico marítimo que hay en esa área y, controla el cambio de rumbo preestablecido de las naves. En cuanto a las actividades ilícitas, la Armada trabaja en coordinación con el Servicio de Aduanas, el Departamento OS-7 de Carabineros y la Brigada Antinarcoóticos de la Policía de Investigaciones de Chile.

El radio de acción se ha ampliado pues en junio se incautaron 5,3 kilos de heroína, en el Aeropuerto Internacional de Santiago. Esta es la primera vez que se incauta este tipo de droga, la cual provenía desde Colombia para ser distribuida en Miami, Los Ángeles, Washington y Nueva York¹³⁷. Dichos envíos estaban a cargo de una organización colombiana, que se había establecido en nuestro país en 1999. Uno de los contactos alertó a los cabecillas de la organización para utilizar a Chile como "país de trasbordo", debido a la facilidad para transportar droga vía aérea desde Santiago, sin temor a ser descubierto.

Si bien es preocupante, este caso demuestra un cambio en la forma de operar. Actualmente utilizan *correos*, quienes hacen escala en otros lugares para ocultar el país de procedencia y eludir los controles policiales. A ello se agrega la participación de ciudadanos argentinos, pues estos no necesitan visa para viajar a territorio estadounidense.

Un mes después, la policía civil desbarató una organización de narcotraficantes nigeriano peruana que estaba operando en Chile y otros países vecinos, a fin de enviar hidrato de cocaína a Europa¹³⁸. La banda estaba integrada por dos nigerianos, un africano, una ciudadana irlandesa. Lo anterior muestra otro cambio en cuanto a la modificación de los perfiles de estos sujetos. Habitualmente, la atención de la policía se concentra en los ciudadanos provenientes de los países de riesgo, es decir, Perú, Bolivia y Colombia. Sin embargo, los narcotraficantes están contratando a ciudadanos de otras

¹³⁷ Diario El Mercurio de Santiago, lunes 19 de junio de 2000.

¹³⁸ Diario El Mercurio de Santiago, martes 11 de julio de 2000.

nacionalidades para distraer la atención de la policía y evadir los controles rigurosos.

Lo anterior quedó en evidencia a fines de julio de este año cuando, nuevamente en el Aeropuerto Internacional de Santiago, fue detenido un *correo* alemán que transportaba 5 kilos de clorhidrato de cocaína en envases de mayonesa y ketchup¹³⁹. El sujeto transportaba la droga en recipientes de manufactura chilena, los que fueron llenados en Lima con una mezcla con agua para darle una consistencia cremosa. El sujeto pretendía viajar a Berlín con la droga oculta en su equipaje.

La situación se tornó mas grave cuando en agosto fueron detenidos, en la ciudad de Iquique, dos narcotraficantes que transportaban 22 kilos de cocaína. Los sujetos integraban una banda formada por cuatro personas, que adquiría clorhidrato de cocaína en la frontera con Bolivia, la almacenaban en dicha ciudad nortina y luego era transportada a Santiago.

Este hecho podría ser un caso de los muchos que se producen en la zona. El problema es que uno de estos sujetos era ex miembro del Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FMR), había participado en la internación de armamento ilegal por Carrizal Bajo en la década del ochenta¹⁴⁰. La gravedad de este hecho está en que al haber participado en la el ingreso ilegal de armas significa que este sujeto ya tiene conocimiento de cuales son los posibles accesos para ingresar mayores volúmenes de droga a través de la costa de nuestro país.

Si bien las autoridades policiales descartan la construcción de laboratorios de procesamiento a gran escala, este año hubo un excepción. En agosto la Brigada Antinarcóticos de la Policía de Investigaciones desbarató un completo laboratorio de para elaborar clorhidrato de cocaína¹⁴¹. El recinto estaba habilitado en una casa particular en Santiago, lugar en el que trabajaban cuatro "cocineros" o elaboradores del alcaloide de nacionalidad peruana, los que

¹³⁹ Diario El Mercurio de Santiago, domingo 30 de julio de 2000.

¹⁴⁰ Diario El Metropolitano, martes 1 de agosto de 2000.

¹⁴¹ Diario El Mercurio de Santiago, miércoles 9 de agosto de 2000.

fueron contratados por traficantes chilenos, supuestamente ligados al narcotraficantes Mario Silva Leiva, "El Cabro Carrera".

Pero la presencia de Chile en el circuito de la droga es cada vez más directa en una actividad que era cada vez más evidente pero que el Gobierno aún no reconocía: la venta de precursores químicos. En agosto de este año, la policía chilena y boliviana desbarató la primera red de desvío de precursores químicos¹⁴². Lo anterior fue el resultado de un operativo binacional entre las policías chilenas y Bolivianas, que se desarrolló en las ciudades de La Paz, el sector fronterizo de Apacheta (frente a San Pedro de Atacama, en Chile), Antofagasta, Calama y Santiago. En la pesquisa inicial fueron detenidos seis personas en Chile, propietarios de la Empresa Exportadora Alco Ltda. y cinco personas en Bolivia, propietarios y funcionarios de la empresa Sociedad Industrial Tierra S.A.

Estos y muchos otros casos demuestran que Chile se ha convertido en una ruta frecuente de tráfico de drogas, quedando seriamente expuesto a que diversas organizaciones (grandes y pequeñas) lo perciban como un "refugio" desde el cual pueden hacer envíos u ocultar las ganancias que obtienen de esta actividad.

LOS PROBLEMAS PARA AUMENTAR EL CONTROL DEL TRAFICO ILICITO

A los vacíos legales se agrega una notoria falta de recursos y de personal que disminuye el radio de alcance o de acción de los organismos a cargo de la fiscalización de las vías de acceso hacia nuestro país. En el caso del Servicio de Aduanas que trabaja en el Aeropuerto Internacional de Santiago, la falta de personal y la rapidez con que llegan y salen las aeronaves, les impide realizar un control más exhaustivo de los vuelos tanto de pasajeros, de carga y encomiendas. Diariamente reciben cerca de 1000 paquetes diarios y 20 embarques diarios de

¹⁴² Diario El Mercurio de Santiago, martes 29 y miércoles 30 de agosto de 2000

entre 200 y 300 cajas de los más diversos productos (salmón, sustancias química, artesanía, muebles, objetos de decoración, entre otros).

En el caso de una revista de fondeo (revisión a un buque), la situación se complica pues para hacer una revisión completa se requieren cerca de 20 personas y cuatro días, lo cual resulta imposible. Tal como explica David Barraza, Técnico del Servicio Nacional de Aduanas "tratamos de ir más allá, pero nos vemos sobrepasados por la gran cantidad de embarques que se producen. En la parte de exportaciones es difícil, porque tendríamos que entrar a abrir las cajas, pero no podríamos revisar todo. Si tengo una orden de embarque tengo 15 a 20 minutos y a las dos horas ya está en el avión cargado. No podemos parar la salida de un barco, a menos que estemos seguros que hay droga"¹⁴³.

A ello se agrega el cuidado extremo que deben tener al momento de revisar un envío, para evitar que los productos sean maltratados, perdiendo su calidad y competitividad en los mercados internacionales. David Barraza explica que "la mercadería va a ser más maltratada, pasarían a ser de segunda calidad. Después nadie las va a comprar, porque si las van a tener retenidas tres días (para revisarlas), ellos pierden dinero"¹⁴⁴. Por ello, agrega que les resulta difícil hacer un control acucioso pues "para desarmar algo o abrir un paquete debemos tener seguridad. En ese sentido si alguien comete un error es uno el que tiene que responder o te hacen un sumario"¹⁴⁵.

El mismo problema se manifiesta en el Departamento de Control de Drogas y Prevención Delictual (OS-7) de Carabineros. El capitán René Martínez destaca que la falta de recursos y de personal se hace más notorio en este tipo de trabajo, pues el problema está en todo el país. Por lo mismo, agrega "la falta de recursos se nota más porque los traficantes manejan mucha plata,

¹⁴³ Ver Anexo, Entrevista N° 2, pregunta N° 1.

¹⁴⁴ Ver Anexo, Entrevista N° 2, pregunta N° 13.

¹⁴⁵ Ver Anexo, Entrevista N° 2, pregunta N° 4.

ellos se pueden gastar un millón de pesos en una noche, y les da lo mismo porque es plata que no les costó nada. ¿Te imaginas que nosotros gastáramos eso?, no podemos”¹⁴⁶.

Un problema similar ocurre en la Brigada Antinarcoóticos de la Policía de Investigaciones de Chile, en el Aeropuerto Internacional Arturo Merino Benítez. La falta de personal les impide cubrir los vuelos las 24 horas al día y, especialmente por la forma en que están trabajando los narcotraficantes. Tal como explica Elías Arriagada, Inspector de la Brigada Antinarcoóticos del Aeropuerto, actualmente los narcotraficantes operan con un sistema de compartimentaje, en base al cual “cada miembro de la organización cumple una función determinada, pero no conoce a los otros miembros de la organización”. De esta forma lo que se busca es involucrarse en las grandes organizaciones para descubrir a sus cabecillas. El inspector Arriagada agrega que “no saco nada con detener a un burrero porque ellos no son el origen; el objetivo es detener a los financistas y así se puede desbaratar una organización completa”¹⁴⁷.

Lo anterior, se manifiesta en otras regiones, especialmente en las de mayor riesgo. También, es importante que las policías cuenten con la tecnología necesaria para detener el trabajo de los narcotraficantes. A juicio de Elías Arriagada, “los narcotraficantes van a la par de la tecnología y uno se ve limitado”¹⁴⁸.

Esta situación fue denunciada por el Diputado Jaime Orpis, quien resaltó la importancia de entregar más recursos a las policías, a fin de que puedan realizar un control más eficaz, especialmente en la zona norte¹⁴⁹. El parlamentario denunció la falta de escaners, máquinas de rayos x para detectar droga en cajas selladas; tampoco disponen de visores nocturnos, lo cuales son esenciales pues la mayoría del tráfico hormiga (a través de los pasos no habilitados) se realiza en la noche, cuando disminuye el control policial. Los efectivos, además, no cuentan con los vehículos adecuados para desplazarse por el terreno lo que dificulta su accionar.

¹⁴⁶ Ver Anexo, Entrevista N° 3, pregunta N° 6.

¹⁴⁷ Ver Anexo, Entrevista N° 1, pregunta N° 17.

¹⁴⁸ Ver Anexo, Entrevista N° 1, pregunta N° 12.

¹⁴⁹ Diario El Mercurio de Santiago, sábado 26 de agosto de 2000.

Sin duda estos son factores decisivos cuando una de las necesidades es reforzar la fiscalización en las áreas fronterizas de acceso. Al mismo tiempo, la falta de personal y la inseguridad en la que se desempeñan repercute en el trabajo de inteligencia, otra labor fundamental cuando el objetivo es dismantelar las bases de las grandes organizaciones de narcotraficantes.

Uno de temas que preocupa a las autoridades policiales es el posible ingreso de organizaciones que actualmente están dominando la venta de drogas, especialmente en los países de la ex Unión Soviética. Tal como explica el Jefe de Operaciones del Departamento OS-7 de Carabineros, capitán René Martínez, "lo que tenemos que evitar con mucho cuidado, es que este boom económico que tenemos nos empiece a instalar carteles internacionales que están manejando el asunto en estos momentos como los mexicanos, colombianos (siempre), rusos y polacos"¹⁵⁰.

Lo anterior quedó en evidencia luego que se descubriera un astillero clandestino en el que se construía un submarino, cerca de Bogotá¹⁵¹. El sumergible, de 30 metros de largo, tenía una capacidad para transportar 10 toneladas de clorhidrato de cocaína. Este hecho es considerado la prueba más contundente de los fuertes lazos que existen entre los narcotraficantes colombianos y la mafia rusa, desde hace más de 10 años, gracias a la caída de la Unión Soviética.

En la década de los '90 un emisario del carel del Cali se contactó con el líder de una banda rusa (quien distribuía drogas en casi todo el país) y le ofreció el 50% de las ganancias a cambio de "trabajar" en Rusia. Desde 1995, la organización colombiana ya había establecido una red de distribución, a través de *correos* o mulas para distraer la atención de la autoridades y

¹⁵⁰ Ver Anexo Entrevista N°3, pregunta N°7.

¹⁵¹ Diario El Mercurio de Santiago, lunes 18 de septiembre de 2000.

asegurar el envío de grandes cargamentos. Según las autoridades norteamericanas, en 1997 enviaron cerca de 40 toneladas de cocaína desde Colombia.¹⁵²

La posibilidad de que estas organizaciones se establezcan en nuestro país, debido a su estabilidad y desarrollo económico, involucraría aún más a Chile en el circuito de la droga; Pero además, lo convertiría en un centro de lavado de dinero, y sería un motivo que justificaría las presiones por parte de Estados Unidos.

CONCLUSIONES

Ante la expansión del narcotráfico y su carácter transnacional, la cooperación internacional es indispensable para enfrentar este delito y las que se vinculan a ella. Esta actitud se hace más evidente en los países latinoamericanos, especialmente por las diferencias económicas, sociales y culturales que los expone en mayor o menor grado. Por lo mismo, más que un problema, el narcotráfico es una amenaza y como tal, debe enfrentarse en forma enérgica y decidida.

El hecho de que sea una de las prioridades en la agenda internacional y nacional de los estados, la responsabilidad compartida que han asumido los gobiernos frente a este peligro y el compromiso que han asumido en las diversas reuniones hemisféricas, demuestra su preocupación al respecto. Pero esto no es suficiente; por la velocidad con que se expande y los efectos que produce, se requiere de la voluntad política de los estados y de quienes toman las decisiones para establecer medidas concretas y eficaces.

En el caso del control del tráfico ilícito, lo anterior es fundamental, debido a las enormes ganancias que se obtiene de esta actividad y las actividades ilícitas que se efectúan para ocultar la ilegalidad de su procedencia. Mientras esto no se logre, los países, y sus sociedades quedarán cada vez más expuestos, en todos los ámbitos y niveles.

En base al principio de cooperación, el país ha participado activamente para enfrentar este problema. En el escenario internacional ha suscrito acuerdos con la ONU, la OEA, y ha participado en los grupos de trabajo sobre narcotráfico en la creación de proyectos o la aplicación de programas en países de la región. Independiente de que esta actitud se debe al interés político de reinserción en la comunidad internacional, lo cierto es que el país ha demostrado que se preocupa por detener el narcotráfico.

El problema es que actualmente, el país es utilizado como ruta de tránsito y proveedor de precursores químicos. A pesar de que esta condición se ha producido hace diez años, las autoridades sólo lo han asumido este año. Esto demuestra la falta de conciencia al respecto y la incapacidad para prevenir esta situación, estableciendo las medidas adecuadas para que los organismos competentes puedan actuar con mayor eficiencia. A pesar de que existe un plan para enfrentar este problema, y considerando la reserva del mismo, da la impresión de que el gobierno chileno (a través del CONACE) actúa "sobre la marcha," es decir, a medida que se producen los hechos y no antes, para evitar que estos se produzcan.

Lo anterior hace que el país sea cada vez más vulnerable a dos situaciones: a) que grandes organizaciones de narcotraficantes establezcan sus centros de operaciones en el territorio. b) que se convierta en un gran centro de lavado de dinero, por el carácter emergente de su economía, la estabilidad y desarrollo que ha tenido, respecto a otros países latinoamericanos.

En teoría se podría pensar que esto es una justificación para que Estados Unidos extienda la presión hemisférica que ejerce en torno al tema de la droga; es decir que pudiera certificarlo. Sin embargo, el buen nivel de preparación que tienen las policías chilenas, y el hecho de que a nivel mundial se las considera como las menos corruptas, son dos ventajas para nuestro país.

Lo anterior, genera mayor confianza y favorece el mantenimiento de las buenas relaciones entre ambos países. A través de los acuerdos suscritos, la cooperación entre ellos es cada vez más frecuente, sobre todo a nivel de policías. Sin embargo, esta puede ser una desventaja; el interés de Estados Unidos es mantener su área de influencia en la región y desde este punto de vista, el que Chile sea una ruta de tránsito, puede ser la excusa para presionar indirectamente y justificar la existencia de una agencia antidrogas en nuestro país.

A pesar de los pocos medios que dispone, los organismos policiales han sido capaces de enfrentar esta negativa condición. Sin embargo, no hay que confiarse pues existen una serie de deficiencias especialmente legales que hay que mejorar para que el país esté "preparado" para repeler este flagelo.

Muchas veces esta acción se contrapone al desarrollo y progreso de los países. La apertura de los mercados, la flexibilización de las fronteras y de los controles en favor del auge económico, se transforman en una "vía alternativa" que beneficia a las grandes organizaciones. A pesar de que sus efectos son globales, sería ilógico crear o imponer barreras que en definitiva terminarían por aislar a un país. Pero sí establecer las medidas y entregar los medios que permitan complementar el desarrollo económico y un control eficiente. Este es el mayor desafío para los países, y Chile no queda excluido, por ello es importante que las autoridades estén conscientes de lo que significa y tengan la capacidad de "ver más allá" en la toma de decisiones así como en formulación de políticas claras, específicas y de aplicación real.

Lo anterior es cada vez más urgente por tres razones; primero, las organizaciones de narcotraficantes, utilizan a nuestro país para ocultar su procedencia y eludir los controles en otros países. Segundo, se han desbaratado organizaciones en las que es cada vez más frecuente la presencia de ciudadanos chilenos. Tercero, se han decomisado cargamentos importantes de clorhidrato de cocaína que provienen de Colombia, se han detectado movimientos de los cabecillas de organizaciones mexicanas y colombianas para dirigir sus operaciones desde nuestro país o "hacer negocios".

Sin duda hay razones más que suficientes que justifican una acción decidida por parte de los gobiernos y especialmente los legisladores. Esto porque la única forma de detener el ingreso de los narcotraficantes es entregando recursos técnicos y económicos, así como las herramientas legales para efectuar la labor de inteligencia necesaria para llegar a las cúpulas de las organizaciones, es decir, sus cabecillas.

BIBLIOGRAFIA

- Guadalupe González, *El Narcotráfico como un Problema de Seguridad Regional*, Comisión Sudamericana de Paz. Impresión Andros Ltda., Santiago, 1989.
- Raúl Sohr, *La Guerra Ambigua: Fuerzas Armadas y Narcotráfico*, Colección Posiciones y Debates, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago, 1991.
- Cocaína, Drogas, el Estado y la Economía; compendio de artículos publicados en *Revista Occidental*, Instituto de Investigaciones Latinoamericanas, Tijuana, 1992.
- Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI), Programa de la ONU para la Fiscalización Internacional de las Drogas; Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú, Lima, 1992.
- Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI), Perú: Control y Fiscalización de Estupefacientes y Lucha contra el Narcotráfico, Ministerio de Relaciones Exteriores, Lima, 1992.
- Peter H. Smith, *el Combate a las Drogas en América*; compendio de artículos publicados Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Francisco Corigliano, *El Problema del Narcotráfico: Los Obstáculos y las Posibilidades de Cooperación Multilateral*; Documentos e Informes de Investigación N°140; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Buenos Aires, 1993.
- Nancy del Rosario Romero, *Compilación de Leyes, Convenios y Programas Relacionados con el Desarrollo Alternativo, Tráfico Ilícito y Prevención Integral del Uso Indebido de Estupefacientes y Psicotrópicos*, Subsecretaría de Desarrollo Alternativo (SUBDESAL), La Paz, 1993.
- José Rocabado, *Estados Unidos contra las Drogas: Antecedentes, Limitaciones y Alternativas para la Política de Control de Drogas del Gobierno Norteamericano*; Centro de Estudios de las Relaciones Internacionales y el Desarrollo (CERID), La Paz, 1994.

- Fort Lesley J. McNair, Una Nueva Visión de la OEA, Colegio Interamericano de Defensa, Washington D.C., 1995
- Fort Lesley J. McNair, Una Nueva Visión de la OEA, Colegio Interamericano de Defensa, Washington D.C., 1995
- Colin MacLachlan, El Narcotráfico. Separatas Revista Occidental. Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas; Estudios Latinoamericanos, México, 1995.
- Comisión Andina de Juristas, Los Andes: ¿Emergentes o en Emergencia?, Impresión Siklos S.R Ltda. Lima, 1997.
- Francisco Rojas Aravena, Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Lom Ediciones, Santiago, 1998.

Revistas Políticas:

- Revista Norte- Sur vol. 32, Centro Norte- Sur, Universidad de Miami, Miami, 1992
- Revista Occidental, Cocaína, Drogas, el Estado y la Economía, compendio de artículos publicados, Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas, México, 1992.
- Revista Colombia Internacional N° 29, Compendio de Artículos Publicados; Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Los Andes, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1995.
- Revista Colombia Internacional N°37; Compendio de artículos publicados; Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Los Andes, Tercer Mundo Editores, Bogotá Colombia, 1996.
- Revista Política, vol. 36, Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Chile, Santiago, 1998.
- Revista Ciencia Política N° 50, Ediciones Tierra Firme, Bogotá, 1999.

Estados Unidos

- Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos, Estrategia contra las Drogas; Expertos Norteamericanos explican Operación de Lavado de Dinero en Narcotraficantes Colombianos; Washington, 1997.

Dirección en Internet: http://www.embajadaEEUU.cl/usis/usis_sp.htm.

- United States Department of State, Bureau of Inter- American Affairs, Woods into Deeds Progress since The Miami Summit of the Americas, Washington D.C, 1998

- Department of State, Burea of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, International Narcotics Control Strategy Report, Washignton D.C., abril 2000.

Dirección en Internet: <http://www.usainfo@exchange.usia.gov>.

Chile

Gobierno de la República de Chile:

- Ministerio del Interior: Dirección en Internet:

interior.cl/seguridad7/estadistica_nac_microt/sld001.htm.

interior.cl/seguridad7/conferencia%20narcotrafico/conferencia_narcotrafico.htm

- Ministerio de Relaciones Exteriores, Principios de la Política exterior de Chile en Materia de Drogas. Dirección en Internet: [Minrel.cl/politica especial/](http://Minrel.cl/politica_especial/).

- Policía de investigaciones de Chile: Dirección en Internet: investigaciones.cl/inv-an.htm

- Fernando Bustamante, Drogas: Chile Importa el Narcotráfico; Revista Cono Sur, vol. XI N°3, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Santiago, 1992

- Secretaría Ejecutiva Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE), Política y Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas, Ministerio del Interior, Santiago, 1993.

- Gustavo Villalobos, Consumo y Tráfico de Drogas en Chile; Revista Cono Sur Vol. XI N° 3, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Santiago, 1992.

- Senador Sergio Bitar, Discurso Inaugural Homenaje a Policía de Investigaciones en su 67º Aniversario, Santiago, 19 de junio de 2000.
- Belisario Velasco, Subsecretario del Interior; Chile ante el Desafío del Narcotráfico. Lineamientos de las Políticas Gubernativas; en Narcotráfico y Gobernabilidad Democrática, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, Documento de Trabajo N°47, Santiago, 1997
- Ministerio del Interior, República de Chile, Secretaría Ejecutiva Comisión Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE), Informe del Gobierno de Chile 42º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes del Consejo Económico y Social (ECOSOC), dependiente de la Organización de las Naciones Unidas, Viena, 1999.

Diarios y Revistas

- Revista Newsweek en Español, Colombia Guerra sin Final; una mirada al territorio controlado por los rebeldes; Ideas Publishing Group, Miami, Florida, USA, 1 de diciembre de 1999.
- Diario El Mercurio de Santiago; Empresa El Mercurio S.A.P.; impreso en Sistemas gráficos Quilicura S.A.
- Diario El Metropolitano, Ediciones Moneda, Sociedad Anónima; impreso en los talleres gráficos de La Nación S.A (que sólo actúa como impresor).

Leyes:

- Ley 18.403, que Sanciona el Tráfico Ilícito de Drogas, Diario Oficial, Santiago, 4 de marzo de 1985; publicada el 4 de marzo de 198, Ministerio de Justicia de la República de Chile.
- Ley 19.366, Diario Oficial, Santiago; publicada el 18 de octubre de 1995, Ministerio de Justicia de la República de Chile.

Comisión Económica Para América Latina y El Caribe (CEPAL)

- Martín Hopenhayn, La Grieta de las Drogas, desintegración social y políticas públicas en América Latina, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Santiago, 1997.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Desarrollo Social. Significación Económica y Social de la Producción, Consumo y Tráfico de Drogas. Reunión de Expertos sobre Economía y Consumo de Drogas Ilícitas en América Latina y el Caribe. Santiago, enero 1997.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), La Grieta de las Drogas, desintegración social y políticas públicas en América Latina; compilación de artículos publicados, Santiago, 1997.
- ONU CEPAL División de Desarrollo Social, Diagnóstico y Evaluación de la Gestión del Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE) y de su Política y Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas 1ª etapa, Santiago, 1997

Organización de las Naciones Unidas (ONU)

- United Nations, United Nations and Drugs Abuse Control. Department of Public Information. New York, 1997.
- Documentos Oficiales, Suplemento N° 2; A/S-20/11. Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, junio de 1998

Organización de los Estados Americanos (OEA)

- Comisión Interamericana para el control del Abuso de Drogas (CICAD), Resumen Estadístico 1996, Secretaría General de la OEA, Washington D.C, 1997.
- César Gaviria, Los Desafíos para un Nuevo Futuro; Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington D.C, 1999.

Acuerdos Bilaterales y Multilaterales firmados por Chile.

- Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, ratificado por Chile el 7 de febrero de 1968.
- Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, ratificado por Chile el 18 de marzo de 1968.
- Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, ratificado el 13 de marzo de 1990. Diario Oficial, Santiago 20 de Agosto de 1990, Decreto Ley 543, Ministerio de relaciones Exteriores de la República de Chile.
- Brasil: Acuerdo de Cooperación para la Reducción del Consumo, Prevención del Uso Indebido y Combate a la Producción y el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas; suscrito el 26 de junio de 1990. Diario Oficial, Santiago 28 de octubre de 1992, Decreto N°102, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.
- Argentina: Convenio sobre Prevención del Uso Indebido y Represión del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas; suscrito el 29 de agosto de 1990. Diario Oficial, Santiago, 23 de diciembre de 1994, Decreto N°1509, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.
- Paraguay: Convenio sobre Prevención del Uso Indebido y Represión del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas; suscrito el 14 de septiembre de 1990. Diario Oficial, Santiago 2 de noviembre de 1992, Decreto N° 101, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.
- México: Tratado de Extradición y Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal; suscrito el 2 de octubre de 1990. Diario Oficial, Santiago 30 de noviembre de 1992, Decreto N°1011, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.
- : Acuerdo sobre Cooperación para Combatir del Narcotráfico y la Farmacodependencia; suscrito el 2 de octubre de 1990. Diario Oficial, Santiago 30 de noviembre de 1992; Decreto N°105, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.

Perú: Convenio Administrativo sobre Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas; suscrito el 19 de octubre de 1990. Diario Oficial, Santiago 6 de enero de 1992, Decreto N°426, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.

Uruguay: Acuerdo sobre Prevención, Control, Fiscalización y Represión del Consumo Indebido y Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Productos Químicos y Precursores; suscrito el 2 de marzo de 1991. Diario Oficial, Santiago 2 de marzo de 1994, Decreto N°1514, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.

Salvador: Acuerdo sobre Prevención, Control, Fiscalización y Represión del Consumo Indebido y Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Productos Químicos y Precursores; suscrito el 30 de agosto de 1991. Diario Oficial, Santiago 2 de diciembre de 1993, Decreto N°1066, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.

Costa Rica: Acuerdo sobre Prevención, Control, Fiscalización y Represión del Consumo Indebido y Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Productos Químicos y Precursores; suscrito el 6 de marzo de 1992. Diario Oficial, Santiago 23 de marzo de 1996, Decreto N°13, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.

Jamaica: Acuerdo sobre Prevención, Control, Fiscalización y Represión del Consumo Indebido y Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Productos Químicos y Precursores; suscrito el 22 de abril de 1992. Diario Oficial, Santiago 22 de abril de 1994, Decreto N°118, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.

Bolivia: Acuerdo sobre Prevención, Control, Fiscalización y Represión del Consumo Indebido y Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Productos Químicos y Precursores; suscrito el 6 de noviembre de 1992. Diario Oficial, Santiago 23 de diciembre de 1994, Decreto N°1604, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.

Venezuela: Acuerdo sobre Prevención, Control, Fiscalización y Represión del Consumo Indebido y Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Productos Químicos y

Precursores; suscrito el 2 de abril de 1993. Diario Oficial, Santiago 26 de enero de 1994, Decreto N°1604, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.

- Estados Unidos: Acuerdo para Eliminar la Producción, Procesamiento, Tráfico y Consumo de Drogas Ilícitas dentro del Territorio de Chile y su Tránsito a través de Aguas Territoriales y Zona Contigua; suscrito el 27 de agosto de 1993. Diario Oficial, Santiago 31 de diciembre de 1994, Decreto N°1508, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.

- Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Perú : Memorándum de Entendimiento para Enfrentar los Problemas Relacionados con la Fiscalización, Prevención de la Producción, Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y su Uso Indebido; suscrito el 14 de abril de 1994. Diario Oficial, Santiago 4 de mayo de 1994, Decreto N°88, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.

- Colombia: Acuerdo sobre Cooperación Mutua para la Prevención del Uso Indebido y Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas; suscrito el 10 de marzo de 1997. Diario Oficial, Santiago 21 de junio de 1997 Decreto N°415, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.

- Panamá: Acuerdo de Cooperación en Materia de Prevención del Uso Indebido y Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas; suscrito el 21 de octubre de 1997. Diario Oficial, Santiago 11 de octubre de 1999 Decreto N°1216, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile.

ANEXOS

Precedentes

Dentro del cambiante panorama internacional uno de los temas que más alarma y escrupulo es la expansión acelerada del tráfico ilícito de drogas. Esta actividad se define como delito transnacional que consiste en la producción, fabricación, transporte, distribución, envío o entrega, importación o exportación de cualquier estupefaciente o sustancia ilegal, así como también la fabricación, venta, transporte o distribución de equipos, materiales y sustancias que se puedan utilizar en el cultivo, producción o fabricación ilícita de estupefacientes o sustancias psicotrópicas¹.

El narcotráfico se ha transformado en uno de los negocios más lucrativos a nivel mundial por dos razones: la droga es uno de los bienes más comercializados (tránsito a nivel mundial después de la venta de armas). También por la gran cantidad de dinero que genera anualmente el que se obtiene de la "venta ambulante".

Entre las características que permiten la rápida expansión de este delito se destacan su transnacional, pues se expande a través de las fronteras nacionales, gracias a las tendencias globalizadoras en el ámbito económico, político y financiero. De esta forma se ha extendido a zonas en las que no se pensaba que pudiera llegar.

Se desarrolla en países en los que el poder del estado o la autoridad de sus gobiernos se ha debilitado, como consecuencia de los grandes cambios que se producen en la sistema internacional.

Es de gran alcance porque involucra a una gran cantidad de actividades y personas de todos los niveles: agricultores, ingenieros químicos, arquitectos, pilotos de aviones, capitanes de barcos, contadores, personas que procesan y transportan la droga a otros países y la distribuyen en menor medida: proveedores de precursores químicos e instrumentos para procesar las materias primas, vigilantes, etc. En total, incorpora a más de un millón de personas.

Es una actividad muy versátil, pues se adapta rápidamente a los cambios que afectan a los hábitos de los consumidores y especialmente a los controles de las autoridades a nivel nacional e internacional. Esto se debe a que aprovechan al máximo los avances en los sistemas de comunicación, transporte y comunicaciones.

¹ Definición Internacional de las Naciones Unidas sobre Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, del 20 de octubre de 1988. En Diario Oficial de la República de Chile, N° 23.767, Santiago, 20 de agosto de 1988, p. 1.

ANEXO N° 1: EL NARCOTRAFICO Y SUS CARACTERISTICAS

Antecedentes

Dentro del cambiante panorama internacional uno de los temas que más alarma y preocupa es la expansión acelerada del tráfico ilícito de drogas. Esta actividad se define como un delito transnacional que consiste en la producción, fabricación, transporte, distribución, envío o entrega; importación o exportación de cualquier estupefaciente o sustancia ilegal, así como también la fabricación, venta, transporte o distribución de equipos, materiales y sustancias que se puedan utilizar en el cultivo, producción o fabricación ilícita de estupefacientes o sustancias psicotrópicas¹.

El narcotráfico se ha transformado en uno de los negocios más lucrativos a nivel mundial por dos razones: la droga es uno de los bienes más comercializados ilícitamente a nivel mundial (después de la venta de armas). También por la gran cantidad de dinero que genera especialmente el que se obtiene de la "venta minorista".

Entre las características que permiten la rápida expansión de este delito se destacan:

Es transnacional, pues se expande a través de las fronteras nacionales, gracias a las tendencias liberalizadoras en el ámbito económico, político y financiero. De esta forma se ha extendido a zonas en las que no se pensaba que pudiera llegar.

Se desarrolla en países en los que el poder del estado o la autoridad de sus gobiernos se ha debilitado, como consecuencia de los grandes cambios que se producen en el sistema internacional.

Es de gran alcance porque involucra a una gran cantidad de actividades y personas de todos los niveles: agricultores, ingenieros químicos, arquitectos, pilotos de aviones, capitanes de barcos, contadores, personas que procesan y transportan la droga a otros países y la distribuyen al por menor; proveedores de precursores químicos e instrumentos para procesar las materias primas, vigilantes, etc. En total, incorpora a más de un millón de personas.

Es una actividad muy versátil, pues se adapta fácilmente a los cambios que afectan a los mercados consumidores y especialmente a los controles de las autoridades a nivel nacional e internacional. Esto se debe a que aprovechan al máximo los avances en los sistemas de producción, transporte y comunicaciones.

¹ Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, del 20 de noviembre de 1988. En Diario Oficial de la República de Chile, N° 33.749, Santiago 20 de agosto de 1990, p. 3.

Las Organizaciones de Narcotraficantes

El narcotráfico está controlado por organizaciones o carteles, que son grupos de carácter corporativo o multinacional, que poseen una estructura muy compleja basada en una jerarquía y un código de disciplina muy estricto. La violación de una regla o el intento de traición puede significar la muerte no sólo del que comete la falta sino también la de su familia. Por eso sus miembros son vigilados constantemente para evitar que haya "desertores".

Estas organizaciones poseen una ideología que perciben esta actividad igual a la que realiza cualquier otra empresa en el mundo. Por ende, el éxito y permanencia de estas organizaciones está en función de la riqueza que generen. Además, consideran que es beneficiosa para el país debido a que les reporta gran cantidad de divisas, genera empleo, promueve el desarrollo y mejora la calidad de vida de las personas que trabajen en ella. La gran diferencia es que el dinero que obtienen los carteles proviene de actividades ilícitas. Esta forma de pensar le da continuidad a la organización y asegura el éxito de sus operaciones.

Los carteles están a cargo de un líder, que es la base de la organización, quien controla la producción, el procesamiento y la distribución de la droga en los mercados internacionales. La cúpula de los carteles, generalmente la integran por familiares, lo que los hace casi impermeables; cualquier individuo que no sea miembro de ese núcleo despierta sospechas.

Por razones de seguridad, cada cartel está dividido en células que cumplen funciones igual a la de otras organizaciones clandestinas; cada célula cumple funciones distintas y específicas. De esta forma, aunque una de estas secciones fracase, el resto de la organización no se ve afectada ni tampoco detiene las operaciones que se estén realizando.

Este sistema le da más flexibilidad a la organización, pudiendo adaptarse a cualquier medio que ofrezca mayor rentabilidad o facilite el éxito de su negocio. También, protege a los líderes o jefes de las células en caso de un eventual proceso legal, porque a medida que se desarrolla, su actividad se hace cada vez más compleja, haciendo imposible identificar al responsable. En el narcotráfico se incluye siete etapas²:

1- **Cultivo**: en el caso de la hoja de coca este se concentra en Perú y Bolivia, donde los traficantes pagan a los campesinos de tres a quince veces el precio del mercado legal. Los agricultores prefieren trabajar para los carteles, pues reciben más dinero del que gana en una actividad legítima. Los carteles abaratan costos al proveer las semillas, fertilizantes y ofrecen asistencia

Stephen Flynn, "Erosión de la Soberanía y la Incipiente Globalización del Narcotráfico". En *El Narcotráfico*; Separatas de Revista *Latinoamericana*, Estudios Latinoamericanos Instituto de estudios Latinoamericanos; México, 1995, p. 32-38.

técnica a los que quieren comenzar a cultivar la hoja de coca.

2- Transporte: las hojas almacenadas en sacos, se recogen de las zonas de cultivo y son transportadas manualmente a través de la selva para no ser detectados por las autoridades.

3- Procesamiento: las hojas se maceran o se "pisan" para estrujarlas, luego se sumergen en una solución de ácido sulfúrico para precipitar el alcaloide. De este proceso resulta el sulfato de cocaína, el cual se mezcla con kerosene y carbonato de sodio, lo que da origen a la base de cocaína (PBC).

Esta etapa se realiza en pequeños laboratorios clandestinos dispersos en la región de las zonas productoras, especialmente en Colombia y en la frontera de la selva de Brasil y Perú. La infraestructura de estos lugares está especialmente acondicionada para que se puedan trasladar rápidamente a otras zonas, y así evitar ser descubiertos por las autoridades.

4- Refinamiento: se realiza en laboratorios más grandes y mejor equipados en los que se lava el PBC con éter o acetona. Esta solución se seca y se mezcla con ácido clorhídrico y se deja secar completamente para obtener el clorhidrato de cocaína (HCl, también llamado "nieve"). Estos lugares son el nervio principal de las operaciones del cartel, por lo que éste asume el control de esta etapa y de las fases de mayor valor agregado.

Aquí, los laboratorios son más grandes complejos y muy bien equipados: estanques para almacenar productos químicos, hornos microondas para secar el PBC, dormitorios para cientos de personas; pistas de aterrizaje, hangares para guardar los aviones, una torre de control, equipos de comunicación de onda larga y onda corta, generadores de electricidad, rampas para cargar la droga en los aviones; torres de destilación, equipos para reprocesar productos químicos y tractores para remover el terreno.

Estos lugares son comparados con las grandes industrias farmacéuticas y cuentan con personal especializado que supervisa todo el proceso de refinamiento y controlan la pureza y cantidad del clorhidrato. Toda esta infraestructura requiere una gran organización y logística, y debido a los estrictos controles de las autoridades, se están construyendo laboratorios son pequeños y dispersos.

Antes de que la cocaína se venda a los consumidores, pasa por laboratorios de purificación, para adquirir la forma y pureza en que se venderá al público consumidor (cerca

50%). Este proceso se desarrolla en los grandes mercados como Estados Unidos y Europa Occidental, bajo el control de grupos importadores distribuidores³.

Contrabando: El alcaloide se envía a los grandes mercados, especialmente a Estados Unidos a la frontera de México, a través de un país intermediario que sirve como punto de tránsito. Los más utilizados son: México, Guatemala, Belice Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Venezuela, las Bahamas, Haití y Jamaica, donde los carteles aprovechan la falta de equipos y la escasa preparación de las autoridades para detectar los envíos de droga. Sin embargo, debido a los controles en las zonas productoras, los narcotraficantes han escogido nuevas rutas de tránsito como Ecuador, Brasil, Argentina y Chile.

El transporte aéreo es el más utilizado pues cerca de 60% de la droga colombiana que se envía a Estados Unidos lleva por esta vía. Para ello utilizan naves privadas helicópteros y aviones pequeños monomotores, medianos (DC-6) y naves para el transporte comercial (Boeing 727). A esto se agrega una amplia cadena de pistas clandestinas con zanjas de drenaje y equipadas con luces infrarrojas o equipos de radio para vuelos nocturnos.

Pero también realizan envíos a través de las líneas aéreas comerciales, utilizando variados métodos: maletas u otros compartimentos con doble fondo y zapatos con suela hueca; en la carga de artículos perecibles como flores o pulpa de frutas. Además, se han detectado pasajeros que transportan la droga pegada al cuerpo o tragan "óvulos" llenos con droga en polvo (cocaína, heroína).

Actualmente se han descubierto envíos en el interior de golosinas, en los carritos de alimentos de los aviones comerciales; en forma líquida en compartimentos especiales dentro de barriles de cerveza, botellas de shampoo, enjuague bucal o licor.

Otra vía es el transporte marítimo, a través de puertos escondidos en la costa caribeña de Colombia y en contenedores, a través del tráfico naviero a gran escala. A través de esta vía se transporta casi el 40% de la cocaína elaborada en Colombia, y los centros internacionales preferidos para despachar los embarques son Brasil, Venezuela, Surinam y Panamá.

Se utilizan diversas técnicas para esconder la droga y evitar que sea descubierta. Las más comunes son contenedores de carga a granel de compañías con licencias y destinos legítimos, la que es transportada por grandes barcos comerciales, con toda la documentación necesaria para

CEPAL, División de Desarrollo Social, Significación Económica y Social de la Producción, el Tráfico y Consumo de Drogas. Comisión de Expertos sobre Economía y Consumo de Drogas Ilícitas en América Latina, Santiago, 1997, p. 55.

embarque legal. También, mezclado con una resina plástica, formando un compuesto que se moldea en moldes de productos comunes (bañeras, piezas automotrices). Una vez cumplido el trámite de aduana, se realiza un proceso de conversión química para recuperar la cocaína en su estado original.

En esta etapa, los carteles disponen de la máxima tecnología electrónica y de comunicaciones para monitorear e interceptar la frecuencia de radio de las autoridades, y escoger rutas para que sus barcos y aviones no sean descubiertos. Actualmente, las organizaciones que trafican la droga procesada, es decir lista para su venta al por menor.

La vía terrestre también es muy usada, a través de los llamados "correos", "mulas" o "carreros", que son personas contratadas para transportar pequeños volúmenes de droga a través de los pasos fronterizos. Generalmente son individuos de bajos ingresos que llevan la droga entre sus ropas, en la suela de los zapatos o en el interior de su cuerpo para burlar los controles externos (perros adiestrados o inspecciones). El contrabando también se realiza usando trailers, contenedores de carga comercial y vehículos menores a través de las fronteras.

Distribución y venta de la droga al por mayor: una vez que la droga llega a su destino, se transporta al área de mercado, se almacena y luego se vende. Esta es la etapa de mayor riesgo, por lo que el valor del alcaloide aumenta hasta quince veces sobre el precio que tenía en la etapa anterior.

Este proceso está a cargo de los narcotraficantes quienes viajan y se quedan en el país por meses, arriendan casas para ocultar la droga, automóviles y modernos sistemas de comunicación. Así, mantienen estrecho contacto con los demás miembros del cartel y evitan que se infiltren policías encubiertos. La venta se realiza en dinero en efectivo por lo que reciben grandes sumas, que no la pueden ocultar en gastos de negocios o en consumo. Tampoco pueden guardar el dinero o transportarlo, por el riesgo que ello implica y, principalmente, por el costo que significa no invertirlo. Por ello los narcotraficantes deben "blanquear o lavar" ese dinero o introducirlo en el sistema financiero para ocultar su origen ilícito.

Venta al por menor: la droga se vende en las calles a los consumidores, a través de redes de vendedores minoristas que controlan la venta "interna" en lugares o zonas específicas de las grandes ciudades. Algunos pertenecen a los mismos carteles y otros son independientes, por

surgen disputas entre ellos por dominar algún barrio o sector de la ciudad o por ajustes de cuentas entre ellos.

Niveles de Influencia del Narcotráfico

El radio de acción de los carteles no termina en las etapas del narcotráfico; también se extiende a otros niveles de influencia:

El Sistema Político

Los carteles tratan de ingresar al sistema político para incrementar su poder y promover los objetivos de su organización. Para ello recurren a la corrupción, ofreciendo apoyo económico a los gobiernos, a organizaciones compatibles con sus fines o financiando campañas de partidos políticos y de personas que optan a cargos de elección popular o que ocupan cargos públicos que benefician o entorpecen su actividad.

Con grandes sumas de dinero sobornan a los ministros y otros funcionarios de gobierno; a los jueces para no procesar a los narcotraficantes o dejar de investigar ciertos casos. A los legisladores para que no aprueben leyes que puedan perjudicar el "negocio". A las autoridades policiales y militares, para eludir los controles, evitar la detención de algún sicario o recibir información anticipada de las futuras operaciones de interdicción, a fin de desmantelar los laboratorios, desviar los cargamentos de droga o desarmar los "centros" de venta al por mayor.

Gracias a este sistema se ha logrado infiltrar en los ministerios y la policía configurando una amplia y segura red de informantes. El factor que más influye es el bajo salario que reciben estas personas, las que son "tentadas" por los narcotraficantes quienes les ofrecen sumas mayores al ingreso que reciben por el cargo que desempeñan.

Cuando no se obtienen los resultados esperados, los carteles recurren a las amenazas, intimidando directa o indirectamente a las autoridades y su familia. Si el funcionario no cede, utilizan la frase "plata o plomo"; es decir, recurren al asesinato para lo cual contratan a sicarios" o asesinos a sueldo.

La Estructura Económica

La gran cantidad de divisas que genera el tráfico de drogas genera una economía clandestina paralela al sistema legal que existe en los países. Esto tiene una serie de consecuencias a nivel macroeconómico: aumento de las divisas especialmente dólares hace que

El precio baja y sobrevalúa el valor de la moneda nacional. Además, en algunos casos, se produce un alza de los precios internos, especialmente de los bienes raíces, sector en el que más se convierten los narcotraficantes. A esto se agrega una distorsión del consumo individual, el cual se orienta especialmente a bienes de lujo (autos, casas, joyas, ropa, yates) que impide el desarrollo de cualquier forma de ahorro.

También produce la salida de las empresas legales del sistema económico (porque no pueden competir con las ilegales) e impide el ingreso de inversiones lícitas, repercutiendo a largo plazo en el crecimiento productivo de una nación. Además, repercute directamente en el producto interno bruto pues, aunque engloba una parte considerable de la actividad productiva de un país y genera una fuente importante de empleos, las ganancias nunca se perciben debido al carácter ilícito que tiene.

Debido a la violencia que genera este delito, la corrupción en los más altos niveles y la relación con sectores delictuales (traficantes de armas, asesinos a sueldo, grupos guerrilleros) esta actividad genera una gran desconfianza a nivel de empresas y de gobierno, desprestigiando y restando credibilidad al país y sus autoridades. Con ello también se ven afectadas las empresas que operan siguiendo los conductos regulares y cumpliendo con todas las normas que se les exige para operar.

Con el desarrollo de una tendencia liberalizadora que surgió en los últimos 15 años, el comercio y las inversiones crecieron explosivamente a nivel mundial. Se produjo una apertura económica que llevó a los países a establecer zonas de libre comercio, especialmente en América Latina, adoptando nuevas reglas para liberalizar el transporte y facilitar el ingreso de nuevas mercaderías y capitales extranjeros, permitiendo que todo tipo de empresas operen en otros países.

Pero al mismo tiempo, los controles del transporte marítimo, terrestre y de los puestos fronterizos son menos rigurosos, haciéndolos más vulnerables. De esta forma, los narcotraficantes aprovecharon las facilidades de las transacciones financieras para ampliar sus mercados, extender sus redes traspasando las fronteras nacionales e integrar sus actividades a la economía mundial lícita, sin ser detectados.

Gracias a esta apertura, buscan los métodos y sistemas para introducir esos dineros, utilizando los mecanismos que ofrece el sistema a las empresas legales. Por ellos, otra de las consecuencias son los graves daños que produce al sistema financiero nacional e internacional a través del blanqueo o lavado de dinero. Se trata de operaciones que realizan los narcotraficantes

para ingresar los "narcodólares" a una gran variedad de negocios legítimos. La gran cantidad de dólares que reciben por la venta de la droga se transformó en un gran problema para los carteles, porque sólo gastaban una parte y el resto del monto no podían guardarlo ni depositarlo en un banco de una sola vez.

Pero con las facilidades que tienen actualmente, los carteles superaron este problema a través del blanqueo de dinero, mecanismo por el cual hacen circular los "narcodólares" dentro del sistema financiero legal. Este sistema posee tres fases independientes⁴:

Colocación en el sistema bancario: el dinero se deposita en bancos o se invierte en instrumentos monetarios o títulos de valores que se pueden convertir en efectivo en cualquier país del mundo. Esta modalidad incluye el depósito en entidades bancarias privadas. Esta operación las realizan individuos contratados por los carteles, llamados "pitufos". Generalmente son parejas de mediana edad que viajan especialmente a Miami por unos días, y depositan la mayor cantidad de dinero en varios bancos; este monto no supera los US\$ 5.000, límite que exige la ley de ese país para declarar un depósito.

También se utilizan las agencias transmisoras no bancarias, que ofrecen servicios a turistas y personas que no tienen cuentas bancarias pero que necesitan instrumentos negociables que les permitan efectuar transacciones de rutina (pagar cuentas, solicitar créditos, hacer depósitos, enviar dinero a sus familiares). Generalmente se localizan en zonas étnicas o con población mayoritariamente inmigrante. Pero muchas de ellas no están autorizadas, lo cual es aprovechado por los narcotraficantes y lavadores de dinero.

Otra sistema es el depósito en los bancos extraterritoriales (off- Shore) en los que existe la ley de secreto bancario, el cual mantiene en reserva el origen de estos fondos. Estas instituciones se ubican en Aruba, la Bahamas, Islas Vírgenes británicas, Costa Rica, Antillas holandesas; Panamá, Islas Turcos Y Caicos e Islas del Gran Caimán. A esta última, se le ha llamado la "meca" de los lavadores de dinero, pues existen más de 20 mil compañías ficticias y más de 500 bancos cuyos depósitos superan los 400.000 millones de dólares. De esta forma, los lavadores mezclan su dinero con el de otras personas que buscan un estricto cumplimiento del secreto bancario o que no exista demasiado control sobre el sector financiero.

⁴Stephen Flynn, "Erosión de la Soberanía y la Incipiente Globalización del Narcotráfico"; en *El Narcotráfico; Separatas de Revista Occidental*, Estudios Latinoamericanos Instituto de estudios Latinoamericanos; México, 1995, p. 59- 64.

Fraccionamiento del Dinero

Una vez que el dinero se ha colocado en el sistema financiero internacional, se distribuye y se envía a determinadas personas utilizando múltiples transferencias electrónicas o de otro tipo. Este proceso es el más sencillo para los narcotraficantes porque saben que, aunque las autoridades detecten una transferencia sospechosa, es muy difícil determinar el origen o identificar a la persona que la efectuó. Esto se debe a que las transferencias electrónicas requieren tres datos: la dirección del banco remitente, el mensaje y la dirección del banco destinatario. Por ende, no aparece la identidad de la persona que hace el depósito.

Integración de Dinero:

El dinero ingresa al país como si se tratara de una transacción lícita, se deposita en cuentas bancarias para luego transferirlo al extranjero. También se puede invertir en empresas legítimas o "fantasmas", creadas por los mismos carteles para estos fines, así como en proyectos inmobiliarios: construcción de edificios o complejos turísticos, centros comerciales, hoteles de lujo, etc.

Los países emergentes son los preferidos por los narcotraficantes para realizar estas operaciones, entre los que destacan las capitales del antiguo mundo comunista: Polonia, Rusia, Hungría, República Checa.

Pero el esfuerzo de los países para erradicar el tráfico ilícito, sumado a la apertura económica ha obligado a los carteles a realizar una serie de cambios: se han dividido en pequeños grupos que se dedican a cubrir mercados específicos y han escogido nuevos países como rutas de tránsito de droga o para lavar dinero, y que antes no estaban involucrados: México, Argentina, Brasil, Ecuador y Chile.

Paralelamente, los carteles están imitando a las grandes empresas multinacionales desarrollando redes de contratistas fuera de las fronteras nacionales (países productores) que respaldan las relaciones verticales y horizontales. También han creado vínculos más seguros invirtiendo en alta tecnología a fin de obtener toda la información necesaria para realizar sus transacciones de manera silenciosa y con más seguridad. De esta forma logran coordinar la producción y distribución de la droga en condiciones cambiantes y adversas. Al mismo tiempo, se van transformando en organizaciones más versátiles, los controles de las autoridades a nivel nacional e internacional.

La Sociedad

En las zonas productoras de droga, los narcotraficantes actúan en el nivel socioeconómico bajo, especialmente en las zonas rurales, trastocando los valores culturales milenarios, la economía, la estructura productiva tradicional, así como a la sociedad campesina, sus valores y costumbres. La producción tradicional basada en la subsistencia es reemplazada por la tendencia al monocultivo de la hoja de coca. Es decir, antes los campesinos cultivaban diversos productos para subsistir, pero ahora, sólo producen la hoja de coca, porque las ganancias que obtienen son mucho mayores. Esto genera una escasez de productos alimenticios y distorsiona el sentido tradicional del cultivo de la coca, el cual adquiere un carácter industrial.

Con esto se pierde el valor y el apego a la tierra, como un bien que pertenece a la familia y que se hereda a las nuevas generaciones. Ahora pasa a ser un lugar de explotación o un bien que se puede vender como cualquier otro (a los narcotraficantes). Además, se incorpora la estructura monetaria pues se introduce el dinero como forma de pago, reemplazando el sistema de trueque, todavía utilizados por los campesinos.

Al mismo tiempo, esta actividad ha distorsionado el estilo de vida en los pueblos rurales cercanos a los laboratorios o áreas de cultivo de la hoja de coca. El costo de la vida aumentó drásticamente, porque los habitantes han accedido a las comodidades de la vida moderna: motocicletas, electrodomésticos, equipos de sonido y video, elementos que hasta hace muy poco tiempo eran casi desconocidos. De esta forma las pautas de consumo tradicional fueron desplazadas por la dinámica consumista.

La gran actividad de las regiones cocaleras generó migraciones masivas de campesinos de otros lugares para trabajar temporalmente en la recolección de la hoja de coca, como una alternativa de subsistencia. En estas zonas se produjo un violento y curioso proceso de urbanización: se construyeron bancos, grandes complejos habitacionales, centros de entretenimiento, discoteques, restaurantes en pueblos que no tenían electricidad ni calles pavimentadas. A esto se suma el aumento de la violencia, la delincuencia y el consumo de droga debido a que se estableció la práctica de pagar a los campesinos con droga en vez de dinero.

También se observa un cambio en las grandes ciudades donde hay un aumento del consumo y la participación de escolares, jóvenes y personas desempleadas en la venta de narcóticos, especialmente de nivel socioeconómico bajo, atraídos por el dinero fácil y la buena vida. Los narcotraficantes aprovechan esta condición para comprometer a los menores en sus actividades ilícitas e introducirlos en el vicio.

Esta táctica es muy usada para eludir la acción de la justicia porque en muchos países, los menores no son condenados a penas muy severas e incluso, vuelven a las calles y caen nuevamente en este círculo vicioso, atrayendo con ellos a más jóvenes. De esta forma, aumenta el mercado de consumo pero también los niveles de violencia, criminalidad y delincuencia a niveles casi incontrolables.

Como se ha expuesto anteriormente, la producción, el comercio y la venta de narcóticos se ha extendido y diversificado, así como las ganancias que se obtiene de ella. Pero al mismo tiempo, este delito se hace más complejo, transformándose en un enorme desafío para las naciones inmersas en él.

A pesar de que el narcotráfico opera clandestinamente, es cada vez más notorio, por los efectos que ocasiona en los más diversos aspectos. Poco a poco se ha extendido a tal punto, que ha adoptado un carácter transnacional, y por lo mismo se debe abordar desde esta perspectiva si se quiere obtener algún resultado concreto.

De acuerdo a la disponibilidad de recursos, cada estado ha establecido controles y medidas para enfrentar esta plaga. Una de ellas es la erradicación de cultivos, que consiste en la destrucción total de las plantas que se utilizan como materia prima para elaborar drogas (cannabis, amapola, planta de caña y de hoja de coca). También incluye la destrucción de laboratorios de procesamiento y centros de operaciones desde los cuales los traficantes dirigen el comercio de drogas.

Otra de las medidas es la interdicción, que consiste en la intercepción y decomiso de cargamentos de drogas, desde los países de origen antes de que lleguen a las fronteras. El objetivo es reducir la cantidad de drogas y crear un riesgo de "castigo" y de pérdida económica para los contrabandistas y redes internacionales, interviniendo en las distintas fases de transporte de estupefacientes. Además, se espera aumentar los costos y riesgos de este negocio, tratando de desincentivar su desarrollo por muy lucrativo que resulte en términos de ganancias.

En teoría, estas medidas para combatir el narcotráfico buscan detener el avance de este delito. Pero en la práctica, éstas se han transformado en "barreras" poco eficientes, que llevan a los traficantes a fijarse en otros países que les permitan continuar su "negocio". Aprovechando la escasa fiscalización y los vacíos legales, inician nuevas rutas de tránsito o establecen nuevos centros de refinamiento, comercio de estupefacientes, rutas de tránsito y blanqueo del dinero proveniente de la venta de drogas. Ecuador, Chile, Venezuela son las nuevas rutas para el envío

de cocaína y heroína a Estados Unidos, mientras que Brasil y Argentina son las rutas de salida de cocaína hacia el mercado Europeo.

Una de las formas más comunes de resolver este problema a nivel internacional es mediante la firma de acuerdos bilaterales. Aquí Estados Unidos adquiere un rol primordial, pues a través de esta vía ejerce una fuerte presión para fiscalizar a los países involucrados en alguna de las etapas del narcotráfico. Paralelamente, esta vía le sirve como una forma de comprometerlos para que tomen una actitud más enérgica frente al problema.

Dentro de esta perspectiva, Organización de Estados Americanos, asume un rol fundamental, pues actúa como el punto de unión de los países y un medio para coordinar la gestión entre ellos a fin de que establezcan medidas eficaces y les permitan enfrentar ampliamente este flagelo.

ANEXO N°2

ENTREVISTA N°1: Elías Arriagada Barrueto, Inspector Brigada Antinarcóticos Aeropuerto Internacional Arturo Merino Benítez

1- ¿Cuáles son los puntos más vulnerables que facilitan el contrabando de droga? ¿Por qué?

Chile al ser un país tan largo, es difícil controlar todas las fronteras. Por eso, generalmente donde se pone mayor resguardo es en la frontera de Chile con Bolivia, en el paso fronterizo Chungará y con Perú, en el paso fronterizo de Chacayuta. En esa zona existen muchos pasos no habilitados, a pesar de que están minados, por donde cruzan burreros, y en ese sentido esas zonas son muy vulnerables. Por Argentina no es de tanta importancia porque no es un país productor, pero sí es de tránsito. Mucha de la droga que llega desde estos países de alto riesgo o de Argentina, hace tránsito aquí en Chile con destino a Europa o Estados Unidos (Miami o Nueva York) porque allá la droga es mucho mejor pagada que acá. Generalmente están unos días o llegan en la mañana y tiene que tomar otro vuelo que sale en la tarde, pero el destino final no es Chile.

¿Podrían aumentar a corto plazo? ¿Por qué?

No, lo que pasa es que los narcotraficantes empiezan a probar rutas nuevas; salen de su país con destino a otros países, después llegan acá, hacen escala de nuevo pero su destino final es Estados Unidos o Europa. Allá, el hecho que llegue un argentino desde Chile, no presenta tanto riesgo como si llegara un peruano desde su país. En el caso de un Colombiano, para nosotros sí representa un riesgo; por ejemplo, en el caso de las líneas comerciales, acá llegaban correos colombianos con maletas con doble fondo, droga en ropa con doble fondo. Ellos dejaban la droga acá y un ciudadano argentino tomaba esas maletas y viajaba a Miami. Esa es una forma de distraer porque ellos conocen las rutas, mandan correos de prueba para ver la vulnerabilidad de los aeropuertos, el control de la seguridad y en base a eso hace sus rutas. Si los pillan cambian de ruta y prueban otras, viendo dónde es más ventajoso y fácil.

2- ¿Cuáles son los factores que facilitan el contrabando de drogas a través de Chile?

Chile está teniendo un buen desarrollo económico y especialmente porque no está considerado como un país de alto riesgo. En Estados Unidos y Europa, la seguridad es mucho más estricta y para ellos no representa tanto riesgo el que llegue un ciudadano chileno, porque saben que acá se está combatiendo duramente el narcotráfico. Pero es distinto a que llegue un

ciudadano proveniente de cualquiera de los países de alto riesgo. Por eso, los narcotraficantes prefieren utilizar esta vía (Chile) para salir.

También influye la gran extensión de sus fronteras, pero al mismo tiempo se han incrementado los controles fronterizos y también se están endureciendo las leyes, con la aplicación de la Ley Antidrogas, que entrega más facultades para investigar.

3- ¿Desde cuándo se está dando este fenómeno?

El tráfico se viene dando desde hace bastante tiempo, lo que pasa es que ahora, se ha dado más difusión con los medios de comunicación. Se incrementó hace 15 o 20 años, desde que se dio a conocer la pasta base y la cocaína. Antiguamente, la marihuana no fue tanto porque estaba más ligada a los estudiantes, se veía como una droga más "relajada". Pero cuando salió la pasta base y la cocaína el tráfico se incrementó. Y creo que cuando llegó a Santiago, se empezó a tomar cartas en el asunto, porque antes, se veía como un problema del norte.

4- A largo plazo, ¿Qué posibilidades hay de que Chile sea un país productor o procesador de droga?

Es difícil, porque para producir cocaína, habría que ingresar la hoja de coca y es más difícil. También se necesitan precursores químicos, los que están controlados en la nueva ley de drogas; por ejemplo, la acetona, ácido clorhídrico no se pueden comprar en cualquier parte. Para los narcotraficantes no sería rentable establecer laboratorios; en general la droga que pasa está lista para su consumo. El mismo riesgo que corren al pasar la droga ya procesada lo correrían para ingresar la materia prima o los precursores.

5- ¿Existen las condiciones climáticas o ambientales para que cultivar masivamente coca, amapola, opio, marihuana u otra planta alucinógena?

No, en el caso de la hoja de coca no, porque el arbusto se da en zonas donde hay clima tropical, principalmente húmedos y de altas temperaturas y terrenos blandos. En los países productores hay ciertos sectores, en la selva peruana, por ejemplo donde se cultiva, pero no en cualquier parte. Acá si plantara un arbusto de coca, no va a crecer

6- Recientemente se detectó una cantidad importante de dólares, ¿Se puede hablar de contrabando de dinero? ¿Por qué?

determinado, (reventándose un óvulo en el interior del organismo, es muerte casi inmediata por sobredosis). Entonces, observamos el abdomen, que generalmente se ve más abultado porque ingieren entre 70 y 80 óvulos (10 gramos, total cerca de un kilo). Entonces los llevamos al Instituto Médico Legal, le toman una radiografía torácica y ahí se ve. Actualmente usamos otra técnica tomando muestras de orina. Generalmente los óvulos se hacen con guantes quirúrgicos que están hechos de látex. En estos casos, se toma una muestra y ahí se detecta el látex e inmediatamente se sabe porque ¿cómo una persona puede "comer látex"?

Y ellos, ¿Cómo actúan?, ¿Son muy violentos?

Al principio se ponen nerviosos, pero después ¿qué pueden hacer si ya los descubrimos?. Los peruanos son tranquilos, pero en el caso de los nigerianos que descubrimos hace poco, ellos sí, son super agresivos.

10- ¿Cómo se puede identificar a un narcotraficante o correo de droga?

Todos los vuelos que llegan tienen que pasar por policía internacional, donde son chequeados. En este aeropuerto trabajamos en base a perfiles; consultamos por los vuelos provenientes de los países de alto riesgo y observamos. Si nos parecen sospechosos, (aparición física, no muy bien vestidos), los revisamos.

¿Pero un correo también puede ser una persona bien vestida?

Sí, pero generalmente los correos son personas de nivel socioeconómico bajo, que se prestan para esto porque en su país no son bien remunerados. Las personas de nivel socioeconómico alto no se van a arriesgar, porque no es mucho el dinero que se recibe.

¿Puede que un correo también use pasaporte o identidad falsa?

Sí, puede ser, pero además nos fijamos en las otras características. En el caso de los pasaportes falsos, por ejemplo tú puedes viajar con un pasaporte verdadero, tu foto, características pero, tiene el nombre de tu hermana. También sale una impresión digital y ante la duda se revisa. Es fácil de reconocer, porque no todas las personas tienen las mismas huellas dactilares.

11- ¿Qué necesitan para mantener y mejorar su trabajo?

Dotar de mayor tecnología, medios técnicos y personal, a los organismos policiales y controladores. Potenciar a las zonas de mayor riesgo especialmente en el norte porque limitan con los países de riesgo, y hay muchos pasos no habilitados.

Depende, lo que pasa es que en una organización de narcotráfico, se utilizan correos o personas para transportar dinero en efectivo. Generalmente llega la droga a un país, se recibe y viceversa, dependiendo del grado de confianza que tengan estas asociaciones. Estos dineros, en general, no están destinados al lavado de dinero; se usan para financiar operaciones de tránsito, tanto para pagar a la droga, los correos, el transporte y todo lo que incluye una operación de este tipo.

7- ¿Cómo han cambiado las técnicas/tácticas de contrabando que usan los narcotraficantes?

Ellos empiezan a probar rutas y también procedimientos, que pueden variar desde el transporte más obvio, que pueden ser unos paquetes en un auto, hasta óvulos con droga en el organismo de una persona; maletas con doble fondo; ropa (chaquetas o abrigos) con doble fondo, es decir la droga viene comprimida en plástico y cocida a una tela que se pone dentro de las casacas. En el calzado (zapatillas con suela muy gruesa o zapatos con terraplén). Droga impregnada en la ropa; este procedimiento es difícil de detectar, porque no es habitual; generalmente ellos disuelven la droga, la impregnan en la ropa y queda tiesa. Y encomiendas; una vez Aduanas detectó un paquete en decía "artesanía", pero les pareció sospechoso, lo abrió y efectivamente era uno de esos colgantes que tenía muchos cilindros muy delgados. Bueno, dentro de ellos venía clorhidrato de cocaína. En otra oportunidad, había un paquete que decía "ropa"; efectivamente venían unas camisas y un envase de crema lleno de cocaína.

8- ¿Qué elementos, instrumentos, técnicas se utilizan para detectar tráfico internacional?

Nosotros, usamos máquinas de rayos x, perros adiestrados para detectar drogas, y también con la experiencia que tenemos, ya sabemos identificar. Revisamos el equipaje y a las personas. En el caso de la ropa impregnada con droga, se puede notar que la textura de la tela es extraña, entonces para estar seguros, tenemos narcotest, que son compuestos químicos que al aplicarlos dan una coloración especial y ahí se detecta. Una de la drogas más difíciles de detectar es el LSD, porque es incoloro, inodoro e insípido; casi siempre se transporta en estampillas o elementos absorbentes, como papel y también en tortas, chocolates, etc.

9- ¿Cómo descubre a las personas que ingieren droga?

En base a los perfiles nos fijamos en algunas personas, los revisamos. Pero, está la duda, porque empiezan a sudar, denotan cierto nerviosismo, porque saben que tienen un tiempo

12- ¿Qué problemas/obstáculos deben enfrentar para detener el tráfico de droga a través de nuestro país?

Hay factores económicos en cuanto a que la Institución, no está dotada de última tecnología para efectuar buenas revisiones. Los narcotraficantes van a la par de la tecnología y uno se ve limitado, porque estamos con máquinas antiguas. También, en cuanto a personal, siempre es escaso.

En ocasiones las leyes también nos limitan en ciertos aspectos, porque no tenemos muchas atribuciones y los tribunales no dan amplias atribuciones para efectuar una investigación. Ante un delito de este tipo, es necesario una orden amplia del tribunal para trabajar, y hay tribunales que son reacios y solamente se limitan a dar una orden simple. Con eso, nosotros sólo podemos interrogar a una persona pero no podemos ir más allá. Para efectuar intervenciones telefónicas o entregas vigiladas de droga, hay que estar autorizado por el tribunal y hay algunos que no dan esas autorizaciones, entonces nos limitan.

¿Por qué razón?

Pueden ser subjetivas; no tienen tiempo, no quieren; puede que tengan tanto trabajo y puede que nosotros les llevemos más. Celo profesional, pueden ser varias razones.

¿Y cuanto tiempo demoran en obtener una orden simple o amplia?

Depende, ante un delito flagrante, por ejemplo si en este momento encontramos droga, concurrimos inmediatamente al tribunal para que nos dé una orden amplia y se demora lo que tome prestar declaración y en señalar los antecedentes. En algunos casos; en otros, sólo dan una orden simple, que se limita a investigar un hecho denunciado, pero sin mayores atribuciones.

¿La orden amplia les permite abrir paquetes o ustedes tienen las atribuciones para hacerlo?

No, en el caso de los pasajeros, ellos nos muestran sus maletas. Lo que es carga, sellado como encomiendas, nosotros trabajamos en forma coordinada con el Servicio de Aduanas, que está facultado para abrirlas. En ese sentido es un ente contralor, tiene plena autoridad para efectuar estos registros, sin autorización del remitente ni del tribunal. Ellos también cuentan con máquinas y también hacen revisiones manuales, de vistas de acuerdo a la experiencia que tienen.

13- ¿Qué posibilidad existe de que Chile sea visto por los narcotraficantes como un refugio seguro para establecer sus operaciones?

No mucha; ahora se está dando mucho énfasis para combatir el narcotráfico, en cuanto a los controles y las leyes, entonces difícilmente existen posibilidades para que los narcotraficantes puedan establecerse acá. En cuanto a lo que es lavado de dinero, tal vez les sea más fácil.

14- ¿Cómo obtiene la información sobre algún cargamento?

Nosotros tenemos coordinación con INTERPOL, con la DEA; de investigaciones que derivan en otras investigaciones. La DEA y otras policías, manejan antecedentes, que es parte de la inteligencia policial y entre ellas hay una coordinación para combatir el narcotráfico.

¿Qué tan importante puede ser la información que obtenga de un informante?

Toda persona que entrega información tiene una motivación, algunos lo hacen por sentirse bien, porque quiere combatir el narcotráfico; por venganza para delatar a otro. Por dinero, en este caso es un mercenario. Por eso, hay distintas forma de tratarlo, no es que venga alguien nos dice "hay droga en tal parte" y nosotros actuamos a tontas y a locas. Nosotros como Policía, vemos sus antecedentes, conversamos con él, y se hace una investigación previa en la que se estudian y analizan todos los antecedentes que esta persona pueda entregar; vemos si es efectivo y después se actúa.

¿Pero son confiables?

Depende, si lo hacen por dinero, sí. Si lo hacen por que tienen un complejo de policía, no. Generalmente, cuando un policía conversa con un informante, lo conoce, ha trabajado con él anteriormente (no es una persona que llega a tontas y a locas a dar una información); sabe que hace, como actúa, entonces puede saber si la información que le entrega es verídica o no.

¿Cómo llegan a un informante?

Hay algunos que llegan de otras detenciones y cooperan; también pueden ser personas que denuncian que en su villa hay narcotraficantes. Nosotros conversamos con ellos, le preguntamos en qué parte supuestamente venden, a qué hora, qué vehículos llegan. De a poco, van entregando antecedentes que pueden servir, y se complementa con la información que nosotros podemos obtener. Hay algunos que vienen de otras investigaciones, gente detenida que quedó en libertad y se acerca; en algunos casos se les paga, no mucho, dependiendo de los antecedentes que entregue.

15- ¿Qué elementos permiten individualizar una operación de contrabando o la existencia de una organización dedicada al lavado de dinero?

Generalmente hay un estudio previo de inteligencia; en el caso del buque *Nativa*, la DEA ya tenía identificada a toda la tripulación, que hacían para donde iba, de dónde venía, etc. Y esa información nos la entregan.

16- ¿Cuántas personas participan y cuál es el costo de una operación?

Depende, pueden ser desde cinco a 20, 30 o 50 personas; todo depende de la organización, del tipo de droga, la cantidad de droga, el lugar donde quieran dejarla, la forma que utilizan para ocultarla. Es variable; yo puedo traer 20 o 30 kilos de droga a Santiago, desde el norte en un camión, y se van a necesitar tres personas. Puedo enviar dos kilos a Europa y se va a utilizar 15 a 20 personas, depende.

17- ¿Qué tipo de factores obstaculizan el buen resultado de su trabajo?

En la actualidad, los narcotraficantes están utilizando un sistema de compartimentaje, similar al usan los terroristas. Cada miembro de la organización cumple una función determinada, pero no conoce a los otros miembros de la organización. En el caso de la heroína que detectamos, también utilizaban un sistema de compartimentaje, pero como ahora la ley nos faculta para hacer una entrega vigilada, nosotros continuamos el procedimiento con las instrucciones que él tiene. Generalmente, la persona recibe instrucciones por teléfono que tiene que concurrir a tal hotel, esperar un llamado telefónico, dejar la maleta o lo que traiga en tal parte y luego se va. Él sabe a quien entregársela, va otra persona, la recibe. Incluso, ni siquiera toma la maleta, él sabe que tiene que recibir en Chile una maleta con tales características, que está a su nombre.

Generalmente, a estas personas les compran los pasajes aéreos, ropa y saben que tiene que viajar con una maleta a un país, pero no conocen a nadie. Con la entrega vigilada continuamos las instrucciones que él recibe, podemos seguir detectando a la organización criminal. Antes era más burdo, al tipo le pasaban la maleta, recibía su plata y se iba. Ellos también hacen un estudio para ver qué países son vulnerables o presentan menos seguridad en los aeropuertos o pasos fronterizos y que es más fácil acceder. Ponen gente de prueba, y carga de prueba; si los descubren, cambian la ruta, cambian los métodos y la forma de ocultar la droga.

Otra barrera es que existen en las organizaciones existen distintos estratos: los que son productores, correos, burreros, los que financian la operación; ellos no tocan droga. Hay otros que hacen los contactos. Es difícil detectarlos, pero sí están ligados por algún antecedente. Nuestro objetivo es descubrir esa "hebra" que nos permita llegar a uno, y a otro y a otro. Yo no saco nada con detener a un burrero porque ellos no son el origen; el objetivo es detener a los financistas y así se puede desbaratar una organización completa.

18- ¿Cuáles son los principales riesgos que corren los funcionarios que participan en estas operaciones? ¿Cómo pueden evitarlos?

Generalmente son personales; pero las organizaciones internacionales tienen temor de ingresar a nuestro país para tomar represalias contra los policías. Por eso, en los operativos o allanamientos, siempre tenemos que ir con chalecos antibalas y nuestro armamento, y preparados, porque no sabemos qué hay.

19- ¿Ustedes pueden solicitar un análisis para detectar otras sustancias que permitan ubicar la procedencia de la droga?

Sí, pero como la droga se procesa de la misma forma y se utilizan las mismas sustancias, no es tan necesario. A nosotros nos interesa combatir el ingreso de droga al país, no los compuestos. En la elaboración de droga se usan químicos esenciales, que son sustancias básicas para hacer la droga, por ejemplo pasta base y cocaína. Los precursores químicos son sustancias de las cuales se derivan en otras drogas; para obtener la pasta base se ocupa un tipo de precursor y para obtener clorhidrato de cocaína, utilizo otro.

20- ¿Cuál es la ventaja que presentan la ruta aérea a los narcotraficantes respecto a otras vías de comunicación?

La rapidez, porque para hacer un envío a Europa se pueden demorar un día, mientras que en barco, se demoran mucho más. Pero a los narcotraficantes les preocupa, más que nada, la seguridad de que su cargamento llegue sin ningún problema donde quieren que llegue. Quizás la vía aérea sea menos segura, porque acá hay mayor el control que en las vías marítima o terrestre. Pero el volumen es mucho menor que por vía marítima.

21- Considerando el número y la frecuencia de los vuelos, ¿Tiene un registro de los aviones comerciales, de carga y privados que llegan y salen del país?

Sí, todo avión privado extranjero que ingrese, tiene que avisar que va a llegar, el día, desde dónde, quien viene y se efectúa una revisión. Generalmente no llegan muchos aquí al aeropuerto; aterrizan en otros terminales pero no es llegar así tan fácilmente. A ellos también se les efectúa una revisión tanto de Aduanas, Policía Internacional y el SAG.

¿Pero puede que aterricen en pistas clandestinas?

Claro, en el norte se descubrió una, pero todo avión que ingresa a un país es detectado por radares que los pueden identificar.

22- ¿Cómo controlan a los pilotos, los sobrecargo, mecánicos, operadores, personal de mantenimiento de los aviones u otras personas que trabajan en el aeropuerto?

Todos pasan por los mismo controles que se hacen a un pasajero corriente; controla Policía Internacional, Aduanas y el SAG. La carga es revisada por Aduana, el SAG, y después pasa al avión. Es difícil que se dé un contrabando a través de ellos; tendría que estar organizada una empresa completa. Aunque, siempre hay alguien que va a dejar pasar a otro porque lo conoce, son amigos o sabe que trabaja en el aeropuerto.

23- Considerando el movimiento de aviones, personas, equipaje y carga que hay en el aeropuerto, ¿Cómo distribuyen el tiempo para realizar una labor efectiva?

Acá, si funcionáramos cien por ciento no podríamos, de partida; el aeropuerto funciona las 24 horas del día. Hacemos turnos especiales pero, no es suficiente. Generalmente los controles son selectivos, en base a los antecedentes que tenemos y la experiencia. Lo ideal es potenciar mas persona y tecnología.

¿Podrían las aerolíneas comerciales, de carga o privadas ser utilizadas para transportar grandes volúmenes de droga desde nuestro país?

Sí, por su puesto, depende de las personas que trabajen. Pero no es que toda la tripulación vaya a estar involucrada, porque mientras más sepan es más fácil que se filtre la información.

¿Existen las condiciones para que esto se produzca a largo plazo?

Casi ninguna porque, aquí los controles son bien estrictos, así que es poco probable.

24- ¿Cuál es la estrategia que tiene la institución para enfrentar el tráfico ilícito de drogas? (intercepción, represión, control)

Básicamente el control. La función de esta brigada se orienta en dos sentidos; primero, controlar el flujo de pasajeros, y eso incluye los vuelos que nosotros consideramos de mayor riesgo, es decir los que provienen de Perú, Colombia y Bolivia, porque estos son los principales proveedores de droga, especialmente cocaína, pasta base y heroína. Además, controlamos los vuelos que salen desde Chile hacia Miami y Europa, porque son los mayores mercados en los que se venden estas drogas. También controlamos los vuelos nacionales especialmente desde y hacia las ciudades de Arica e Iquique, porque son zonas limítrofes con los países productores. En segundo lugar, nos centramos en el control de carga todo lo que es currier, encomiendas y correo. Aquí, esta Brigada Antinarcóticos trabaja en coordinación con Aduanas; ellos se centran especialmente en la carga sospechosa, la que no paga impuesto.

25- Recientemente se ha detectado la participación de policías, directa o indirectamente, involucrados en actividades de narcotráfico, ¿Cómo se prepara la institución para enfrentar y evitar que estos hechos se produzcan?

En la institución tenemos sistemas de control interno como la contrainteligencia, también hay un departamento de narcotest, para controlar al personal de investigaciones. En la escuela se está potenciando la parte ética, énfasis en la formación valórica, para que no ocurra esto. A nivel de país, Chile está considerado como uno de los países de más baja corrupción en América Latina.

26- ¿Existe algún tipo de intercambio de funcionarios con otras policías u organismos antinarcóticos de extranjero?

Sí, viajamos al extranjero a hacer cursos tanto de la especialidad. Todos los años hacemos cursos y renovamos los conocimientos, porque la tecnología cambia. La Escuela está catalogada como una de las mejores de Latinoamérica, y hay estudiantes panameños, ecuatorianos, uruguayos que hicieron el curso de cuatro años en la Policía de Investigaciones no sólo ir a otras escuelas. Generalmente, cuando uno sale de la escuela está un tiempo afuera y, según las expectativas y las cualidades, puedes ser destinado a un curso.

De acuerdo a la realidad chilena, ¿Qué aspectos se privilegian?

Primero se hacen estudios para ver cuales son las áreas más vulnerables y la capacitación se potencia en ese ámbito; por ejemplo de carga, métodos de ocultamiento, se ve que cursos se dan y se designa a un colega en ese ámbito. Generalmente los cursos desarrollan una parte teórica y una práctica; también conocimientos de casos y transmisión de experiencias. En base a eso uno va descubriendo nuevos tipos de ocultamiento, nuevas formas de delinquir; esa información se va entregando de policía a policía, de un país a otro.

¿Existen convenios con policías de otros países? ¿Cuáles?

Generalmente con los países que están adheridos a INTERPOL. Se viaja mucho a Argentina, Francia, Estados Unidos.

¿Pueden ir a trabajar en otras policías de otros países?

En algunos países hay convenios pero nosotros concurrimos sólo como observadores, y para aprender. Sólo somos policías acá.

27- ¿En qué se traduce el buen nivel que tiene la institución?

Proyectamos la imagen de un país confiable, seguro. También demostramos nuestro profesionalismo, que tenemos menos corrupción, tenemos mayor credibilidad y así el gobierno nos va a dar más medios para desarrollarnos mejor.

¿Pero ustedes sólo pueden recibir ayuda del Estado o también de otras instituciones?

No, también recibimos ayuda de la DEA y de otros países, ya sea equipos, tecnología, costean cursos de capacitación, a veces. Eso se debe a los resultados, si no obtuviéramos buenos resultados tal vez recibiríamos menos recursos que potencien nuestra labor.

28- A futuro ¿Cómo va a reaccionar la Policía de Investigaciones frente a la evolución que tenga el narcotráfico?

La expectativa de la Policía de Investigaciones, es combatir duramente el narcotráfico y para eso está capacitando cada día más a la gente. Si el narcotráfico va a crecer o no, va a depender de las políticas de estados que se apliquen.

Pero ahora, Chile es ruta de tránsito ¿Puede que a futuro eso cambie?

Claro, y por lo mismo damos a conocer lo que hacemos. El objetivo de informar a la prensa de los decomisos que hacemos, es demostrar a la ciudadanía y a las demás personas que se están intensificando los controles y que estamos siendo inflexibles en ese sentido. Si no hay conocimiento, entonces los narcotraficantes creen que en Chile no pasa nada entonces "sigamos

por allá". Pero como están viendo que detuvieron a tal persona, decomiso en otro lugar, la heroína en el aeropuerto, entonces están viendo que los controles se están intensificando y cambian las rutas.

¿Eso no los podría perjudicar o ser un obstáculo para desbaratar una organización?

No, porque las investigaciones las hacemos en forma secreta, entonces podríamos estar investigándolos sin que ellos se den cuenta. Quizás puede que ellos cambien su método de ocultamiento, usen nuevas formas pero con los controles día adía, también vamos descubriendo nuevas formas.

29- A nivel de país, ¿El narcotráfico se ve como un problema de orden y seguridad pública o como una amenaza a la seguridad nacional? ¿Por qué?

Es un problema global, que no incluye sólo a las policías, debe involucrara a toda la sociedad porque está asociado a la pobreza y a la delincuencia, es un problema social que no compete sólo a las policías. Actualmente vivimos en un mundo muy materialista y muchos jóvenes, cuando no consiguen lo que quieren, caen en una depresión, frustración, angustia y una forma de evadirse de ella, consumen droga. Eso ya no es un problema social, sino de estado.

Pero en el caso de Colombia, el narcotráfico es más que un problema social, al punto que ya ha involucrado a las Fuerzas Armadas.

Bueno, Colombia es tema a parte. Allá la corrupción en grandísima; quizás depende de la política imperante en ele país. El narcotráfico está en toda índole, existe la guerrilla y se trata de combatir. Pero es difícil que vaya a pasar eso acá, también influye mucho el elemento cultural.

30- De acuerdo a las actividades que se han realizado, claramente el gobierno está dando énfasis a la prevención, ¿Paralelamente se está dando la misma importancia al control?

Sí, ese es el objetivo; la prevención es uno de los elementos básicos para combatir el narcotráfico; enseñar qué es la droga, porque se consume (muchos consumen por desconocimiento, por ver al amigo), los daños que produce; educar. Con una buena prevención podemos evitar "posibles drogadictos".

31- Recientemente el Gobierno reconoció que Chile era un país de tránsito de drogas.

¿Cree que el énfasis que se está dando es una reacción tardía, considerando que es un hecho que se ha manifestado desde 1991?

Todo parte de las políticas de estado; Además, influye la misma prensa, que ahora tiene más libertad para informar, cosa que antes no era así, porque cosas que ocurrieron antes, recién ahora se están dando a conocer.

Pero independiente de eso, ¿Se podría haber evitado tomando medidas con anticipación?

Claro, obviamente se pudo haber evitado pero todo depende las políticas de estado; si el gobierno no da más recursos a las policías para aumentar sus controles, más personal y tecnología, difícilmente uno puede ayudar.

¿Y hay conciencia de esto a nivel gubernamental?

Si, claro, por eso se están tratando de hacer nuevas modificaciones a la ley, para combatir más fuertemente al narcotráfico. En los últimos dos o tres años, se está dotando a la policía con más recursos, personal y tecnología, porque están conscientes que el problema es grave, que hay que combatir y son las policías las que están a cargo de eso.

32- ¿A parte de las atribuciones que les da la nueva ley de drogas, podría ser una solución establecer el consumo como un delito? ¿Por qué?

Podría ser una solución porque, en la actualidad, el consumo es una falta. Si a ti te detienen por consumo de droga, quedas en libertad y te dejan citada al tribunal. Pero si endurecemos el sistema como un delito, las penas son mayores. Actualmente, existe el microtráfico, es decir una persona vende pequeñas cantidades de droga. Si la detienen, por ejemplo con diez o quince papelillos (mariguana, pasta base, lo que sea), ella aduce que es consumidor, porque la ley dice que si detienen a una persona con una cantidad de droga para mi consumo o mi consumo en el tiempo, queda en libertad de inmediato. Si esa persona dice que está vendiendo droga (esa misma cantidad), pasa por tráfico y puede partir con penas desde cinco años y un día, hacia adelante. Las políticas tienen que ser más rígidas; también parte de la base que la adicción es reconocida una enfermedad y tal vez por eso no se penaliza tan fuertemente. Pero si no hubiera consumidores, no habría traficantes.

Por eso, sin dejar de lado la prevención, ¿Sería una solución reforzar el control para evitar que la droga ingrese?

Es que de todas maneras, aunque se intensifiquen muchos los controles, siempre se las vana ingeniar para ingresar droga a algún lugar. Creo que habría que poner más mano dura a los consumidores de droga. Si no hay consumidores, no habrían proveedores, porque no saco nada con entrar droga si no tengo a quien vendérsela, ¿qué hago?. Si no se penaliza más a los

consumidores, ellos se las van a ingeniar de alguna forma para adquirirla. Y si no existen los medios para establecer controles como debiera ser...

33- Para la DEA, el hecho de que Chile sea una ruta de tránsito de drogas representa un riesgo para la política antidrogas de EE.UU, ¿Cómo afecta esta visión a nivel de país ?

Lamentablemente, Estados Unidos tienen bastante influencia en otros países, pero no creo porque Chile, con sus políticas, está demostrando que el objetivo es combatir duramente el tráfico. Efectivamente Chile es una ruta de paso, pero nosotros estamos aumentando las barreras haciendo controles efectivos, aumentando las penas, para que no sea así.

Es decir ¿sería una presión indirecta?

Exacto, para que nosotros incrementemos nuestras políticas para combatir el narcotráfico. Si nos "responsabilizaran" de un hecho, entonces nosotros les pedimos los antecedentes para que justifiquen lo que están diciendo y podamos reprimirlo. Pero no se ha dado el caso porque toda la información que ellos tiene la comparten y nosotros también le informamos lo que hacemos. En ese sentido, nos retroalimentamos y ellos están conscientes que una de las políticas de gobierno es desbaratar el tráfico de drogas.

34- ¿Considera usted que en Chile efectivamente se aplican leyes contra los narcotraficantes?

Ese es otro problema, porque el sistema legal a veces no es tan efectivo, pero con la nueva reforma procesal penal, la situación debiera cambiar. La nueva Ley Antidrogas es más dura; pero una cosa es hacer cumplir las leyes y otra es aplicarlas. Antes el sistema era muy burocrático, los procesos tomaba demasiado tiempo y la persona seguía en libertad. Ahora no es mucho lo que ha cambiado porque nosotros hacemos cumplir las leyes pero son los tribunales los que establecen las penas. Algunos narcotraficantes sólo quedan detenidos, los que están condenados tienen beneficios como libertad provisional, libertad bajo fianza. En este caso todo depende del Poder Judicial; nosotros podemos llevarle personas detenidas pero si los tribunales los dejan en libertad...

Es decir, las leyes no se aplican efectivamente.

En algunos casos no, porque tienen beneficios depende del criterio de los tribunales, hay casos de personas detenidas con 200 gramos de cocaína, puede pasar como consumidor y salir en libertad al otro día. Pero con esa misma cantidad y de acuerdo a los antecedentes, puede pasar como traficante, y tendría que estar cinco años y un día. También hay otros beneficios; si

cumple cierto tiempo de la condena, puede salir libre antes, tener salida dominical una vez a la semana; pernocta fuera, firma.

ANEXO N°3

ENTREVISTA N° 2: David Barraza, Técnico Subdirección de Fiscalización Depto. de Drogas, Aeropuerto Arturo Merino Benítez, Servicio Nacional de Aduanas.

1- ¿Cuáles son los elementos facilitan el contrabando de drogas a través de Chile?

La planicie que tienen el territorio en la parte norte y lo otro es que hay muchos pasos no habilitados. Además, los controles fronterizos no están bien ubicados están muy alejados del mismo límite. El problema es que antes de llegar a los controles, ha una serie de desvíos hacia otros pueblos, entonces es fácil hacer un *By-PASS* y eludir el control de Aduanas. Por eso es casi imposible hacer un buen control.

En ellos está personal de Aduanas, de Policía Internacional, Carabineros y el Servicio Agrícola Ganadero (SAG) ellos tres controlan el ingreso y salida de personas, y mercadería en país, pero sólo Aduanas tiene personal especializado para hacer controles sobre drogas. Esto porque para Aduanas, todos los pasos fronterizos, puertos y aeropuertos son considerados como zona primaria, y eso significa que en los controles, Aduanas tiene prioridades para ejercer sus facultades, sin necesidad de una orden del tribunal. Por ejemplo, aquí en el Aeropuerto ni Carabineros ni Investigaciones pueden entrar a las bodegas si no es en coordinación con nosotros previamente. Trabajamos en conjunto; pero con respecto a carga ellos dependen de nosotros porque no pueden llegar y entrar a las bodegas y abrir una caja. En el tema de los pasajeros, Investigaciones ve a las personas pero no tiene nada que ver con la maleta, eso lo vemos nosotros. El convenio que existe es que nos avisen a nosotros cuando eso ocurra, no para entorpecer su procedimiento, sino para estar en conocimiento de lo que está pasando; pero eso no pasa. Lamentablemente estamos "amarrados" porque hay procedimientos que tenemos que hacer con ellos.

¿Y en los puestos?

En los puertos trabajamos con la Gobernación Marítima; si encontramos droga, les avisamos para que ellos se hagan presente. Cuando hacemos una revista de fondeo a un barco (revisión completa), les pedimos ayuda a ellos, pero no hay ninguna obligación de llamarlos; podemos hacer el procedimiento solos, porque está dentro de las facultades que tenemos.

¿Cuánto se demoran?

Para hacer una revisión completa, minuciosamente necesitamos unos cuatro días y por o menos, unas 20 personas. Aquí es complicado, aunque estamos autorizados a para un barco o un avión, no podemos parar la salida de un barco, a menos que estemos seguros que hay droga.

¿No necesitan una orden para hacerlo?

Depende; existe un tribunal aduanero al que le podemos solicitar una orden y él la puede entregar directamente (independiente del tribunal ordinario). Depende de si recibimos información previa que viene un embarque. Por ejemplo, el Tribunal Aduanero puede dar orden para incautar vehículos (Aduana lo retiene) que ingresan ilegalmente al país; y si la persona se resiste, se pide apoyo a Carabineros.

2- ¿Cuáles son los puntos más vulnerables en Chile que facilitan el contrabando de droga?

Especialmente la zona norte por la geografía; en los aeropuertos también se da pero en menos cantidad. También se ha detectado el tráfico de droga en el paso fronterizo de Los Andes, especialmente de marihuana paraguaya. A Chile lo usan como tránsito a pesar de que se sabe que fiscaliza bastante y eso da mucha confianza a los otros países, con respecto a las personas.

¿Existe posibilidad de que haya flujo de droga por el sur, aunque sea más largo?

Sí, por su puesto. En Osorno también se detectó un cargamento de marihuana; esa iba por carga terrestre. ¿Pero quién te dice si también están usando algún aeropuerto clandestino?. Se pierde el control porque no hay mucha seguridad aeronáutica. Todo puede ser, hasta lo más inimaginable.

¿Pero esta situación se viene produciendo desde hace tiempo o es reciente?

No, esto viene de años aunque, relación a drogas, Aduanas viene trabajando desde el año '98, en cuanto a que la ley nos dé facultades para tomar procedimiento; Antes se hacían labores pero no teníamos tantas facultades. Ahora, en caso de detectar un cargamento o cuando hay que hacer una entrega vigilada, Aduanas realiza el procedimiento en coordinación con las policías.

3- ¿Cómo han cambiado los métodos de ocultamiento que usan los narcotraficantes?

Acá en el aeropuerto, en la parte pasajeros eran muy comunes los correos que tragaban óvulos. Ahora se usan maletas de doble fondo o con placas para eludir los controles de rayos x. También ocultan la droga dentro de otro producto (cajas de jugo, juguetes, libros, cosméticos, artesanía, envases de cremas). En el caso de las maletas es sólo acuciosidad de las personas.

¿Cómo enfrentan ustedes esos cambios?

Nosotros trabajamos en base a perfiles y a los países que nosotros consideramos de riesgo, pero también revisamos otros vuelos. En nuestro caso todo lo que viene de Colombia, Perú, Bolivia son los que más se revisan (courier, pasajeros, carga). Además, la mayoría de los casos que hemos detectado se han ido repitiendo vía courier; por ejemplo, detectamos un envío que se hacía desde Bogotá a Europa que se repitió usando la misma empresa: empezamos a hacer controles más exhaustivos con esa empresa de courier y detectamos otros envíos. Si los paquetes vienen de cualquiera de esos tres países, las revisiones son más acuciosas.

Cuando nosotros o cualquier entidad policial detecta algo sospechoso, debe hacer un a prueba de campo, en la que se les aplican ciertos productos químicos (narcotest) para saber si es cocaína, heroína, dependiendo del color. Pero hay veces en que aplicamos el narcotest, nos da positivo pero no hay droga; por ejemplo en los pañales de guagua, pero es por el material. También hemos hecho la prueba con un barniz que dio positivo para cocaína, pero tampoco había droga.

4- ¿Qué elementos, instrumentos, técnicas se utilizan para detectar tráfico internacional?

Básicamente son apoyamos en la experiencia, la habilidad de cada uno. Para nosotros es difícil trabajar porque, para desarmar algo o abrir un paquete debemos tener seguridad. Si viene un computador o algo desde un país de riesgo, tengo que revisarlo por fuera lo más que pueda antes de desarmarlo. Hace como cuatro años en Valparaíso, detectaron unos cilindros de acero, que por los perfiles coincidía. Hicieron una revisión pero no encontraron nada pero, seguían con la duda entonces "se la jugó", taladró los tambores y se encontró con droga pero ¿si no hubiera encontrado?. En ese sentido si alguien comete un error es uno el que tiene que responder o te hacen un sumario.

5- ¿Qué problemas deben enfrentar para detener el tráfico de droga a través de nuestro país?

Primero tener más personal. Lo ideal sería que tener unas 12 personas para trabajar las 24 horas. Hacemos turnos especiales y trabajamos los fines de semana pero, a pesar de eso, no podemos cubrir todo el aeropuerto. Depende mucho de la habilidad de cada uno; nosotros hemos ido preparando gente porque esto es un problema nacional que nos va a perjudicar a todos.

Además, no contamos con toda la tecnología que debiéramos tener; si bien recurrimos a las máquinas de rayos x, sabemos que no son cien por ciento seguras. Una compañía aérea tiene

una máquina que detecta droga que, para ellos es infalible. Pero ha habido casos de maletas sospechosas en las que no se ha encontrado nada; también se ha hecho la prueba con maletas que si tienen droga y no la ha detectado.

¿Entonces aquí la función de los perros es importante o también se equivocan?

No digamos que se equivocan pero, ayudan cualquier cantidad, especialmente cuando hay mucha carga que revisar. En esos casos, coordinamos con Investigaciones y Carabineros. Nosotros acá, no tenemos perros porque no contamos con un canil; hay una perra asignada al aeropuerto, pero no hay un lugar donde tenerla porque no tenemos los medios. Tampoco tenemos un vehículo para movilizarnos y para comunicarnos, tampoco.

¿En relación a las herramientas o instrumentos técnicos reciben ayuda de otras policías u organismos?

La DEA nos proporciona los narcotest pero, a nivel nacional no se quiere aceptar mucho las "donaciones" porque detrás de eso viene un compromiso. Pero es relativo porque si nosotros necesitamos trabajar con ellos lo vamos a hacer. Lo que pasa es que la DEA quiere tratar de establecerse en el país y el Servicio no está muy de acuerdo con eso.

6- ¿Cuál es la ventaja que presentan las vías aéreas a los narcotraficantes respecto a otras vías de comunicación?

Yo pienso que puede ser la rapidez, porque aquí se trabaja muy rápido; La carga llega y una hora después ya está saliendo el vuelo. Si tengo una orden de embarque tengo 15 a 20 minutos y a las dos horas ya está en el avión cargado. Pero como hay confianza que en Chile hay controles, entonces los narcotraficantes aprovechan eso para desviar la atención.

¿Pero cómo, si los controles son constantes?

Sí, pero es que así como nosotros tratamos de detectar sus embarques, ellos también nos estudian y ven las falencias que tenemos. Aunque hacemos turnos, no podemos cubrir todos los días, las 24 horas todo el aeropuerto. Por ejemplo, el año pasado se descubrió un embarque de 100 kilos de cocaína (que fue labor de Investigaciones). Pero, analizando la situación todas las personas que estaban involucradas trabajaban en el aeropuerto; eran empleados de ciertas compañías. Todos los embarques se hacían en la noche, porque a esa hora, la gente está más relajada. Los narcotraficantes utilizan a esas personas porque conocen el sistema. Uno detecta el último embarque pero no se puede determinar si hicieron otros anteriormente.

En la parte de exportaciones, hay un sistema de selección que se llama foro físico, pero es difícil porque tendríamos que entrar a abrir las cajas, pero no podríamos revisar todo, porque son muchas (500- 600 cajas). En general lo que más sale es el salmón, pero también pueden usar como envíos productos no tradicionales (artesanía, figuras de madera, y otros). Nosotros tratamos de ir más allá pero nos vemos sobrepasados por la gran cantidad de embarques que se producen. Normalmente son cerca de 20 embarques diarios de entre 300 y 600 cajas. En el caso de courier llegan alrededor de mil paquetes diarios.

7- ¿Qué tácticas han creado los narcotraficantes para transportar la droga a través del aeropuerto?

Son varias; la más común es la maleta con doble fondo, generalmente están recubiertas con placas revestidas con un caucho. Entre medio de tapas de cartón, en el tablero de un juego de salón; en cuerdas, juguetes, separadores de ambiente. Personalmente creo que los colombianos son los más inteligentes, y casi la mayoría de los envíos que hemos descubierto acá en el aeropuerto, son por courier en tránsito desde Colombia hacia Europa o Estados Unidos. Yo he hecho cursos y he visto cosas inimaginables. Pero uno no llega a aprender hasta el momento en que las detectas; y más de alguna vez puede que se nos haya pasado un envío porque, quizás lo vimos pero no tenía nada. Una vez abrimos una caja que no tenía nada pero era más pesada de lo normal; entonces comenzamos a desarmar la caja y la droga venía entre medio del cartón en los cuatro costados. A través de courier o por correo a lo más pueden transportar dos kilos.

En la parte carga puede ser más; por ejemplo, puede haber una orden de embarque que declara productos químicos (se pueden enviar estos productos por vía aérea), y ahí quedamos porque no los podemos revisar. Los envíos de químicos se hacen a través de los laboratorios pero si hay alguien involucrado, puede cambiar los nombre y en el registro por el de algún producto que sí está autorizado. Nosotros podemos llamar al Instituto de Salud Pública para corroborar el nombre del producto (que está declarado) pero no tenemos la seguridad de que lo que viene adentro sea ese producto. Para nosotros este tipo de mercancías es muy delicada porque, si abrimos un envase o tarro con un químico, y si se contamina ese producto, nos pueden demandar. Ahí quizás hay una desventaja para nosotros.

Otra forma de envío es entre medio de afiches de cartón con motivos religiosos ¿cómo vas a dudar?; en este caso la droga viene prensada y la recubren con químicos para que los perros no la detecten. A ellos se los entrenan desde chicos con distintos olores, en base a juegos; se la esconden para que se vaya acostumbrando a buscarla y al olor; pero no es que le den drogas al

perro porque lo matan. También hemos descubierto droga en la parte de atrás de los lápices labiales y también en artesanía. Recientemente detectamos un paquete que traía un separador de ambiente (el año pasado había llegado uno igual), con figuritas que las hacen parecer como artesanía pero son de cañería de pbc (plástico); venían como dos kilos.

Ellos usan cualquier cosa; en un curso vi el caso de una mujer que pasó todos los controles en un aeropuerto y venía con una guagua. Cuando llegó a la parte de revisión de equipaje, a la persona encargada le llamó la atención que la guagua no se movía, estaba muy tranquila. Revisaron la guagua y estaba muerta y que le habían cosido el estómago; la abrieron y estaba llena de droga.

8- ¿Actualmente es más difícil detectar los movimientos de droga o envíos?

Sí, porque el narcotraficante siempre está cambiando los mecanismos de ocultamiento. De repente se repiten pero, generalmente están cambiando. También en lo referente a los pasajeros; antes para nosotros las personas de riesgo eran los bolivianos, colombianos o peruanos. Ahora se están detectando sudafricanos, holandeses y alemanes, porque están cambiando los perfiles para desconcentrarnos. Hace poco descubrimos un contrabando que venía en un cordel de andinismo enrollado en un carrete hechizo, venían cerca de cuatro kilos. La primera parte del cordel era normal, de algodón. Al final se veía un género blanco, eso me llamó la atención; empezamos a desenrollar la cuerda y ese género eran dos fajas, pero estaban desocupadas. La información que teníamos era la cuerda se iba a "cargar" aquí en Chile. Pero me pareció ilógico, entonces empezamos a revisar. La primera parte era blanda pero más adelante se hacía más rígida. Cortamos la cuerda y nos encontramos con una manguera; adentro estaba la cocaína.

9- ¿Cómo controlan los aviones comerciales y de carga que llegan y salen del aeropuerto?

Eso es más bien sorpresivo.

¿Y en el caso de la tripulación o las otras personas que trabajan en el aeropuerto?

La tripulación se revisa igual que cualquier pasajero pero, respecto al personal de apoyo, ahí se pierde el control; a no ser que hubiera alguna información (que entreguen las policías) de que una persona de alguna compañía está involucrada.

¿Qué sucede con la correspondencia internacional, la carga, bodegas, hangares, etc.?

Si hablamos de correos de Chile, sólo estamos autorizados para abrir lo que se considera como correspondencia, no lo certificado. En la parte courier, abrimos todo lo que nosotros

determinemos. La ley, además, nos faculta para revisar aviones, vehículos y personas también; incluso los vehículos que traen los alimentos para los aviones.

10- ¿Y respecto a los precursores químicos, los controles son tan rígidos?

Lo que pasa es que es un elemento controlado pero no prohibido, pero entre paréntesis, porque está dentro del libre comercio la Aduana no puede para el envío de ácido sulfúrico por ejemplo. La Aduana lleva una estadística de todo lo que sale por la zona norte y le avisa a la Aduana boliviana o peruana (dependiendo a dónde vaya la carga), pero no podemos hacer nada más porque no hay ninguna ley que prohíba la exportación de ese producto. Falta saber lo que pasa al otro lado y, para eso se necesita inteligencia.

11- Considerando el movimiento de aviones, personas, equipaje y carga que hay en el aeropuerto, ¿Cómo distribuyen el tiempo para realizar una labor efectiva?

Tratamos de hacer todo lo posible pero es difícil; acá se trabaja muy rápido y a veces uno por preocuparse de un pasajero, pierde la perspectiva y se olvida que puede venir acompañado con una o dos personas más. Eso uno no lo sabe. Por ejemplo si Investigaciones detiene a un correo, nos avisa y muchas veces nos preocupamos de esa persona, pero no de si viene acompañado. Entonces el vuelo se va con los otros "complices" (si es que los hay).

12- ¿Ustedes intercambian información con otros organismos o policías antidrogas de otros países?

Sí, a nivel latinoamericano, tenemos un sistema llamado RILO, que permite intercambiar información entre las aduanas. Constantemente está llegando información sobre ocultamientos, detección de drogas, decomisos, etc. Internamente, tenemos un boletín mensual con información sobre los hallazgos, la forma de ocultamiento, el lugar donde se produjo, etc.

El contacto se mantiene con otras aduanas y con las policías. Por ejemplo, en el caso del cordel de andinismo esa información nos llegó desde Inglaterra que sabía que venía desde aquí, a través de un courier. Entonces nosotros empezamos a hacer investigaciones con INTERPOL que ese paquete venía desde Colombia a Correos de Chile, donde un colombiano lo iba a retirar y después enviar por la misma vía a Europa. El mismo caso se había repetido cinco veces antes de que detectáramos este del cordel. De no ser por ese intercambio de información con

Inglaterra, o si ellos no lo hubieran descubierto allá, a nosotros se nos habría pasado. Siempre estamos en contacto enviando o recibiendo información.

¿Es fluida?

Quizás no es tan fluida, porque hay problemas para comunicarse con ellos. Nosotros no lo manejamos, somos una oficina local pero el Departamento de Drogas de la Aduana depende de la Dirección nacional y los dos están en Valparaíso; ellos trabajan el manejo de la información y después nos la comunican.

13- ¿Cuál es la estrategia que tiene la institución para enfrentar el tráfico ilícito de drogas?

Lo que pasa es que Aduanas se ha preocupado, especialmente de fiscalizar el pago de impuestos por la carga o mercancía que entre y sale del país. Pero hasta el año '98 no había un departamento que se dedicara cien por ciento a la parte de drogas. Las políticas del Director Nacional actual, apuntan a que la Aduana completa tiene que preocuparse del tema de drogas; hasta ahora, esa labor descansaba en los funcionarios destinados a los departamentos de drogas, pero resulta que somos todos aduaneros. Este servicio se dedicaba a revisar otro tipo de mercancía, hasta que el problema se expandió, la Aduana tuvo que tomar participación porque la droga es considerada un tipo de mercancía y por el hecho de traspasar una frontera e ingresar a un país, la Aduana es el organismo llamado a controlarla. Obviamente se tiene que asesorar con las policías porque todo esto desemboca en un proceso policial, en el cual nosotros no tenemos injerencia, porque somos un servicio civil, público y no tenemos armamento. Nos abocamos a descubrimiento de la droga.

Si la droga se estableciera en nuestro país, afectaría a la economía del país; las revisiones sería más exhaustivas en otros países (donde llegan nuestros productos), la mercadería va a ser más maltratada, pasarían a ser de segunda calidad. Después nadie las va a comprar, porque si las van a tener retenidas tres días (para revisarlas), ellos pierden dinero.

Eso es importante y en Aduanas se está tratando de que los funcionarios tomen conciencia de lo que significaría el hecho de que la droga se llega a instalar en nuestro país.

14- ¿Cómo se desarrolla la capacitación?

A nivel nacional, se envía a funcionarios a cursos que imparten otros servicios de aduanas extranjeros, especialmente de Francia y Estados Unidos. Pero no es para todos, se selecciona a uno. Pero los cursos son teóricos, además, hay cursos que entregan material en otro idioma

(francés) y el que no sabe, tiene que traducirlos.. ; lo ideal sería capacitarse en el extranjero y ver otros procedimientos, porque es distinto que te lo digan en una charla verlo en la práctica. De todas formas sirven, evidente. Nosotros no participamos en actividades con las policías o servicios de otros países, sería ideal.

¿Qué aspectos se privilegian?

Especialmente métodos de ocultamiento, que es más intercambio de experiencia, y también técnicas de interrogatorio.

15- Para la DEA, el hecho de que Chile sea una ruta de tránsito de drogas, representa un riesgo para la política antidrogas de EE.UU., ¿Cómo afecta esta visión a nivel de país ?

Especialmente en el aspecto económico como te decía antes; pero también los países están conscientes de que en Chile se está fiscalizando bastante. En otros países los controles no son tan exhaustivos y por eso es que los narcotraficantes están usando esta vía. Para ellos, evidentemente que es un riesgo pero lo asumen, porque saben que viajando directamente desde Bogotá a Estados Unidos, los van a revisar. Pero si viajan a través de Chile, la mercadería "cambia de origen" y tienen menos posibilidades de que sea revisado en el exterior o si lo revisan, no va a ser tan exhaustiva.

16- ¿Puede que a corto plazo, Chile sea certificado por EE.UU.?

Yo creo que no porque hay evidencias de que se está trabajando bien, incluso en la parte de pasajeros; es demuestra que hay un control. Es decir Chile es confiable para otros países.

17- ¿Nuestra legislación y el sistema judicial están preparados para enfrentar y repeler este problema?

Creo que no; las sanciones deberían ser más rigurosas

¿Cuáles son los vacíos legales que permiten la acción de los narcotraficantes?

En realidad son cosas que nos afectan a nosotros; por ejemplo, a veces la justicia nos cuestiona, porque creen que estamos involucrados con algún narcotraficante. Lo otro es que los que participan en un decomiso, tienen derecho a ver el expediente porque a veces pasa mucho tiempo cuando te llaman a declarar, entonces uno no se acuerda. La persona que no tienen experiencia, no sabe que puede pedirlo y los que les toman la declaración se lo niegan.

En general, la gente le tiene miedo al tema de la droga, por las represalias. Después que uno detecta la droga, hay que dar cuenta al tribunal, después hay que ir a declarar; y si hay detenidos, hay que carearse con el detenido, y eso a la gente les da temor. Ahora se está tratando que los funcionarios vayan a declarar pero que no tengan careo con los detenidos. Otro problema es que en los expedientes aparecen los nombres de los funcionarios y mucha gente tiene acceso a ellos.

¿Pero si ustedes sólo revisan la carga o el equipaje, lo lógico no sería que se carearan con los funcionarios policiales, que los detienen?

Depende de la situación, si se trata de un equipaje, porque la jueza va a querer tener la declaración del funcionario aduanero que vio la droga, independiente de que después se le entrega la droga a la policía. Y el detenido está ahí, empieza a mentir... .

Otro problema, no tanto legal, es que a nosotros no nos hacen análisis o exámenes de drogas; Lo ideal sería que los hicieran porque el hecho de tener contacto con la droga, al abrir los bultos, se va impregnando el polvo. Y si me acusaran de que "me quedé con droga o que soy consumidor", y me hacen una prueba, es posible que resulte positivo. Eso para nosotros es un riesgo, porque ¿cómo compruebo que no consumo?, la ley no nos ampara; a las policía sí, cada cierto tiempo les hacen controles.

ANEXO N°4

ENTREVISTA N°3: Capitán René Martínez, Jefe de Operaciones Departamento de Control de Drogas y Prevención Delictual (OS-7), Carabineros de Chile.

1- ¿Cuáles son los puntos más vulnerables Chile que facilitan el contrabando de droga? ¿Por qué?

De partida, la posición limítrofe con dos de los tres países productores: Perú y Bolivia. Tenemos más de 300 kilómetros lineales de frontera con esos dos países, fronteras que son absolutamente abiertas. Hay más de 90 pasos habilitados y tiene que haber más de 140 no habilitados. Además, somos un país de tránsito que, por convenios internacionales, nosotros permitimos el libre desplazamiento de mercadería boliviana por el puerto de Arica. Los containers ingresan desde Bolivia sellados y salen por puertos chilenos sin ningún tipo de fiscalización. Con eso, ya tenemos factores de riesgo importantes. También tenemos el desarrollo económico, que ha provocado un mayor movimiento comercial. Esas serían las grandes desventajas que podemos tener a nivel internacional. No obstante, es importante destacar por consenso internacional, nosotros no tenemos ninguna incidencia en el tráfico de droga internacional, no figuramos ni como país productor (por razones obvias) ni como país de tránsito, ni como país de lavado de dinero. Para nosotros, la percepción es que es mucho pero no es así.

Si Chile no tiene incidencia en el tráfico internacional, ¿Porqué ahora es usado como ruta de tráfico? ¿O siempre fue así?

Yo creo que siempre ha sido usado, como ruta de tránsito, especialmente desde que se han intensificado los controles por Estados Unidos. Tenemos que recordar que la droga, hace siete años atrás no era procesada completamente ni en Perú ni en Bolivia. La sacaban en avionetas o por vía marítima (desde esos países) a Colombia, donde estaban los laboratorios de cristalización (que significa transformar la cocaína base en clorhidrato de cocaína). Después de todas las políticas internacionales y de los controles que se han realizado en Colombia con la participación norteamericana, los bolivianos y los peruanos están cristalizando la droga, por lo tanto la sacan terminada y tiene que exportarla desde alguna parte. Tiene dos vías de salida rápida: Ecuador y Brasil. Últimamente como estos países están siendo estrictos en sus controles, han tratado de sacar droga por Chile, que son los decomisos más grandes que se han hecho últimamente.

2- ¿Qué posibilidades hay de que Chile sea procesador de droga?

Casi ninguna, por una razón topográfica. Los países productores y elaboradores tienen zonas selváticas; desde un avión se ve todo verde, verde y abajo, la gente está macerando, procesando la droga pero no los puedes fiscalizar. Por lo tanto eso significa incursión de infantería. Nosotros no tenemos lugares así, ni siquiera en el sur de Chile hay lugares así, de difícil acceso "donde no pueda ir nadie". Y en la zona norte, que sería el riesgo más grande, no hay porque un laboratorio se puede ver desde un avión. Es más, la tendencia actual de los traficantes bolivianos es desplazar sus laboratorios a la frontera con Brasil.

El proceso del laboratorio se da en lugares a los que no se puede entrar y que no se pueden fiscalizar fácilmente. En la zona norte, a pesar del fácil ingreso, es difícil que instalen un laboratorio procesador de mil kilos de cocaína o un laboratorio transformador de cocaína base, no. A lo mejor, en un tiempo más, puede haber una tendencia a crear laboratorios de tipo artesanal, más chicos que elaboran muy poca cantidad de droga. Pero lo veo realmente complicado. Aquí no se hace un laboratorio completo de droga desde el año '73 e insisto que no van a haber. Tiendo a pensar que laboratorios como los que vemos en la televisión con pistas de aterrizaje, gente armada, no.

¿Y cultivos como la amapola?

Es imposible, la hoja de coca no se da en Chile y la amapola tampoco, porque en ninguna región de Chile tenemos las condiciones climáticas. Tenemos marihuana pero a nivel internacional es pésima; el principio activo de la marihuana es muy bajo en Chile, apenas el 4% y en Colombia logran un 15%- 20%, entonces no es rentable. Es más, la tendencia nuestra es importar marihuana paraguaya prensada, es difícil encontrar marihuana elaborada molida.

3- ¿Cómo han cambiado las técnicas o tácticas de contrabando que usan los narcotraficantes?

Los mecanismo de ocultamiento, más que variar por la cuestión tecnológica, pasa más por una cuestión de recursos económicos. Ellos tiene acceso a tecnología en relación a pagar buenos químicos y a gente que se dedique a esto. Para ocultar algo no necesitas muchos recursos económicos. Los transportes más grandes de droga siguen siendo de dos formas: en avión o por la vía marítima, porque a ellos les conviene mover al tiro 500 kilos, que no los puedes cargar en un camión; a lo mejor están pasando en los containers que viene de Bolivia.

¿Pero ahora es más sofisticado que antes o no ha cambiado tanto como podría ser?

Los métodos de ocultamiento han mejorado; creo que ahora es más refinado; están haciendo clorhidrato de cocaína como cartón, la pasan en libros, relojes, las pilas, los peluches. Pero es porque los narcotraficantes tratan de sacar su droga; pero que nosotros seamos un país donde ingresa esta droga en forma tan refinada, no creo. Nosotros somos un país de ingreso abierto de cocaína; los camiones ingresan por el norte con cocaína en la fruta.

4- ¿Cómo enfrentan ustedes esos cambios?

Imagínate que ingresa un camión con 600 kilos de papas (más de 300 sacos) y entre medio vienen cinco kilos de cocaína base. Los perros no son capaces de detectar eso entre tanto volumen. Significaría que yo tendría que bajar los 600 kilos ¿cómo los bajo, cuando y quien me los baja, porque también hay que ver el costo beneficio?. No puedo tener todos los camiones parados, para un registro que, al final, no va a haber nada o que de diez camiones que registre, voy a pillar a uno, y la cantidad de recursos que se van a perder. Lo que pasa es que como país de escasos recursos todo es plata, por eso es más lento; pero yo pienso que estamos bien en cuanto al control de droga.

Pero, a nivel de institución o como país, ¿No ha sido tan complicado como podría ser?, porque los narcotraficantes usan muchos mecanismos para evadir los controles.

Yo creo que Chile tiene un atraso en cuanto al asunto del ingreso de droga y ahora se está activando por el desarrollo económico, que incrementa el movimiento cualquier cantidad; si tú vas a la frontera con Perú o Bolivia ves que ingresan e ingresan camiones. Y también las organizaciones internacionales; tenemos un tráfico de burreros, gente que ingresa con uno dos, o tres kilos de droga.

Como Estados Unidos está poniendo tanto control en el sector del Colombia, ahora, nos usan a nosotros. Los dos decomisos grandes que ha hecho Carabineros son los del Nativa (ocho mil kilos de clorhidrato de cocaína) y los autoclaves, las marmitas (541 kilos). Los dos no venían a Chile, salían de la región norte, tocaban puerto chileno y de ahí se dirigían a otros lugares. Los narcotraficantes han tenido que desviar las rutas para evitar la fiscalización; no es lo mismo que un embarque venga de un puerto chileno a que venga de puerto colombiano. Es lo mismo que si tú viajas con pasaporte colombiano, en Miami te va a registrar todo, mientras que si ingresas con pasaporte chileno, pasa nomás, por eso lo están haciendo. Se debe a eso, más que a un *boom* de la droga.

5- ¿Qué elementos, instrumentos, técnicas se utilizan para detectar tráfico internacional?
(perros, cámaras de rayos x, revisión manual)

Nosotros estamos implementando sistemas de rayos x, detección de material orgánico e inorgánico. Tenemos los canes detectores de droga que sirven mucho para revisar equipaje, para hacerlo más rápido. La ventaja es que Chile tiene una sola ruta de tránsito terrestre que es la Panamericana y los puestos de Carabineros están en todos lados, más la presencia de Investigaciones en el aeropuerto. Con eso hemos tratado de mantener el control sobre esto. Pero como este es un negocio tan lucrativo, si antes entraban cien, ahora están entrando mil, entonces es difícil y ya se complica más el cuento.

Lo que más resulta en este asunto es la inteligencia, el manejo de la información. Los controles son buenos pero, si yo logro identificar a los cabecillas de las organizaciones y determinar rutas de acceso y los sistemas que están utilizando, puedo desbaratar una organización criminal. Eso es mucho más rentable que estar fiscalizando buses; ¿qué saco con detener a siete personas con un kilo si puedo detener un camión con 500 kilos? ; eso es lo que se ha hecho con la marihuana paraguaya y con la cocaína base.

6- ¿Qué problemas u obstáculos deben enfrentar para detener el tráfico de droga a través de nuestro país? (más personal, control de fronteras, más tecnología, intercambio de información legislación más dura, sanciones más efectivas, otros)

Un problema a nivel nacional, es que falta personal para hacer los controles y de recursos, pero esto se suple con el sacrificio de la gente. En general, la gente que trabaja en drogas, es super sacrificada, requiere un compromiso muy grande del personal que trabaja con nosotros. Hay carabineros que trabajan una semana completa sin ir a la casa.

A lo mejor deberían destinar más recursos; tal vez las inversiones no son tantas y el efecto va a ser el mismo que una gota en un vaso de agua. Porque droga hay en todo Chile, por lo tanto esos recursos tengo que repartirlos en las 15 secciones que tenemos a nivel nacional. Pero en Carabineros estamos claros que somos un país con escasos recursos y hay situaciones más importantes (gente que no tiene casa). Creo que la solución está en la prevención pero, no hay que descuidar el control. En este tema la falta de recursos se nota más porque los traficantes manejan mucha plata, ellos se pueden gastar un millón de pesos en una noche, y les da lo mismo porque es plata que no les costó nada. Te imaginas que nosotros gastáramos eso, no podemos.

7- ¿Cómo obtiene la información sobre algún cargamento que "va a pasar" por nuestro país?
(contacto con DEA, INTERPOL, otros)

Se mantiene contacto con las policías de toda Sudamérica; en Estados Unidos, con la DEA porque ella es la que maneja información a nivel mundial, es el que tienen más recursos para este asunto. Con la Policía Colombiana, Gendarmería francesa, la Policía canadiense y argentina, peruana, boliviana, ecuatoriana, brasileña, venezolana. Hay intercambio de información con ellos.

En estos momentos, creo que el país con más problemas es Colombia, a raíz de la situación de drogas con guerrilla, que es lo peor que puede pasar. En n Perú se logró eliminar y, aquí en Chile, no tenemos ese problema. En Colombia se habla de decomisos de mil kilos todos los días, más el hecho de que maten a 30 policías, hace poco la guerrilla asaltó a un cuartel de la Policía y mató a 13 personas. Son realidades diferentes. Pero insisto que Chile no tiene una incidencia importante, en los mapas sobre rutas de acceso, de salida de la droga o los lugares donde se lava dinero, no somos considerados. Y eso debemos aprovecharlo y generar los cursos de acción serios para evitar que llegemos a tener alguna presencia.

¿Y cómo se puede lograr eso?

Bueno eso, más que de las policías (Carabineros e Investigaciones) es una política de Estado, porque el problema de la droga es un problema social. Chile se está volviendo en un gran consumidor de cocaína base en el mundo; muy pocos países consumen este tipo de droga, porque es considerada una droga de muy mala calidad.

Pero este problema se viene dando hace diez años, entonces ¿Se están tomando acciones para tratar de evitar esto?

Yo creo que las acciones que se han tomado han servido, han ayudado a mantener el problema controlado pero, no son suficientes. Tenemos que evitar esta situación de "el boom de la droga". Con la reactivación económica y el regreso de los partidos políticos al gobierno, el problema de la droga empieza a crecer a partir del año noventa. Hace diez años, en Santiago no había cocaína base, había clorhidrato y la marihuana era la reina. Desde ese momento se está produciendo un ingreso importante de droga, pero no es gigantesco. Imagínate que Estados Unidos, con todos los recursos que tiene no ha podido evitarlo; ellos invierten siete veces nuestra deuda externa en prevención y otras diez veces en control. Los organismos de la DEA tienen satélites, lanchas, helicópteros, policías; tiene inteligencia, paga informantes, contratan aviones, tienen al Ejército, hacen un montón de cosas y no han podido. Imagínate nosotros; pero

lo que hemos hecho está bien para ser un país como Chile, aunque tampoco nos podemos creer el cuento de que "somos un país chiquitito con pocos recursos". Pero insisto, si no se hubiera hecho nada, estaríamos peor. No podemos abstraernos del mundo, porque el problema de la droga es mundial. El gobierno y las policías en Chile tienen que seguir trabajando en la línea que están para evitar que esto se sobredimensione y crezca.

Lo que tenemos que evitar con mucho cuidado, es que este *boom* económico que tenemos no nos empiece a instalar carteles internacionales que están manejando el asunto en estos momentos como los mexicanos, colombianos (siempre), rusos y polacos. Dentro de América Latina, somos uno de los países que mejor está en lo económico, por lo tanto las inversiones extranjeras son rentables. Ahí es complicado lograr un control cómo restringir la inversión extranjera y evitar que ingresen capitales ilícitos.

El problema de la droga que tenemos en Chile es el microtráfico, que es el tráfico de hormiga. Esa es la percepción que tiene la gente porque en el lugar donde vive hay una señora que vende. Pero al día vende no más de siete gramos...

8- Si Chile no tiene incidencia a nivel internacional ¿Cuál es el interés de la DEA en establecer una oficina en Chile?

La DEA en otros países como son Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador tiene una presencia activa en cuanto a operaciones; ahí participa de la mano con la policía, hace operativos. Pero comparto la posición del gobierno de no darle autorización para establecer una oficina aquí; si quiere trabajar con nosotros que haga lo que ellos saben hacer: entregar información. Creo que carabineros e Investigaciones están lo suficientemente dotadas para hacer sus cosas solas, sin necesidad de que la DEA intervenga en acciones operativas. Sí puede aportar en inteligencia, ellos pueden hacer cosas que nosotros no podemos: seguir un barco satelitalmente, pero no veo la necesidad de instalar otra oficina; podrían destinar esos recursos a maximizar sus contactos o intercambio de información con las policías chilenas. En el plano práctico ¿de qué va a servir una oficina en Iquique con dos agentes de la DEA?

Pero ellos afirman que Chile se está transformando en ruta de tránsito y que eso es una amenaza para su política antidrogas. Tomando eso ¿Hay alguna posibilidad de que pueda ser certificado?

Podría ser pero no creo. Lo que pasa es que aquí hay una cuestión de política, de tener presencia americana en el Cono Sur.

9- ¿Cuáles son los desafíos que tiene la institución para evitar que el tráfico de drogas aumente en Chile?

En la parte macro, los contactos internacionales deben ser maximizados. Deberíamos tener un intercambio más fluido con las policías peruana y boliviana, porque ellos tienen claro donde se produce, cuales son las rutas de tránsito hacia Chile. La DEA debería entregarnos mayores antecedentes en cuanto a organizaciones internacionales que se quieran instalar en Chile. En la parte de microtráfico tenemos un problema grave en Santiago, debido a que genera utilidades en forma rápida. Participa un conjunto familiar: participan los niños, el marido, la señora, la abuelita, la tía, la prima, todos venden en la casa. Hay muchas personas que por problemas económico, lo que no es justificable, se han dedicado al microtráfico, que se ubica en los niveles de bajos recursos.

El problema de esto es que la ley no hace una diferencia entre una detención por seis kilos que por cien kilos, es tráfico de droga. Por lo tanto, muchos jueces, y es entendible, son reacios a condenar a una persona a cinco años por siete gramos. Entonces estas personas se declaran consumidores y los dejan en libertad. Y esto genera una sensación de impunidad en la población, porque la gente ve que se llevaron detenida a la señora Juanita y mañana, ella está de vuelta; allanaron su casa, le encontraron tres *monos* (no alcanzan a ser un gramo) y no creo que el juez la vaya a condenar cinco años por un gramo. Entonces la gente piensa que se "arregló" con la policía o con el tribunal y eso va creando una sensación de inseguridad. ¿Cuál es la solución a eso?, no la tengo.

¿Tal vez penalizar el consumo?

Eso es medio complicado porque se llenarían las cárceles de consumidores, que al final, es un adicto, enfermo; el que consume no lo hace por maldad. Pero al mismo tiempo, si no penalizo el consumo, estoy autorizando el tráfico. Es lo que pasa con las narcosalas en España; ellos tienen penalizado el tráfico, pero le entregan la aguja, la jeringa, todo al adicto pero, no le entregan la heroína; o sea él tiene que sacarla de alguna parte para inyectársela en la narcosala y están haciendo lícito el tráfico. Aquí sería lo mismo. Yo creo que puede ayudarnos a salir adelante es una disminución de la demanda y eso se logra con la prevención y la educación en los colegios. Y deben ser campañas lógicas; si yo le digo a un niño de 14 años que si consume marihuana se va a morir, o si consume cocaína se va a volver adicto o "más tonto", se le va a caer el pelo; no me va a creer porque él tiene un amigo que se fuma tres pitos todos los días o

consume cocaína y según su percepción, no es adicto y ve que no le pasa nada. Creo que hay que enseñarles que la opción de vida de una persona es a consumir o no consumir drogas.

Hay que recordar que, más que el consumo de drogas ilícitas, tenemos un grave problema de drogas lícitas: el alcohol y el tabaco. Tal vez falta más educación y prevención del consumo de alcohol y ponerle más impuesto al alcohol... claro, eso es una cuestión económica.

10- ¿Cuáles son los vacíos legales que impiden detener la acción de los narcotraficantes?

La ley de drogas chilena es muy moderna, en comparación a la de otros países sudamericanos; está basada en la ley norteamericana, lo que nos permite la técnica del agente encubierto, la entrega vigilada, la interceptación telefónica. Pero considero que todos los vacíos que tiene la ley son de forma mas que de fondo, aplicables a la acción policial; una de ellas es el problema de los detenidos por microtráfico. También hay vacíos con la técnica de agente encubierto; hay que tener en cuenta que las organizaciones de narcotraficantes van creciendo y se van mejorando. Ya no basta con tener contacto con los que venden droga sino que tenemos que insertar a nuestra gente en la organización, meterlos a trabajar con ellos.

Hay falencias en cuanto a la responsabilidad del agente encubierto. La ley no dice si puede hacer un tráfico de droga, que un traficante le diga "toma lleva este paquete". El policía no le puede decir "es que no puedo". No es tanto el mito de que te hagan consumir, porque la mayoría de los narcotraficantes buenos o "inteligentes", no consumen y eso de que te hacen probar para saber si eres policía o no, es mentira; además existen diez mil formas de decir que no, por ejemplo: "no, porque yo sólo muevo, no consumo"

Otro problema es que el agente encubierto tiene que ir a declarar al tribunal, tiene que carearse con los delincuentes y la familia está afuera lo amenaza. Se puede encontrar en la calle con alguno de ellos y recibir un par de balazos. La verdad es que no hay mucha seguridad para los agentes que trabajamos en drogas y ahora, con los juicios orales no sé como va a ser, porque todo el mundo va a tener libre acceso y todos va a conocer quienes son los agentes encubiertos. En otros países, las policías de drogas, los agentes encubiertos trabajan con capuchas o no van a los tribunales, pero aquí no se aplica.

¿No hay una forma de evitar esto?

Debería ser en cuadernos separados, pero es tanto el trabajo que hay, que muchos tribunales no consideran este punto y te citan a declarar. Y lo encuentro tonto porque, de partida, yo nunca más voy a poder trabajar en la población o entrar en el sector donde operaba

ese grupo de microtraficantes, porque ya todos me vieron; por más que uno se deje el pelo largo, crecer la barba, igual te reconocen. Ese es uno de los vacíos importantes que nos preocupa, porque puede tener una repercusión en la familia de algún policía; no ha pasado pero... Nosotros estamos acostumbrados a los traficantes chilenos, que no son violentos pero de apoco, el tema del tráfico se ha hecho más violento, se ha vuelto más complicado. Ahora, cada vez que allanas una casa encuentras armamento, cada vez son más comunes los baleos y esto va creciendo. En ese sentido, creo que nos estamos quedando atrás (más que en los controles de ingreso); es demasiado poco seguro trabajar en droga, estamos sumamente desprotegidos.

¿Y cómo enfrentan o compensan ese problema?

Con el corazón de la gente, porque le gusta, porque piensa que está haciendo algo bien; porque cree que puede aportar algo a la sociedad.

Otro vacío es que la ley también habla de la entrega de falsa identidad al agente encubierto, pero no explica como hacer esto; porque si alguien me da una identidad falsa, me tiene que dar un carné, licencia de conducir, pasaporte nuevos. Pero la ley no dice quien lo entrega, donde terminan mis responsabilidades y mis beneficios. O sea qué pasa si, en un momento determinado, un agente encubierto presencia un homicidio o se encuentra con siete cadáveres y los traficantes le dicen "ya, los vamos a cortar y los vamos a tirar al río". O si lo obligan a matar a alguien ¿qué va a decir? "no, yo no puedo cortar a nadie"; entonces, lo matan y se acabó el agente encubierto. Esas cosas tan simples y tan básicas a nadie se le ocurrió.

¿Pero en ese caso no puede alegar que lo obligaron?

Es que la ley no habla de eso, para que sea legal debemos estar autorizados. O si le dice "vamos a asaltar un banco, aquí está el revólver, ya vamos... pero es que ... no nada vamos" . Eso lo ves en las películas pero son casos son extraídos de la realidad. Aquí en Chile no ha pasado, afortunadamente, pero vamos a llegar en un momento a eso y tenemos que tener una ley preparada para eso. Porque es injusto que un carabinero se saque la mugre trabajando y que después todos levantemos las manos y digan "de aquí para adelante arréglatelas tú solo porque la ley tenía ese vacío; nadie te dijo que lo hicieras". ¿Arreglártelas cómo? , imagínate en una pieza con siete hombres armados y que te digan: pégale un balazo a ése". Si no lo haces, te matan ellos. Si ocurriera un caso así, por la ley actual al agente no le corresponde ningún tipo de beneficio; podrían procesarlo por homicidio. Porque no sale en ninguna parte.

Nosotros somos funcionarios públicos no hacemos las cosas por omisión, deben autorizarnos; todo lo que está escrito es legal para nosotros. Por lo tanto tendría que estar

escrito: "en caso que el agente encubierto se vea obligado, bajo circunstancias de riesgo de vida personal, a cometer un ilícito, este no tendrá ningún tipo de sanción penal. Eso podría ser o decir "en caso que el agente se infiltre en una organización criminal de alto riesgo y tenga la obligación de trasladar a su familia y él, los gastos correrán por parte de hacienda y se le podrá entregar una identidad nueva y una pensión en un país extranjero..." tampoco sale en ninguna parte.

Otra falencia de la ley es que no dice que yo puedo revisar un auto o decirle al chofer que abra el portamaletas. Es más muchos abogados de narcotraficantes tratan estos procedimientos de ilegales.

La nueva ley de los derechos del detenido, nos obliga a nosotros a dar una llamada telefónica a los detenidos. En drogas, si le doy una llamada a un detenido no me queda ninguno de los cómplices en dos minutos. Basta que él diga "estoy preso" y no quedó nadie. Pero yo no puedo negarle ese llamado. Esos pequeños vacíos van formando un todo y tenemos que vivir con eso. Trabajar en drogas es super complicado especialmente a los que tiene esposa e hijos; todos los días se arriesgan y, más encima, encontrarse con estos vacíos legales o con una falta de recursos. De repente uno dice mejor invertir más en control, para eliminar a las grandes organizaciones... pero eso lo tienen que ver los legisladores, no nosotros.

¿Eso influye en que los tribunales puedan ser más eficientes?

A lo mejor nosotros ayudaríamos a los tribunales si tenemos más recursos, y medios para entregarles más pruebas y gente más importante dentro de la escala del narcotráfico, personas que están en punta de la pirámide y no a los que están en la mitad.. Por ejemplo, llega un traficante mexicano a instalar su cartel en Chile y se hospeda en el Hyatt y nosotros tenemos que hacerle un seguimiento. Es imposible costear una habitación ahí, ni los lugares que va a frecuentar este sujeto; en ese caso, lo único que me quedaría sería esperarlo afuera. Muchas veces cuando un policía sigue a alguien y entra a un restaurante, tiene que entrar y gastar de su plata para ver lo que está haciendo, con quien se junta, conversa. Nosotros estamos conscientes de que es así y que en el país hay muchas otras necesidades, problemas sociales más importantes que combatir la droga. Pero lamentablemente, el tema de la plata no significa tener más tecnología sino también en problemas como este. El traficante va todas las noche a la mejor discoteque de Santiago y todas las noches tengo que costear eso. Se complica.

11- ¿De qué manera influye la eficiencia o la disposición de los tribunales en su labor?

Yo no voy a entrar a criticar a los tribunales porque ellos hacen lo que pueden con lo que tienen. No le puedes pedir a una persona que prive de libertad a una señora por de 60 años por dos gramos de cocaína base, en circunstancias que hay narcotraficantes mucho más grandes que están en libertad, porque tiene los recursos económicos para pagar un abogado.

Pero en caso de una operación importante y tienen que allanar un lugar, lo más rápido posible de lo contrario los traficantes pueden cambiar de lugar y se les escapan ¿Necesitan una orden judicial ? ¿La obtiene fácilmente o hay veces en que los dilatan?

Sí, pasa pero no es por falta de voluntad de los tribunales; tienes que entender que para un magistrado no es tan simple dar una orden de allanamiento.

Claro, tal vez no es llegar y pedir, me imagino que necesita medios de prueba

Es que muchas veces no tienes muchos medios de prueba valederos para el tribunal. Por ejemplo te preguntan "¿usted vio la droga?"; yo presumo que está adentro. "Y si se equivocan?". A nosotros nos ha pasado, hemos pedido orden de allanamiento y no hemos encontrado nada. Los tribunales nos dicen que la Corte les revisa las órdenes que emiten... Muchas veces pasa que se hace vigilancia, se mantienen puntos, intervienen teléfonos y es seguro que la droga está. Pero... no hay nada. La orden del tribunal significa la privación de la privacidad de un domicilio; no obstante que tratamos de hacerlo lo más calmado posible, el ingreso es un poco fuerte porque no sabemos con qué nos vamos a encontrar.

Yo encuentro que echarle toda la culpa a los tribunales no es tan simple; imagínate que están con cualquier cantidad de trabajo y que nosotros les llevemos otro caso más por drogas...; muchas veces son muchos detenidos y el juez además, tiene que seguir con su trabajo. Creo que faltaría crear tribunales especiales de drogas, fiscalías dedicadas especialmente a eso.

12- ¿Cómo obtiene información sobre la existencia de una organización de narcotraficantes?

A parte del intercambio internacional, tenemos nuestras propias fuentes de información. Nuestro personal hace inteligencia respecto a la información; chequeamos los vuelos, los ingresos de barcos, camiones; vemos el listado de pasajeros de los hoteles... caminamos en la calle, conversamos con la gente y ahí uno se va haciendo líneas y vas logrando determinar ciertas tendencias. También hay gente que hace denuncias; afortunadamente en Chile hay gente que llama y nos dice, por ejemplo que al frente de su casa se instalaron unos colombianos.

¿Y hay casos de ex-traficantes que cooperen?

Si, por supuesto que hay casos. Todo informante es alguien que tiene relación con el tema de la droga y hay que dividirlo en las motivaciones. Hay gente que colabora porque un hermano se le murió consumiendo o por venganza contra algún narcotraficante. No todos los informantes son confiables pero, toda la información es chequeada. Si empezamos a discriminar (por desconfianza o por no creerle), podemos descartar información que es valiosa. Muchos extratraficantes son más confiables porque conocen más el sistema

¿Pero son confiables, porque cómo de un día para otro quieren cooperar?

Existe el arrepentimiento o las ganas de enmendar el daño causado. Son pocos los casos que conozco pero sí, hay casos.

13- ¿Existe algún intercambio de funcionarios con otras policías u organismos antidrogas extranjeros?

Sí, tenemos intercambios con las policías de otros países; el Departamento OS-7 tiene un curso internacional de especialización en combate a la droga, están muy bien conceptuado y vienen policías de todo el mundo. A parte de eso, constantemente nosotros tenemos la oportunidad de viajar a otros países y conocer otras realidades; tecnología y sistemas de nuevos. A lo mejor no es tan óptimo como debiera ser pero...

¿Qué sería lo óptimo, que fueran todos?

Claro, pero no se puede porque algunos cursos son pagados por organismos internacionales pero otros no; entonces la institución tiene que gastar en mandar a alguien afuera.

¿Pero pueden retransmitir lo que aprenden a los demás?

Sí pero es lo menos; es muy poca la gente que sale y el efecto multiplicador es menos porque tenemos que hacerlo para todo Chile. Además, muchos cursos son prácticos, de experiencia (revisión de containers, operación de interrogatorio, operación antidroga, interceptación telefónica). Considero que Carabineros y el Departamento OS-7 están muy bien conceptuado; tenemos la confianza de la mayor'a de los países del exterior. Se que Carabineros es una policía poco corrupta y en la parte de drogas menos. Con eso, nos invitan bastante a fuera.

14- ¿Tienen intercambio de estudiantes para que participen en operaciones con otras policías?

Cooperar como observador sí, pero participar no, por una cuestión de legislación interna. Si pueden participar en operativos, por ejemplo que se haga en Colombia con droga desde aquí;

viajan carabineros siguiendo la droga, en interrogatorios y luego traen los antecedentes. En el caso del Nativa, viajaron a Perú a entrevistar a los peruanos.

15- ¿Cual es la situación de Chile, en relación al lavado de dinero?

En Chile hay lavado de dinero pero... yo vengo llegando de un curso, donde pensé que el problema acá era grave. La verdad es que ni siquiera figuramos ni para los norteamericanos, ni canadienses, españoles ni franceses. No somos un país de grandes activo pero, hay. Sería taparse los ojos pensar que no.

¿Pero a futuro puede expandirse?

Claro que sí, por eso hay que modificar la ley de drogas y entregarle más herramientas a las polic'as. Yo estoy de acuerdo con que deben ser fiscalizadas por las entidades de gobierno, pero no pueden seguir entregando las herramientas con miedo de que vayan a abusar. El polic'a que hace eso, se sanciona y se echa. no podemos ir caminado atrás; los traficantes van mucho más adelante y nosotros aquí atrás despacito.. te puse unos ejemplos casos simples y no tuviste respuesta, y la gran mayoría tampoco y no se les ocurre que puede pasar algo así; puede pasar. Si estoy infiltrado en una organización criminal peruana y alguien me dice "vamos saliendo en un avión a Perú"; es que tengo que avisar.. "no, vamos". ¿Y cómo salgo, qué carné uso, qué pasaporte uso?. Ese vacío tan simple, en otros países significaría la muerte del policía y aquí también le podría pasar a un carabinero, ahí mismo lo matan de un balazo en la cabeza.

¿Pero no existe un intercambio de información a nivel parlamentario, yo sé de leyes sobre lavado de dinero, en Estados Unidos del año '85; cómo ?

Yo sé que hay parlamentarios que han viajado a conocer otras realidades pero... Además, la legislación es más o menos lenta. Claro, la ley de drogas es bastante avanzada respecto a otros países pero, igual tiene vacíos y cualquier persona que lee se da cuenta; no llegaron a consenso. Muchas veces priman los intereses políticos, partidistas a crear una ley de drogas más expedita. Y yo insisto que deben entregarles herramientas a las policías; que se establezca lo que podemos hacer y el que abusa, se va. Pero entregarlas sin temor porque es la única forma de que vayamos a la par con estos sujetos.

¿Entonces puede que no haya conciencia del problema?

Yo creo que va por ahí, falta conocer la realidad de otros países. Falta más hacer algo para solucionar el problema ya. Por ejemplo, si necesitamos un equipo para intervenir

teléfonos (cuesta 80 mil dólares), hay que hacer un presupuesto, un programa y pasan cinco años, compran el equipo, pero ya está descontinuado, y el que sirve cuesta más caro; hay que hacer otro presupuesto.

Las cosas de repente son muy burocráticas y los traficantes no están con la burocracia, ellos pagan al contado y nosotros trabajamos contra el tiempo. Pero estamos conscientes de que Chile tiene pocos recursos; no estoy pidiendo que los nuestros aumenten una enormidad porque hay otros problemas de educación, salud. Pero, sí generar los cursos de acción... la ley más ordenada, ponemos todos de acuerdo en ese asunto. Porque en Chile ¿quién maneja el asunto de drogas?, el CONACE, pero ¿quien coordina la parte operativa?. En vez de crear un estamento operativo en el CONACE, para hacer la coordinación entre las dos policías, esos mismos recursos se podrían entregar a las policías y verían más resultados. Nos llenamos de oficinas, de un ente burocrático muy pesado. ¿Quién investiga el lavado de dinero, el Consejo de Defensa del Estado es un ente Operativo?

ANEXO N°5

DECOMISOS DE DROGAS. AÑOS 1990 - 2000

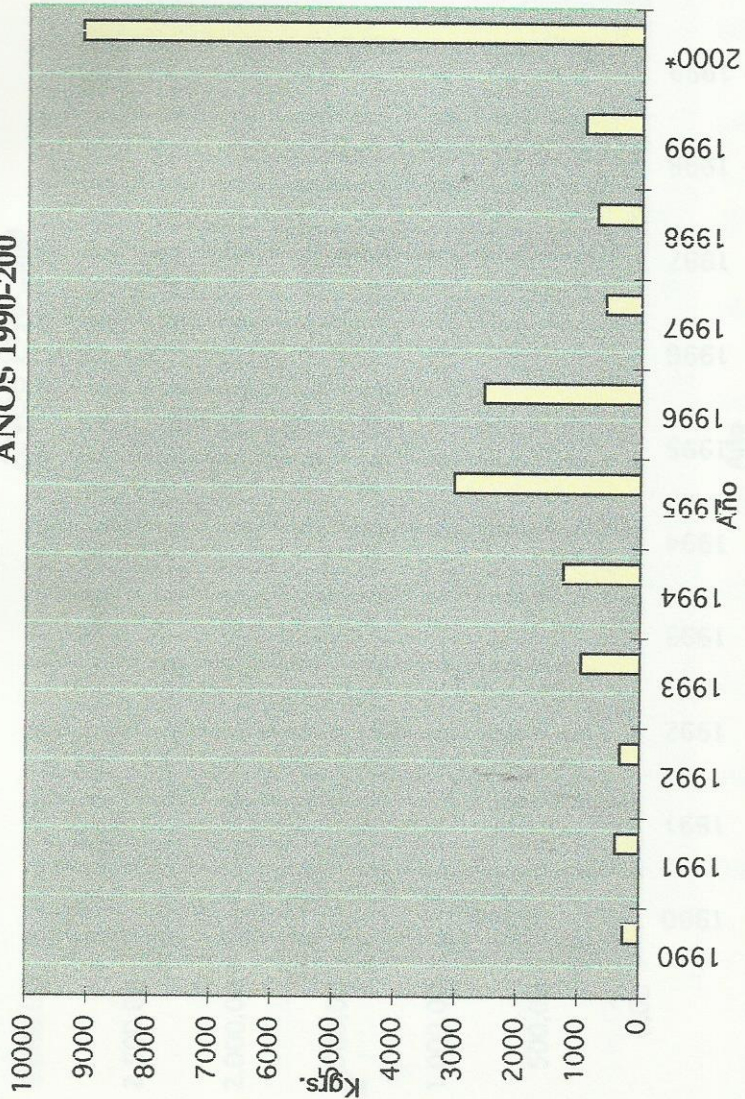
DECOMISOS / AÑO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*	Total
Clorhidrato de Cocaína (Kgrs.)	248,38	378,00	317,00	957,00	1.250,79	3.028,00	2.534,69	573,72	722,92	923,83	9.122,93	20.077,26
Cocaína Base (Kgrs.)	n/d	247,00	281,00	219,00	1.048,00	2.665,00	n/d	2.086,62	2.074,58	2.005,63	876,20	11.503,03
Marihuana (Kgrs.)	2.034,06	67.215,31	1.088,07	78.035,28	74.413,42	96.753,54	121.365,09	784,04	752,06	2.104,87	1.233,04	445.778,78
TOTAL	2.282,44	67.840,31	1.686,07	79.211,28	76.712,21	102.446,54	123.919,78	3.444,38	3.549,56	5.034,33	11.232,17	477.359,07

* Datos Primer Semestre Año 2000

Fuentes:
Resumen Estadístico 1996.
Secretaría Ejecutiva CICAD / OEA
Ministerio del Interior Chile

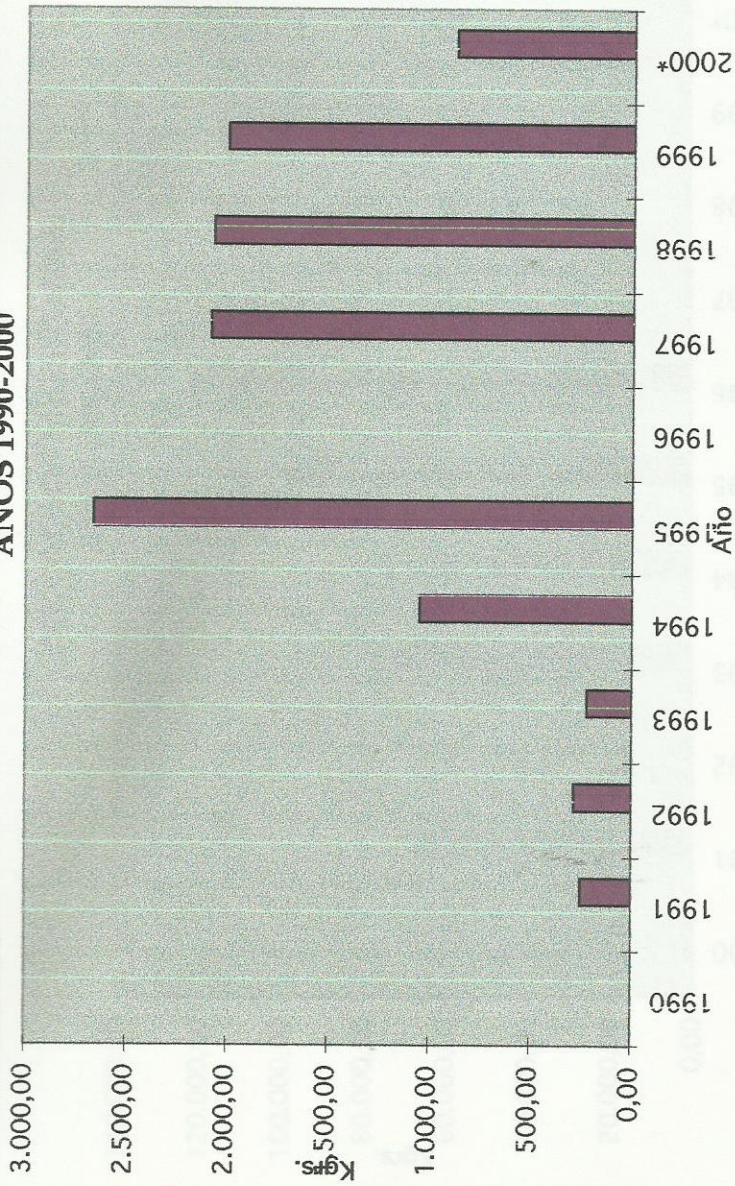
ANEXO Nº 6.

DECOMISOS CLORHIDRATO DE COCAINA.
AÑOS 1990-2000



ANEXO N° 7

DECOMISOS COCAINA BASE.
AÑOS 1990-2000



ANEXO N° 8

DECOMISOS MARIHUANA.
AÑOS 1990-2000

