

**DROGAS y  
CONFLICTO**

DOCUMENTOS DE DEBATE

DICIEMBRE 2006

no **15**

# **Sembrando vientos**

## **Control de drogas y guerra en Afganistán**

T  
N  
I

*Programa Drogas y Democracia*



TRANSNATIONAL INSTITUTE

**TNI Briefing Series**  
No 2006/5

# ÍNDICE

## AUTORES

Martin Jelsma  
Tom Kramer  
Cristian Rivier

## EDICIÓN

Amira Armenta

## TRADUCCIÓN

Beatriz Martínez Ruiz

## DISEÑO

Jan Abraham Vos

## IMPRENTA

Rosgal S.A. Montevideo

## APORTACIONES ECONÓMICAS

Ministerio de Asuntos  
Exteriores (Países Bajos)

## DATOS DE CONTACTO

Transnational Institute  
De Wittenstraat 25  
1052 AK Amsterdam  
Países Bajos  
Tel.: 31-20-6626608  
Fax: 31-20-6757176  
drugs@tni.org  
www.tni.org/drugas

El contenido de este documento se puede citar o reproducir, siempre que se mencione la fuente de información. El TNI agradecería recibir una copia del texto en que se use o cite este documento. Para recibir información sobre las publicaciones y actividades del TNI, le aconsejamos suscribirse a nuestro boletín quincenal, enviando una solicitud a: [tni@tni.org](mailto:tni@tni.org) o registrándose en [www.tni.org](http://www.tni.org)

Amsterdam, diciembre de 2006  
ISSN 1871-3408

- **Editorial** **3**
- **Disparos de advertencia. Proscripción y erradicación de opio en Afganistán** **4**
  - *La estrategia nacional de fiscalización de drogas afgana* 17
  - *La ley afgana de lucha contra los estupefacientes* 21
- **Fuerzas de la OTAN y lucha contra los estupefacientes** **22**
  - *El contexto regional: ¿un nuevo Gran Juego?* 28
  - *Afganistán en el mercado mundial de opiáceos* 30
- **Conclusiones: cambio de rumbo** **34**
- **Textos de referencia** **39**

*Esta publicación utiliza las numerosas conversaciones informales que el TNI ha mantenido con funcionarios implicados en la formulación de políticas con respecto a Afganistán y la fiscalización de drogas. Dada la naturaleza tremendamente politizada de estas cuestiones, preferimos mantener con las personas con quienes nos entrevistamos conversaciones abiertas en lugar de entrevistas formales con el fin de comprender mejor los dilemas políticos en juego. De ahí que los nombres de muchos de los funcionarios citados en este informe se mantengan en el anonimato.*

## DROGAS y

## CONFLICTO

- Núm. 1 *Europa y el Plan Colombia, abril de 2001*
- Núm. 2 *Al calor del debate. Fumigación y conflicto en Colombia, septiembre de 2001*
- Núm. 3 *Fusión de guerras. Afganistán, drogas y terrorismo, diciembre de 2001*
- Núm. 4 *Un enfoque desequilibrado. Desarrollo alternativo y erradicación, marzo de 2002*
- Núm. 5 *Superando el Impasse. Polarización y parálisis en la ONU, julio de 2002*
- Núm. 6 *Cambio de rumbo. Agenda para Viena, marzo de 2003*
- Núm. 7 *A contravía. Desarrollo alternativo y conflicto en Colombia, junio de 2003*
- Núm. 8 *Más allá del control de drogas. Centros operativos de avanzada (FOL), septiembre de 2003*
- Núm. 9 *Drogas y conflicto en Birmania (Myanmar). Los dilemas de las respuestas políticas, diciembre de 2003*
- Núm. 10 *¿Coca o muerte? Movimientos cocaleros en el Perú y Bolivia, abril de 2004*
- Núm. 11 *Una guerra inútil. Drogas y violencia en el Brasil, noviembre de 2004*
- Núm. 12 *Una espiral descendente. La proscripción del opio en Afganistán y Birmania, julio de 2005*
- Núm. 13 *¿Coca sí, cocaína no? Opciones legales para la hoja de coca, mayo de 2006*
- Núm. 14 *El paco bajo lupa. El mercado de la pasta base de cocaína en el Cono Sur, octubre de 2006*

*Todos los números de la serie están disponibles, en inglés y en español, en el sitio web del TNI: [www.tni.org/reports/drugs/debate-s.htm](http://www.tni.org/reports/drugs/debate-s.htm)*

**E**l espectacular aumento del cultivo de adormidera y la inesperada y contundente ofensiva talibán en Afganistán han generado una oleada de pánico entre la comunidad internacional.

En una conferencia de prensa organizada para anunciar las cifras del opio para 2006, las mayores jamás registradas, Antonio María Costa, director ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), exhortó *“a la OTAN a que emprendiera una acción militar vigorosa para destruir la industria del opio en la región meridional de Afganistán”*. Costa afirmó asimismo que en el sur de Afganistán, la lucha contra la insurgencia y la lucha contra las drogas *“deben reforzarse mutuamente con miras a romper el círculo vicioso de los terroristas que financian las drogas y los narcotraficantes que protegen a los terroristas”*, quienes estaban arrastrando *“al resto de Afganistán hacia un agujero insondable de destrucción y terror”*.<sup>1</sup> Haciendo hincapié en la necesidad de proporcionar a los campesinos mayor ayuda al desarrollo y de fortalecer las iniciativas para frenar la demanda de heroína, Costa especificó que no era partidario de que las tropas extranjeras o la ONUDD participaran directamente en la erradicación de campos de adormidera. No obstante, declaró: *“hago un llamamiento a las fuerzas de la OTAN para que destruyan los laboratorios de fabricación de heroína, desbaraten los bazares de opio que están en funcionamiento, ataquen los convoyes de opio y hagan comparecer ante la justicia a los grandes narcotraficantes. Invito a los países de la coalición a otorgar a la OTAN el mandato y los recursos necesarios”*.

En esa misma conferencia de prensa, Thomas Schweich, del Departamento de Estado de EEUU, abogó por medidas de erradicación más agresivas. *“Aunque coincidimos en que debemos mejorar nuestra capacidad de interdicción, lo cierto es que la erradicación es mucho más sencilla. Los campos se encuentran fácilmente (...) El campo de adormidera es la auténtica raíz del problema y debemos ir en su busca con empuje y dinamismo (...) Si no actuamos pronto, los vínculos entre el narcotráfico y la insurgencia se fortalecerán (...) Debemos golpear duro y golpear ahora, o prolongaremos nuestras iniciativas, tanto si se mide en tiempo como en coste de vidas”*.<sup>2</sup>

Este número de Drogas y Conflicto analiza con mayor detalle la reciente dinámica surgida en Afganistán: el récord histórico en la cosecha de este año, los encarnizados combates en el sur del país y las problemáticas respuestas políticas internacionales, muy bien ejemplificadas en las anteriores citas. El informe se centra principalmente en las iniciativas para la eliminación del opio en el país y en la polémica sobre la participación de las fuerzas militares en las operaciones antidroga. Además, se ofrecen otros apartados con información general sobre otras cuestiones relevantes, como la estrategia afgana de fiscalización de drogas, su nueva ley en materia de lucha contra los estupefacientes y el papel de Afganistán en el mercado mundial de los opiáceos. El capítulo final presenta algunas conclusiones y recomendaciones generales.

A veces da la sensación de que los políticos ven a los talibanes, a los traficantes de drogas y los campos de opio con una lógica parecida, totalmente distorsionada; los consideran elementos malignos que se deben matar, arrestar y erradicar para ir reduciendo su número hasta que el problema desaparezca. Pero las causas que subyacen a la situación que se vive en Afganistán están profundamente arraigadas y son complejas, por lo que toda solución inmediata que parta de esta lógica destructiva es un simple espejismo. Tras unos primeros pasos prometedores, las iniciativas de construcción de la paz, la reconstrucción, y los enfoques sostenibles para reducir la dependencia del país de la economía del opio están perdiendo terreno muy rápidamente.

Los primeros indicios flotaban en el ambiente ya en 2005. El viceministro del Interior afgano para la Lucha contra los Estupefacientes, general Muhammad Daud, advirtió: *“la gente necesitará otras fuentes de ingreso lo antes posible; en caso contrario, presenciaremos una gran catástrofe”*.<sup>3</sup> Y el general James Jones, comandante supremo aliado en Europa de la OTAN fue citado el año pasado diciendo: *“si se tira del hilo de la lucha contra los estupefacientes por el extremo equivocado... habrá que tener cuidado con las consecuencias inesperadas”*.<sup>4</sup> En este mismo instante, se están preparando operaciones de erradicación por los próximos meses, antes de la recolección de la adormidera. Es por lo tanto un buen momento para replantearse algunas de las estrategias que se están adoptando, pues podrían alimentar la propagación de la violencia y minar la reconstrucción de Afganistán.

<sup>1</sup> ONUDD, *La principal autoridad de las Naciones Unidas en la lucha contra la droga pide más recursos a la OTAN en Afganistán*, Comunicado de prensa, Bruselas, 12 de septiembre de 2006.

<sup>2</sup> Schweich, Thomas A., vicesecretario adjunto de Asuntos Internacionales sobre Estupefacientes y Aplicación de la Ley, *Afghanistan Opium Survey 2006, Remarks at United Nations Office on Drugs and Crime Press Event*, Bruselas, Bélgica, 12 de septiembre de 2006.

<sup>3</sup> Citado en: Aizenman, N.C., *Afghans Report Decline of Poppy Crop, Officials Credit Karzai's Appeals, but Warn Aid Is Needed to Ensure Success*, Washington Post, 6 de febrero de 2005.

<sup>4</sup> *Poppy Crackdown Could Alienate Warlords And Imperil Afghan Poll, Say US Generals*, The Financial Times, 3 de enero de 2005.



*“La erradicación no ha funcionado en ningún lugar; sólo ha creado conflictos sociales. Será otra guerra contra las drogas. ¿Y quién necesita otra guerra en este país?”*

(Leo Brandenburg, jefe de equipo de Project for Alternative Livelihoods, Jalalabad)

*“Acabar con el cultivo de adormidera es una moneda con dos caras: una buena y otra mala. La buena es que al ser dañino para las personas y malo para el mundo, es mejor acabar con el cultivo de opio. La parte mala es la que toca a gente como nosotros. Somos muy pobres y no tenemos otra salida.”* (Campesino del distrito de Dar-i-Nur, provincia de Nangarhar)

**“H**oy doy las gracias a Dios por la cosecha de este año”, fueron las palabras de Gul Agha, un campesino

de la provincia de Helmand que cosechó 90 kilos de opio crudo en mayo de 2006.<sup>1</sup> Afganistán es el mayor productor mundial de opio e informes recientes indican que la producción de 2006 ha establecido un nuevo récord. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), en la temporada 2005-2006 el cultivo de opio cubría unas 165.000 hectáreas (ha), lo que equivaldría a un aumento del 59% con respecto a la temporada anterior. La ONUDD calcula que la producción de opio pasó de 4.100 toneladas métricas, en 2005, a 6.200 toneladas métricas en 2006, una cifra que representaría el 92% de la producción mundial.<sup>2</sup>

No es tarea fácil encontrar datos fidedignos sobre cualquier aspecto de la realidad afgana, y el cultivo y la producción de opio no son ninguna excepción. Por lo tanto, todas estas cifras se deberían manejar con cautela. Sin embargo, las elevadas cifras de producción en Afganistán durante los últimos 15 años (salvo en 2001, a raíz de la proscripción del opio de los talibanes) son un claro indicio de la magnitud del problema, que no se puede solventar de la noche a la mañana.

La incapacidad de reducir la producción de opio en Afganistán se ha traducido en una enorme presión internacional sobre el gobierno afgano para que éste incremente sus programas represivos de fiscalización de drogas, que incluirían la erradicación y la aplicación estricta de proscripciones de opio. Pero esta presión que busca soluciones rápidas es poco realista y, además, desde una perspectiva militar, económica y social, incluso superflua.

*“No dispones del tiempo que tienes en otros países para resolverlo”, afirma un funcionario estadounidense en Kabul. “El problema de las drogas tardará 10 años en solucionarse; puede que 20. Pero debemos hacer algo a corto plazo para reducir la producción de opio.”*<sup>3</sup> EEUU no es el único que persigue resultados inmediatos. La opinión de algunos diplomáticos de países miembro de la UE poco difiere: *“el gobierno afgano se ha comprometido a reducir la producción de opio. Tiene que disminuir, y no queda tiempo ni espacio político para esperar al desarrollo.”*<sup>4</sup>

Las consiguientes políticas represivas tendrán un impacto negativo notable en los medios de vida de los cultivadores de opio. Al perseguir una disminución en la producción de opio sin antes garantizar el sustento de los sectores rurales, se corre también el probable riesgo de que dichas políticas no sean sostenibles y exacerben aún más la ya deteriorada situación de seguridad en el país.

## Diferencias regionales

El cultivo de opio en Afganistán presenta diferencias regionales significativas. Además, la propia economía del opio se ha revelado como un proceso bastante dinámico, con varios giros en el patrón de los niveles de cultivo. El principal aumento en el cultivo se ha producido en el sur del país, donde también se ha intensificado el conflicto armado.

Las provincias de Nangarhar, Helmand y Kandahar han sido, tradicionalmente, las principales

<sup>1</sup> Abdul Samad Rohani, *Poppy Growers get Bumper Yield in Helmand*, Pajhwok Afghan News, 2 de mayo de 2006.

<sup>2</sup> O un 82% del cultivo mundial (en ha). UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2006*, Executive Summary, septiembre de 2006.

<sup>3</sup> Entrevista con un funcionario estadounidense, Kabul, mayo de 2006.

<sup>4</sup> Entrevista con un diplomático de un país miembro de la UE, Kabul, mayo de 2006.

regiones cultivadoras de opio en Afganistán. Pero mientras que la producción de opio (en toneladas métricas) en Nangarhar ha disminuido notablemente en los últimos tres años, la provincia meridional de Helmand ha presenciado un marcado incremento de ese mismo cultivo durante dicho periodo. Además, el cultivo de opio se ha extendido desde las apenas ocho grandes provincias productoras de hace diez años a 28 de las 34 provincias del país en 2006. Por otro lado, se ha experimentado un destacado aumento de los cultivos en el norte, sobre todo en la provincia de Balj, una región que tradicionalmente no era una importante productora de opio y que, en 2005, pasó a ser la tercera más importante.<sup>5</sup> En 2006, las provincias con los mayores niveles de cultivo (en ha) eran: Helmand, Kandahar, Farah y Uruzgán (en el sur, y Balj y Badakshan en el norte).<sup>6</sup>

Según los datos disponibles, Nangarhar fue la segunda mayor provincia productora de opio en

2003-2004, con una producción que representaría en torno a una quinta parte del total.<sup>7</sup> Aunque la inestabilidad política y socio-económica son factores que contribuyen al cultivo de opio a gran escala al este de Afganistán, la falta de seguridad y de un sistema jurídico no es el único motivo que subyace al fenómeno. Sería “equivocado presuponer que la expansión del cultivo de adormidera es una mera consecuencia de la ausencia de restricciones legales. La sequía, el aumento de la presión demográfica, la caída del precio del trigo y la falta de fuentes de ingresos alternativas y seguras han confluído para crear un entorno en que cada vez menos hogares del este de Afganistán consideran que pueden cubrir sus necesidades básicas sin recurrir al cultivo de la adormidera”.<sup>8</sup>

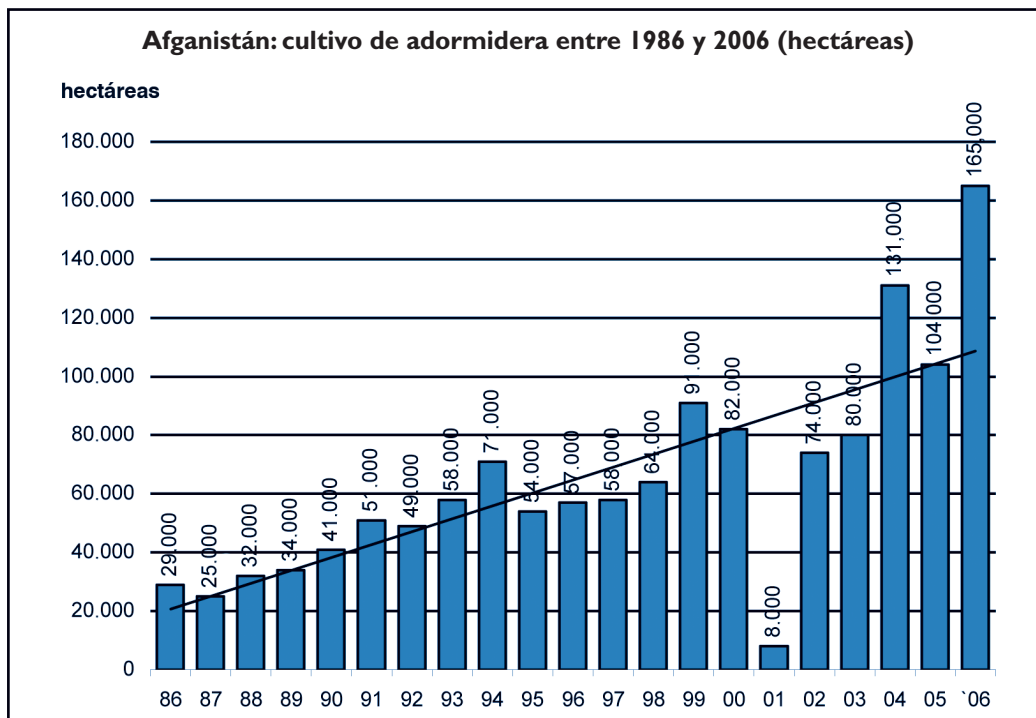
Aún así, Nangarhar experimentó un sorprendente descenso del 96% en la producción al

<sup>5</sup> Weir, A., *Licit Livelihoods in an Opium Economy: Alternative Livelihoods in Afghanistan*, asesor técnico jefe, FAO Alternative Agricultural Livelihoods Programme, Kabul, Afganistán, mayo de 2006, y: UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2006*, Executive Summary, septiembre de 2006.

<sup>6</sup> UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2006*, Executive Summary, septiembre de 2006.

<sup>7</sup> Mansfield, D., *Pariah or Poverty? The Opium Ban in the Province Nangarhar in 2004/05 Growing Season and its Impact on Rural Livelihood Strategies*, Project for Alternative Livelihoods in Eastern Afghanistan (PAL), Development-oriented Drug Control Programme (DDC), Policy Brief No.1, Jalalabad/ Eschborn, septiembre de 2005.

<sup>8</sup> Mansfield, D., *Diversity and Dilemma: Understanding Rural Livelihoods and Addressing the Causes of Opium Poppy Cultivation in Nangarhar and Laghman, Eastern Afghanistan*, PAL – Internal Document No.2., diciembre de 2004.





año siguiente. La severa aplicación de una proscripción nacional sobre el cultivo de opio por parte del entonces gobernador provincial de Nangarhar, Haji Din Mohammad (relevado de sus funciones en junio de 2005), desempeñó un papel fundamental en este descenso. Algunos observadores atribuyen esto al hecho de que el antiguo gobernador era un amigo de Karzai con ambiciones ministeriales, por lo que habría decidido tomar medidas audaces para frenar la producción. Además de amenazar con la erradicación, los dirigentes locales prometieron a los campesinos que, si cumplían con la proscripción, llegaría un gran volumen de ayuda. Se baraja también la posibilidad de que la proscripción fuera viable porque el año anterior la provincia había tenido una cosecha récord y, por lo tanto, se seguía contando con unas existencias de opio considerables para amortiguar el impacto.

Es evidente, no obstante, que poderosas redes de comercio de drogas se adaptan a este cambiante entorno y se benefician de la falta de seguridad y de un sistema jurídico. *“Este aumento en la producción y la expansión del cultivo en todo el país indican el grado de poder y capacidad de la denominada ‘mafia de las drogas’ en Afganistán (...) [Hay] claros indicios de que el desplazamiento de la producción hacia el norte en general, y a la provincia de Balj en particular, se ve alimentada con el suministro de apoyo técnico, crédito y semillas de amapola mejoradas por parte de los experimentados campesinos de Nangarhar.”*<sup>9</sup> El mismo informe señala que también hay pruebas de que traficantes de Nangarhar han incrementado su participación en la producción y la exportación de heroína.

En contraposición, las provincias del sur, sobre todo Helmand, han sido recientemente testigo de un tremendo aumento en la producción de opio. La combinación de medidas de fuerza y la promesa de ayuda para el desarrollo redujo el cultivo en la provincia de Helmand de unas 30.000 ha en la temporada 2001-2002 a unas 15.000 ha en 2002-2003. Sin embargo, la tendencia se reveló como insostenible. El cultivo volvió a aumentar hasta unas 30.000 ha al año siguiente,<sup>10</sup> y los

niveles de cultivo siguen al alza. Durante la época de la cosecha de 2006, un funcionario británico ya lo predijo: *“será descomunal. Yo diría que será la mayor de la historia”*.<sup>11</sup>

Esta opinión resultó ser acertada, pues el nivel de cultivo de 2006 alcanzó unas 69.000 ha, es decir, más del doble de las 26.500 ha de 2005 y muy por encima del anterior nivel récord de cultivo, estimado en 45.000 ha, en 1999. Según datos de la ONUDD para 2006, Helmand es ahora la mayor región productora del país y, de hecho, del mundo entero, superando a Birmania, el segundo mayor productor mundial, donde el cultivo de opio durante ese mismo período se redujo a unas 21.500 ha.<sup>12</sup>

Asimismo, se observan diferencias significativas en el cultivo de opio dentro de cada provincia, donde los cambios en los niveles de producción vienen determinados por un complejo conjunto de factores. Dentro de los distritos, e incluso analizando unidades domésticas concretas, los niveles de cultivo pueden variar notablemente y, por lo tanto, merecerían un enfoque distinto. Si se ignoran estas diferencias, no sólo cabe cuestionarse si las medidas para contener los niveles de producción generarán resultados sostenibles, sino que dichas medidas podrían incluso resultar, de hecho, contraproducentes.

El Banco Mundial ha clasificado los hogares del entorno rural que participan en la economía del opio en Afganistán en tres tipos: (1) “más acomodados” y no dependientes; (2) menos acomodados pero no dependientes; y (3) pobres y altamente dependientes.<sup>13</sup> En líneas generales, los campesinos de la primera categoría tienen otras fuentes de ingresos aparte del opio, viven en el centro del distrito o la provincia, disponen de un mejor acceso a servicios, tierras y riego, y mercados donde pueden vender productos agrícolas y fuerza de trabajo. Los campesinos de las categorías (2) y (3) carecen de dichas oportunidades y necesitan fuentes de ingresos alternativas.

<sup>9</sup> Weir, A., op.cit.

<sup>10</sup> Mansfield, D., *What is Driving Opium Poppy Cultivation? The Pressures to Reduce Opium Poppy Cultivation in Afghanistan in the 2004/05 Growing Season*, consultor independiente, Informe para la ADIDU, marzo de 2005.

<sup>11</sup> Walsh, D., *Afghan Province to Provide One-third of World's Heroin*, The Guardian (RU), 14 de junio de 2006.

<sup>12</sup> UNODC, *Executive Summary Golden Triangle Opium Survey 2006*.

<sup>13</sup> World Bank, *Treating the Opium Problem in World Bank Operations in Afghanistan*, Guideline Note, 2006.

Un estudio reciente sugiere que el cultivo de adormidera está disminuyendo en aquellos distritos donde la población goza de un mejor acceso a determinados bienes y servicios, entre los que se incluiría la gobernanza y la seguridad. En algunas provincias, se han logrado algunos avances en la reducción del cultivo de opio en los distritos mejor comunicados y más acomodados, mientras que, al mismo tiempo, los niveles de cultivo han aumentado en los distritos más remotos.<sup>14</sup> Esta división centro-periferia ilustra perfectamente lo que está sucediendo en la provincia de Nangarhar, donde, después de dos años consecutivos de descenso en los niveles totales de cultivo, éstos se han vuelto a incrementar en las zonas montañosas remotas. Sin embargo, en las zonas más cercanas al centro provincial, donde suele haber un mejor acceso a tierras, riego, y mercados de bienes y trabajo, las reducciones en el cultivo de opio han sido sostenidas. El nivel de cultivo total en la provincia de Nangarhar (calculado en torno a las 5.000 ha en 2006) no ha vuelto a alcanzar el nivel máximo de 28.000 ha correspondiente a la temporada 2003-2004. No obstante, estas diferencias no se detectan en el sur de Afganistán, donde el conflicto armado se ha recrudecido y la capacidad del gobierno para suministrar servicios es prácticamente nula. “Se corre el riesgo de que los logros en el ámbito de distrito y provincia en algunas zonas del país queden eclipsados por el total de las cifras finales de cultivo”, advierte el informe.<sup>15</sup>

## Deterioro de la seguridad en el sur

La situación en el sur no es comparable a la del resto del país. La intensificación del conflicto

<sup>14</sup> Mansfield, D., *Exploring 'Shades of Grey': An Assessment of the Factors Influencing Decisions to Cultivate Opium Poppy in 2005/2006*, ADIDU, febrero de 2006.

<sup>15</sup> Ibid. p. i.

armado y la falta de una presencia gubernamental fuera de las capitales provinciales, en términos de acceso al suministro de servicios públicos y a la prestación de éstos, han contribuido enormemente al aumento del cultivo de opio en esta región.

Aunque los gobernadores provinciales, representantes del Estado, participan en iniciativas para la erradicación, se dice que elementos anti-gubernamentales han animado a la población rural del sur a aumentar el cultivo de opio. De hecho, se ha acusado a los talibanes de intentar incitar el cultivo de opio en el sur emitiendo las denominadas *shabnameh* (“misivas nocturnas”), ofreciendo protección a aquellos que decidan cultivar adormidera y, al mismo tiempo, amenazando a las personas que no sigan sus instrucciones. Esto plantea un complejo dilema a los campesinos. “No sabemos qué hacer. El gobierno nos dice que no cultivemos adormidera y los talibanes nos

dicen lo contrario. Si no la cultivamos, los talibanes nos matarán pero, si lo hacemos, el gobierno destruirá nuestras cosechas.”<sup>16</sup> Según una fuente militar occidental: “el cultivo de opio se ha convertido en una cuestión política. Si cultivas opio, estás contra el gobierno. Si no lo cultivas, estás de su lado”.<sup>17</sup>

Tal como explica un médico afgano de Helmand: “los talibanes están animando a la gente a cultivar adormidera porque el gobierno desea detener esta práctica y los talibanes son contrarios a esta política. Para los talibanes, se trata de una oportunidad de oro para atacar a EEUU. Los talibanes dijeron a los campesinos que debían cultivar tanto opio como les fuera posible y que, sino lo hacían, harían algo en su contra”.<sup>18</sup>

Las redes de las drogas operan en un entorno inestable. Tanto elementos antigubernamenta-

<sup>16</sup> Ibid. p 14.

<sup>17</sup> Entrevista con una fuente militar occidental, Kabul, mayo de 2006.

<sup>18</sup> Entrevista con el Dr. Gul Kahn, Kabul, mayo de 2006.

les como comerciantes de drogas explotan el mismo espacio. Sin embargo, hasta la fecha, las pruebas de que los talibanes hayan incitado a los campesinos a cultivar opio son meramente anecdóticas. Tampoco existen pruebas firmes de que los talibanes participen a gran escala en el comercio de las drogas. “Posiblemente exista una alianza natural entre los traficantes de drogas y los talibanes, pues ambos se benefician de la inestabilidad”, afirma un funcionario estadounidense en Kabul. “Pero no creo que los talibanes desempeñen un papel destacado en el comercio de las drogas; ni tampoco Al Qaeda. La cuestión depende de delincuentes dedicados a las drogas, aunque tengan algunas relaciones con los talibanes”.<sup>19</sup>

Igual de falsa es la extendida idea de que los talibanes se encuentran detrás de toda la resistencia armada al gobierno afgano y las fuerzas de seguridad internacionales en el país. La resistencia armada es fomentada por diversos actores, entre los que se encontrarían delincuentes, caudillos derrocados, los talibanes y otras personas que están organizando una “auténtica rebelión” contra el gobierno de Kabul. Hay también muchos conflictos tribales locales. El crecimiento de la población durante los últimos años, acompañado por tres años de sequía y el empeoramiento de la seguridad, ha incrementado la presión demográfica. Los conflictos locales se libran a menudo por el derecho a tierras y agua, ambos bienes escasos.

Este panorama se ve confirmado por una fuente militar occidental. “No puedo precisar sobre cómo caracterizar a la oposición antigubernamental. Hay muchas zonas grises. Cuando estalla un conflicto, la gente suele culpar al otro bando acusándolo de talibán, pero lo que están diciendo en realidad es que se trata de una tribu talibán”.<sup>20</sup>

La falta de seguridad en el sur no es ninguna novedad. De hecho, vastas zonas de las provincias de Helmand, Kandahar y Uruzgán han sido espacios sin gobierno desde la salida de los talibanes. “Lo que se aprecia es un deterioro de la seguridad”, comenta una fuente militar occidental. “A causa de su presencia [militar occidental] en la

zona, las fricciones se acentúan. Pero siempre han estado latentes”.<sup>21</sup>

## Amapolas y pobreza

Afganistán es un país pobre según todas las clasificaciones oficiales. Décadas de destrucción durante la guerra civil han causado grandes estragos entre la población afgana. El Banco Mundial calcula que en torno a 3,5 millones de habitantes del medio rural afgano son extremadamente pobres, otros 10,5 millones son vulnerables a padecer pobreza extrema y el resto de la población, 3,5 millones de personas, aunque menos pobre, no deja de ser vulnerable a la pobreza.<sup>22</sup> Afganistán tiene uno de los indicadores de desarrollo humano más bajos del mundo. En el Informe de Desarrollo Humano 2004 del PNUD, Afganistán estaba casi al final de la lista, sólo por encima de Burundi, Malí, Burkina Faso, Níger y Sierra Leona. Según dicho informe: “en lo referente a la pobreza, la mayoría de la población afgana se puede considerar pobre”.<sup>23</sup>

A pesar de este dato, algunos observadores internacionales opinan que muchos de los campesinos afganos que cultivan opio no lo hacen por necesidad. Por lo tanto, defienden medidas más represivas, como la erradicación de los campos de adormidera, arguyendo que los campesinos de algunas zonas que ahora cultivan opio nunca lo hicieron en el pasado. “Los campesinos están infringiendo la ley; y ahí hay una parte de necesidad y otra de avaricia”, señala un representante de un organismo internacional. “En el pasado, no había amapola por doquier. Se ha producido una gran expansión, una actividad que realmente trasciende la necesidad. No es tan sencillo como afirmar que los campesinos tienen necesidades y esto es lo único que pueden cultivar. Hay campesinos que quieren un televisor o una motocicleta”.<sup>24</sup>

<sup>19</sup> Entrevista con un funcionario estadounidense, Kabul, mayo de 2006.

<sup>20</sup> Entrevista con una fuente militar occidental, Kabul, mayo de 2006.

<sup>21</sup> Entrevista con una fuente militar occidental, Kabul, mayo de 2006.

<sup>22</sup> World Bank, *Afghanistan: Poverty, Vulnerability and Social Protection: An Initial Assessment*, Human Development Unit, South Asia Region, 7 de marzo de 2005.

<sup>23</sup> UNDP, *Afghanistan: National Human Development Report 2004; Security with a Human Face: Challenges and Responsibilities*. Afganistán ocupaba el puesto 173 de los 177 países analizados.

<sup>24</sup> Entrevista con un representante de un organismo internacional, mayo de 2006.



La ONUDD ha llegado hasta el punto de manifestar que: *“aunque la pobreza sigue siendo un factor clave para cultivar adormidera en el ámbito de las explotaciones agrícolas, no existe una relación causal entre la pobreza y el cultivo”*.<sup>25</sup> En la encuesta de 2006 sobre el opio en Afganistán, este organismo sostiene que: *“las principales provincias donde se cultiva adormidera no son las más pobres. Datos de encuestas municipales sobre la renta del año anterior indican que los ingresos medios anuales de las unidades domésticas que cultivaban adormidera en 2005 eran un 36% superior a los de aquellas que no la cultivaban”*.<sup>26</sup>

Según esta línea de pensamiento, la pobreza no es más que una cuestión de ingresos. Pero estas definiciones tan miopes de la pobreza son obsoletas. Las actuales definiciones de pobreza incluyen un amplio abanico de factores socio-económicos y de seguridad que definen la capacidad de las personas para vivir con dignidad. En realidad, otros organismos de la ONU y el Banco Mundial se suelen decantar actualmente por dichas definiciones.

Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (UNHCHR): *“la privación económica –la falta de ingresos– es un rasgo habitual en la mayoría de definiciones de pobreza. Pero este factor de por sí no tiene en cuenta la multitud de aspectos sociales, culturales y políticos del fenómeno. La pobreza no constituye únicamente una privación de recursos económicos o materiales, sino también una violación de la dignidad humana”*.<sup>27</sup> En un documento emitido en 2001 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, la pobreza se define como “una condición humana

que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”.<sup>28</sup>

“La pobreza humana”, explica el Informe de Desarrollo Humano Nacional 2004 del PNUD para Afganistán, *“es un problema multidimensional que comprende desigualdades en el acceso a bienes productivos y servicios sociales; estado de salud, formación y nutrición bajos; sistemas de protección social débiles; vulnerabilidad a riesgos en el ámbito macro y micro; desplazamiento humano; desigualdades de género y marginación política”*.<sup>29</sup>

*Aunque puede que haya hogares dedicados al cultivo de opio que tengan unas rentas relativamente superiores a las de aquellos que no lo cultivan, éstos seguirían clasificándose como pobres en virtud de otros factores*

Aunque puede que haya algunos hogares dedicados al cultivo de opio que tengan unas rentas relativamente superiores a las de aquellos que no lo cultivan, éstos seguirían clasificándose como pobres en virtud de otros muchos factores. Según el Banco Mundial: *“la pobreza en Afganistán es multi-*

*dimensional y comporta una compleja interacción entre escasez de activos (físicos, financieros y humanos), años de inseguridad y sequía, endeudamiento, infraestructuras y servicios públicos deficientes, papeles tradicionales y otros factores”*.<sup>30</sup>

Durante la presentación del Estudio del Opio en Afganistán 2006, en una rueda de prensa en Bruselas, el director ejecutivo de la ONUDD, Sr. Costa, se reafirmó en la idea de que no hay ninguna relación evidente entre la pobreza y el cultivo de adormidera. No obstante, no hay duda de que el gobierno afgano no comparte ese punto de vista, y el ministro afgano de Lucha contra los Estupefacientes (LCE), H.E. Habibullah

<sup>25</sup> UNODC, *Strategic Planning Framework for Afghanistan*, agosto de 2006, p. 3.

<sup>26</sup> UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2006*, Executive Summary, septiembre de 2006, p. 28.

<sup>27</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *What is Poverty? Human Rights in Development*, <http://www.unhcr.ch/development/poverty-02.html>

<sup>28</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (2001). *La pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 10 de mayo de 2001, E/C.12/2001/10.

<sup>29</sup> UNDP, op.cit. p. 4.

<sup>30</sup> World Bank, *Afghanistan; Poverty, Vulnerability and Social Protection*, p. ii.

Qadiri, también presente en el acto, lo contradijo públicamente.<sup>31</sup>

Los funcionarios del gobierno afgano tampoco coinciden con los datos de la ONUDD que afirman que los ingresos de los campesinos que cultivan adormidera son muy superiores a los de los campesinos que tienen otras cosechas, como el trigo. “Se trata de un cálculo muy artificial”, opina Mohammad Ehsan Zia, ministro afgano de Rehabilitación y Desarrollo Rurales. “Los campesinos que cultivan opio pierden otras posibles fuentes de ingresos. En Afganistán, por ejemplo, la agricultura y la cría de animales van de la mano. Los campesinos con otras cosechas también tienen animales, como una vaca lechera, un burro para el transporte, cabras u ovejas. Pero si cultivan adormidera, no obtienen forraje de la cosecha para alimentar a los animales. Así que deben comprarlo y, si carecen del dinero necesario, se ven obligados a vender los animales. No sólo nos debemos centrar en lo que la gente obtiene de sus tierras, sino también en otras posibles fuentes de ingresos.”<sup>32</sup>

### ‘Los codiciosos, no los necesitados’

La erradicación en Afganistán es competencia del gobierno afgano, se considera una tarea de imposición en el cumplimiento de la ley y depende de la Fuerza Central para la Erradicación de la Adormidera (CPEF en inglés), controlada por EEUU y la Policía Nacional Afgana (PNA). Según el viceministro del Interior para la Lucha contra los Estupefacientes, general Muhammed Daud, que es responsable del programa: “aquellos que

*cultivan adormidera abren las puertas a la inestabilidad, el terror y la corrupción en sus provincias, lo cual impide la reconstrucción social y económica de su propia comunidad”.*<sup>33</sup>

El presidente afgano, Hamid Karzai, ha comunicado a los gobernadores provinciales que deben reducir el cultivo de opio en sus respectivas provincias. Estos gobernadores, a su vez, han delegado la responsabilidad de reducir el cultivo de amapola a las autoridades de distrito. En muchos casos, estas autoridades han sido amenazadas con el despido en caso de que se encuentre adormidera en sus zonas. Las autoridades de distrito, por su parte, convocan a los dirigentes tribales y a los miembros de la shura de las aldeas

para convencerlos de que no cultiven opio. Según un informe, los dirigentes de distrito prometieron que muy pronto llegaría ayuda del gobierno afgano o de la comunidad internacional si cumplían con la proscripción del opio. “La investigación de campo sugiere que, cuando comenzó la temporada y algunos campesinos empezaron a cultivar adormidera,

*los mayores de la tribu y los miembros de la shura de cada aldea fueron convocados de nuevo ante el centro del distrito, donde se les informó que los aldeanos debían erradicar la adormidera o se enfrentarían a arrestos.”*<sup>34</sup>

Los funcionarios gubernamentales reconocen que la proscripción generará dificultades para las comunidades locales que dependen del cultivo de opio, pero consideran que, para ponerle fin, este tipo de presión es imprescindible. En palabras del Dr. Mohammed Zafar, del ministerio de Lucha contra los Estupefacientes: “las drogas generan corrupción y provocan inestabilidad en nuestro país; por eso también deberíamos emplear la fuerza. No obstante, ésta debería estar en consonancia con los medios de vida de los campesinos. Primero, debe-

*Los funcionarios gubernamentales reconocen que la proscripción generará dificultades para las comunidades locales que dependen del cultivo de opio*

<sup>31</sup> Conferencia de prensa en Bruselas con motivo de la presentación de la Encuesta del Opio en Afganistán 2006 de la ONUDD, 12 de septiembre de 2006.

<sup>32</sup> Tillmann Elliesen, “Afghanistan must sit in the driver’s seat”, entrevista con Mohammad Ehsan Zia, ministro de Rehabilitación y Desarrollo Rurales, Gobierno de la República Islámica de Afganistán, 1 de octubre de 2006.

<sup>33</sup> Pajhwok Afghan News, Over 8,500 hectares of poppy crop destroyed, 15 de mayo de 2006.

<sup>34</sup> Mansfield, D., What is Driving Opium Poppy Cultivation?

*ríamos apuntar a los traficantes. Al mismo tiempo, habría que formar a los campesinos. Sé que los campesinos tienen problemas. Sin embargo, también los tienen nuestros intereses nacionales*".<sup>35</sup>

Las medidas de erradicación forman parte de la Estrategia Nacional de Fiscalización de Drogas de Afganistán, que cuenta con el apoyo de la comunidad internacional. La Unidad Central para la Supervisión de la Erradicación de Adormidera (CEPM en inglés) proporciona información sobre los objetivos de la erradicación, utilizando criterios desarrollados por el ministerio de Lucha contra los Estupefacientes, bajo cuya tutela opera. La CEPM está cofinanciada por el Reino Unido. En opinión de Peter Holland, jefe de la Unidad Interdepartamental del gobierno británico sobre Drogas en Afganistán (ADIDU): "el ámbito en que nos estamos centrando especialmente consiste en suministrar información específica para garantizar que toda erradicación se realice en zonas donde ya existen medios de vida alternativos, de modo que también se dirija hacia aquellos a quienes calificamos de codiciosos, no a los necesitados. También prestamos apoyo a la ONUDD y al gobierno afgano para verificar que la erradicación se haya producido".<sup>36</sup>

La ONUDD calcula que, a mediados de 2006, el gobierno afgano había erradicado 15.000 hectáreas de adormidera, tres veces más que el año anterior.<sup>37</sup> Holland sitúa el área "erradicable" en unas 50.000 ha, pero opina que la falta de capacidad hace imposible que se erradique más de lo que ya se está haciendo ahora. "Vamos a estudiar lo que estaba planeado y lo que se ejecutó. Hay problemas de acceso y capacidad. Las zonas objetivo son, de hecho, zonas de fácil acceso".<sup>38</sup>

Las medidas de erradicación han variado dependiendo de la zona. Como los gobernadores provinciales son los principales encargados de la erradicación, la respuesta es distinta en cada provincia. Así, mientras algunos gobernadores

han respaldado activamente la campaña de erradicación, otros han decidido ignorarla. Según un economista afgano: "algunos gobernadores no están haciendo nada; puede que incluso ellos mismos o sus amigos se beneficien con ello".<sup>39</sup> Un estudio de 2006 sugiere que la erradicación no se ha realizado de forma sistemática, no sólo en el ámbito de las provincias, sino incluso en el de los pueblos. La mayoría de campesinos entrevistados para la investigación opinaba que la erradicación se dirigía contra "los pobres" y las personas que vivían cerca de la carretera.<sup>40</sup> Otra investigación ha confirmado lo poco sistemático del modelo de erradicación.<sup>41</sup> Según un estudio realizado en las provincias de Helmand y Ghor, la erradicación, y seguramente también la interdicción, ha otorgado a poderosos actores locales un mayor control sobre la economía del opio.<sup>42</sup>

## Generando un riesgo

La ONUDD calcula que la erradicación total durante la temporada 2005-2006 fue de unas 15.000 ha, una cifra que representaría menos del 10% de las supuestas 165.000 ha que se cosecharon. Según un observador internacional en Kabul: "la erradicación ha sido un fracaso durante cuatro años. Este año hay más erradicación, pero la producción de amapola también se ha incrementado. La erradicación apenas afectará la producción total".<sup>43</sup>

Aunque las voces que abogan por un enfoque basado en la erradicación van en aumento, no hay pruebas empíricas de que ésta conduzca a una reducción en el cultivo de opio. Al contrario, la experiencia sobre el terreno demuestra que el uso simultáneo de desarrollo alternativo y erradicación —al que se suele aludir como el 'enfoque de la zanahoria y el garrote'— es contraproducente. Una evaluación temática sobre

<sup>35</sup> Entrevista con el Dr. Mohammed Zafar, director de Reducción de la demanda de drogas, Ministerio de Lucha contra los Estupefacientes, Kabul, 14 de mayo de 2006.

<sup>36</sup> Respuestas del Sr. Peter Holland, jefe de la ADIDU, Defence Committee: Evidence, 7 de marzo de 2006.

<sup>37</sup> UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2006*, Executive Summary, septiembre de 2006, p. 17.

<sup>38</sup> Entrevista con Peter Holland, jefe de la ADIDU, Foreign and Commonwealth Office, Londres, 28 de abril de 2006.

<sup>39</sup> Entrevista con un representante afgano del Banco Mundial, mayo de 2006.

<sup>40</sup> Mansfield, D., *Exploring 'Shades of Grey'*, p. 17.

<sup>41</sup> Senlis Council, *Helmand at War, The Changing Nature of Insurgency in Southern Afghanistan and its Effects on the Future of the Country*, Londres, junio de 2006, p. 43-45.

<sup>42</sup> Pain, A., *Opium Trading Systems in Helmand and Ghor*, AREU, Kabul, enero de 2006, p. 21.

<sup>43</sup> Entrevista con un representante internacional en Kabul, 16 de mayo 2006.



desarrollo alternativo realizada por la ONUDD concluyó que: “los proyectos de desarrollo alternativo impulsados por la seguridad y otras inquietudes no relacionadas con el desarrollo, por lo general, no han sido sostenibles y podrían desembocar en la expansión o el retorno de los cultivos ilícitos, o en la materialización de condiciones adversas, incluida una menor seguridad”.<sup>44</sup>

“Debemos dejar muy claro lo que deseamos lograr con la erradicación”, advierte una fuente militar occidental en Kabul.<sup>45</sup> Pero, normalmente, el objetivo exacto que persigue la erradicación es algo confuso. ¿Se trata de reducir el cultivo de opio destruyendo físicamente parte de la cosecha? ¿Se busca crear un factor de riesgo asociado al cultivo de opio para disuadir a los campesinos de plantar adormidera? ¿O acaso el objetivo es el de reducir los fondos con los que se financian grupos contrarios al Estado?

Los diplomáticos occidentales se apresuran a subrayar que la erradicación sólo es un componente más de la estrategia. “La política de lucha contra los estupefacientes no consiste en empezar erradicando. Al erradicar en zonas específicas, se está generando un riesgo. Los medios de vida alternativos de por sí no disuadirán a la gente (...) Si pudiera generar un riesgo distinto al de la erradicación, lo haría. Pero si un campesino tiene acceso a los medios necesarios para cultivar otras cosechas, acceso a tierras, agua, etc., en esos casos, la erradicación debería estar ahí para darles un último empujón”.<sup>46</sup> En virtud de la nueva ley sobre estupefacientes, también es delito que un terrateniente obligue o incite a la gente a cultivar adormidera. “Debemos hacer disparos de advertencia, y que si descubrimos cultivos de adormidera en

las tierras [de alguien], irán a la prisión.”<sup>47</sup>

Sin embargo, la experiencia sobre el terreno en Afganistán demuestra que esta lógica no se sostiene. El riesgo de la erradicación no es, por definición, un factor determinante en la decisión de cultivar opio. Según un estudio de 2006: “no basta con tener en cuenta el riesgo que la destrucción de la cosecha impone a los hogares del medio rural, ya que un campesino no asociará un auténtico coste financiero con la pérdida de la cosecha a menos que haya disponibles otras opciones legales de ingresos”. Más bien, arguye el informe, “el riesgo asociado con el contexto de inseguridad en que vive la mayoría de campesinos de adormidera es un

factor determinante de su comportamiento, y plantea complejas cuestiones sobre el mismo concepto de ‘legalidad’”.<sup>48</sup> Ese mismo informe sugiere que, en algunos casos, sobre todo en zonas con mercados escasos, la erradicación puede incluso traducirse en un aumento del cultivo de opio para resarcirse de la anterior pérdida de

ingresos provocada por la erradicación. “Lo que se tiene que abordar es el propio nivel de riesgo del contexto (relaciones sociales, de mercado e institucionales) en que toma las decisiones la mayoría de campesinos (...) No se puede hablar de crear medios de vida legales hasta que haya un contexto legal y legítimo en cuyo marco puedan actuar.”<sup>49</sup>

La erradicación de los campos de opio en 2006 tuvo lugar hasta el fin del periodo de recolección. Los campesinos cuyos campos se erradicaron poco antes de cosechar fueron los que se llevaron la peor parte, pues ya habían invertido capital y mano de obra en el cultivo de opio. Además, debido a la escasez de agua en muchas

*"La política de lucha contra los estupefacientes no consiste en empezar erradicando. Al erradicar en zonas específicas, se está generando un riesgo"*

<sup>44</sup> United Nations, *Alternative Development: A Global Thematic Evaluation*, Final Synthesis Report, Nueva York 2005, ISBN 92-1-148205-4.

<sup>45</sup> Entrevista con una fuente militar occidental, Kabul, mayo de 2006.

<sup>46</sup> Entrevista con un diplomático occidental, Kabul, mayo de 2006.

<sup>47</sup> Entrevista con un diplomático occidental, Kabul, mayo de 2006.

<sup>48</sup> Mansfield, D., y Pain, A., *Opium Poppy Eradication: How to raise risk when there is nothing to lose?* Informe de AREU, agosto de 2006, p. 2.

<sup>49</sup> Ibid. p. 8.

zonas, los campesinos no pudieron cambiar de cultivo. “Cultivamos adormidera ahora porque en estos momentos hay agua, pero después no”, explica un joven campesino del distrito de Achin cuyo campo de adormidera fue erradicado justo antes de la cosecha. “Cuando lleguen las lluvias, cultivaremos grano. En caso contrario, no cultivamos nada, porque aquí tenemos problemas con el agua.”<sup>50</sup>

En opinión de un médico de Helmand: “los campesinos se preguntan: ¿por qué no me erradicaron el campo cuando las amapolas aún eran pequeñas, de modo que aún habríamos tenido la posibilidad de cultivar otra cosa? La gente gastó mucho dinero con esto”.<sup>51</sup> Diplomáticos occidentales admiten el problema: “parte de la erradicación se realizó al final de la temporada. Nos gustaría que la erradicación se produjera lo antes posible para que los campesinos puedan cultivar cosas. Yo preferiría que tuviera lugar cuatro semanas después de la siembra”.<sup>52</sup>

## Las negras nubes de la fumigación

La producción de opio de Afganistán también ha puesto sobre la mesa la cuestión de las fumigaciones aéreas de los cultivos. “Lo que se perfila en el horizonte son las negras nubes de la fumigación”, apunta un diplomático estadounidense. Sin embargo, el presidente Karzai ha manifestado públicamente ser contrario a ésta, señalando que la fumigación generaría un riesgo para la salud de niños y adultos en pueblos que ya son pobres.<sup>53</sup>

La experiencia de Colombia demuestra que las fumigaciones aéreas no han conseguido reducir los niveles de producción de coca. En cambio, sí han provocado una tremenda destrucción social y medioambiental. Han creado un círculo vicioso que va de la fumigación a la contaminación y, de ahí, a la destrucción del sustento

rural, a la migración, la deforestación, los cultivos ilícitos y, finalmente, más fumigaciones. En este proceso, la fumigación ha contribuido además a un aumento en las violaciones de los derechos humanos, la erosión de la legitimidad del Estado, el apoyo a actores contrarios al Estado en las zonas rurales, la propagación de la guerra a nuevas áreas y a que se borre la frontera entre actividades contra insurgentes y actividades antinarcóticos.<sup>54</sup> Todo esto no augura nada bueno para Afganistán.

“Debemos pensar en las consecuencias de la erradicación aérea en cuanto a su impacto sobre el medio ambiente, sobre las personas y también, teniendo en cuenta la experiencia de la erradicación aérea en otros países, sobre todo en Latinoamérica, en cuanto a su eficacia”, indica Muhammed Daud, viceministro del Interior para la Lucha contra los Estupefacientes. “¿Ha sido realmente eficaz en esos lugares?”<sup>55</sup>

## Un problema de estómago

Aunque no hay pruebas firmes de que la erradicación derive en una reducción del cultivo de opio, las pruebas sobre el impacto negativo que tiene sobre los campesinos son abrumadoras. Siempre que se ha logrado un marcado descenso en el cultivo de opio, éste ha provocado la destrucción de sustentos en el medio rural, un mayor endeudamiento, migraciones a otros distritos y provincias o países vecinos, una creciente frustración y una falta de confianza en el gobierno. Por ejemplo, los campesinos de la provincia de Nangarhar que dejaron de cultivar adormidera tras dos años consecutivos de estricta aplicación de una proscripción de opio, sufrieron duras consecuencias. “El principal problema es el del estómago”, comenta un campesino. “Si intentan detener el cultivo de opio rápidamente, es difícil para las personas y los campesinos. Pero si estuviera bien planificado, por pasos, los campesinos tendrían la posibilidad de encontrar trabajo, otras fuentes de ingresos”.<sup>56</sup>

<sup>50</sup> Entrevista con un campesino en el distrito de Achin, provincia de Nangarhar, mayo de 2006.

<sup>51</sup> Entrevista con un médico de la provincia de Helmand, 14 de mayo de 2006.

<sup>52</sup> Entrevista con un diplomático occidental, Kabul, mayo de 2006.

<sup>53</sup> Taylor, G., *The Afghan Narco-Terror Connection Seen as Global Problem*, *The Washington Times*, 21 de mayo de 2006.

<sup>54</sup> Véase *Círculo vicioso: la guerra química y biológica a las drogas*, Transnational Institute (TNI), marzo de 2001.

<sup>55</sup> Taylor, op.cit.

<sup>56</sup> Entrevistas con ex cultivadores de adormidera en el distrito de Dari-Nur, provincia de Nangarhar, mayo de 2006.



El impacto de las proscripciones de opio y de la erradicación sobre el sustento de los campesinos ha sido fuerte. Según un cooperante destinado en Nangarhar: “*las consecuencias para los campesinos fueron devastadoras. La gente ha dejado de cultivar sometida a una gran presión. Se deshacen de los animales y no tienen acceso a la sanidad ni a medicación. Sus bienes se están agotando. Seguirán teniendo las mismas deudas, pero nada que echarse a la boca*”.<sup>57</sup> “*Son muchas las personas con dificultades para conseguir alimentos*”, explica un campesino pashai de Nangarhar. “*Mi familia está compuesta por ocho miembros. Yo no tengo bastante tierra, y el dinero que obtengo del trigo que cultivo no alcanza para alimentarlos a todos*”.<sup>58</sup>

Los campesinos no sólo dependen del opio como un cultivo comercializable. En una economía dominada por el opio, el acceso a créditos, a tierras y a agua sólo es posible cultivando opio. “*Proporciona acceso —a veces el único posible— a otros bienes, como créditos y tierras, y permite a los hogares maximizar el rendimiento de uno de los recursos más escasos de Afganistán: las tierras irrigadas*”.<sup>59</sup> “*Aquí las familias son muy pobres; la vida es muy dura. El problema es que tenemos unas tierras limitadas. Aquí sólo hay montañas; no tierras agrícolas. No hay ningún canal, río ni fuente de agua*”.<sup>60</sup>

La proscripción del opio también ha reducido el acceso de los campesinos al crédito. Tradicionalmente, los comerciantes pagaban por adelantado determinadas cosechas, básicamente opio, por debajo del precio de mercado. Tras la recolección, se entregaba al acreedor una

parte de la cosecha para subsanar la deuda. Este sistema informal se conoce como *salaam*. La amenaza de la erradicación tiene un impacto negativo en la disponibilidad de este tipo de créditos, ya que los acreedores, que por lo común son propietarios de negocios del bazar, no están dispuestos a asumir riesgos. “*El opio era el único sistema de crédito*”, explica un cooperante internacional. “*Si los dejas sin opio, los dejas sin crédito*”.<sup>61</sup>

Según un campesino de 40 años del distrito de Achin: “*somos gente pobre; todos tenemos deudas y muy pocas tierras. Todos los hogares tomaban prestado dinero de las tiendas del bazar para comprar comida, por motivos culturales, como una boda, que*

*para nosotros son muy caras, o si alguien está enfermo*”.<sup>62</sup> Un viejo campesino de Dar-i-Nur comenta: “*tomamos prestado dinero si alguien está enfermo y tiene que ir al médico, o si necesitamos comprar azúcar, té, harina. Nos lo presta el tendero. Si se nos muere un hijo, necesitamos pedir dinero prestado para el funeral. Si se nos casa, también necesitamos*

*dinero. Compramos en la tienda y pagamos más adelante, con una especie de interés*”.

Además, después de la proscripción del opio, se ha producido un aumento en las deudas acumuladas de los campesinos. “*La gente se encuentra en una situación pésima*”, observa un médico de Helmand que trabaja para una ONG internacional. “*El tendero quiere que los campesinos le devuelvan el dinero prestado. La gente no sabe qué hacer. La gente tuvo que pedir dinero prestado para comprar medicinas y otras cosas para sus hijos. La gente estaba contenta con las amapolas; podían solucionarles sus problemas*”.<sup>63</sup> Los campesinos

*En una economía dominada por el opio, el acceso a créditos, a tierras y a agua sólo es posible cultivando opio*

<sup>57</sup> Entrevista con Leo Brandenburg, jefe de equipo de PAL, Jalalabad, 11 de mayo de 2006.

<sup>58</sup> Entrevistas con un ex cultivador de adormidera en el distrito de Dar-i-Nur; provincia de Nangarhar; mayo de 2006.

<sup>59</sup> Mansfield, D., *Pariah or Poverty?*

<sup>60</sup> Entrevistas con ex cultivadores de adormidera en el distrito de Dar-i-Nur; provincia de Nangarhar; mayo de 2006.

<sup>61</sup> Entrevista con Leo Brandenburg, jefe de equipo de PAL, Jalalabad, 11 de mayo de 2006.

<sup>62</sup> Entrevista con un campesino en el distrito de Achin, provincia de Nangarhar; mayo de 2006.

<sup>63</sup> Entrevista con un médico de la provincia de Helmand, Kabul, 14 de mayo de 2006.

del distrito de Dar-i-Nur se encuentran en los mismos apuros. “Cada vez hay más gente con deudas, pero no puede devolver el dinero y eso conduce a conflictos.”

Para poder pagar las deudas, algunas familias o miembros de ellas han emigrado para encontrar trabajo. “Durante los últimos tres años, aquí no hemos cultivado nada de opio”, afirman campesinos de Dar-i-Nur. “Una gran parte de la población tiene dificultades y algunas familias han abandonado la región. Se han ido a la provincia de Kunar, donde han alquilado tierras y cultivan adormidera. También hay allí gente trabajando, ya que la cosecha y el cultivo de adormidera requieren de más trabajo. Algunos de nuestros familiares se han ido a Pakistán a buscar trabajo debido a las dificultades económicas. Algunos también han ido a trabajar para la policía afgana.”<sup>64</sup> Tal como explica un viejo campesino del distrito de Achin: “si disponemos de agua, podemos producir lo suficiente y vivir aquí. En caso contrario, vamos a la ciudad, o a Pakistán, para buscar trabajo.”<sup>65</sup> Otro campesino de Dar-i-Nur comenta: “tengo una familia extensa, y pedí dinero prestado para azúcar, trigo y ropa. Puedo pagar la deuda trabajando en Jalalabad o en Peshawar. He estado en Pakistán durante siete años. Si no tengo otra salida, tendré que volver.”<sup>66</sup>

## Erradicación: ¿una nueva fuente de ingresos?

Entre los campesinos se palpa un creciente resentimiento hacia las autoridades provinciales, que han prohibido el opio y, en algunos casos, han erradicado las amapolas sin cumplir su promesa de proporcionar ayuda para el desarrollo y oportunidades de ingresos alternativas para la población rural con el fin de amortiguar el impacto de la proscripción. La corrupción está muy extendida y los campesinos consideran que la erradicación es desigual. Los campesinos acusan a algunos miembros de las autoridades provinciales que han llevado a cabo u ordenado la erradicación de campos de adormidera de

estar implicados en la producción de opio o de comerciar con él.

La erradicación también se ha convertido en una nueva fuente de ingresos para las autoridades locales. Algunos campesinos pueden eludir la erradicación pagando sobornos. La simple amenaza de la erradicación también se ha utilizado para obtener dinero de los campesinos. La corrupción en Afganistán es endémica y se desarrolla en todos los niveles de gobierno. En la provincia de Helmand, el gobernador básicamente se sirvió de la amenaza de la erradicación para mejorar su posición económica dejando que la gente pagara a cambio de no destruir las cosechas.<sup>67</sup>

La erradicación se basa en relaciones de poder y, a menudo, es algo negociado. En una aldea del distrito de Achin, por ejemplo, representantes del gobierno erradicaron sólo una parte de los campos de opio. “La gente del gobierno llegó, erradicó el 70% de nuestros campos y dejó el resto para cosechar”, explica un campesino de 40 años. “Dijeron que aún quedaban muchos campos. Debaticimos el tema entre nosotros, y decidimos compartir los ingresos del resto de campos entre nosotros.” Los lugareños, que también tienen que manejarse con las relaciones de poder locales, son los principales encargados de efectuar la erradicación. “Los cultivadores de opio no son tontos. Sólo erradicar los peores campos, con un bajo rendimiento”, aclara un cooperante internacional en Nangarhar. “Hacen una foto o un vídeo, y ese campesino es compensado por el caudillo de turno o por la aldea.”<sup>68</sup>

“El gobierno nos prometió dinero, pero no recibimos nada; mintieron”, afirma una viuda con tres hijos. “Queremos que el gobierno nos entregue semillas y fertilizantes. Se supone que la gente del gobierno no debe ayudar, pero sólo se embolsa el dinero.”<sup>69</sup>

Diplomáticos europeos subrayan que la lucha contra los estupefacientes no se puede aislar de otros problemas debido a la corrupción. “La corrupción en este país es endémica, y en ella participan también funcionarios del gobierno. En el

<sup>64</sup> Entrevistas con ex cultivadores de adormidera en el distrito de Dar-i-Nur; provincia de Nangarhar; mayo de 2006.

<sup>65</sup> Entrevista con un campesino en el distrito de Achin, provincia de Nangarhar; mayo de 2006.

<sup>66</sup> Entrevistas con campesinos en los distritos de Achin y Dar-i-Nur; provincia de Nangarhar; mayo de 2006.

<sup>67</sup> Entrevista con un representante de una ONG internacional, Kabul, mayo de 2006.

<sup>68</sup> Entrevista con Heimo Posamentier; Proyecto GTZ PAL, Jalalabad, 9 de mayo de 2006.

<sup>69</sup> Entrevista con aldeanos en el distrito de Achin, provincia de Nangarhar; mayo de 2006.

momento en que decides que no realizarás una erradicación del 100%, debes efectuar una selección y, en cuanto haces eso, y optas por una erradicación aleatoria, surge la corrupción.”<sup>70</sup>

Esa sensación de desigualdad en la erradicación, así como la corrupción que la acompaña, ha provocado una gran frustración entre los cultivadores de opio cuyos campos han sido destruidos. “El gobierno vino y erradicó la mayoría de nuestros campos de opio, pero sólo los erradicaron aquí, no en otras zonas”, dice un viejo campesino del distrito de Achin. Según un cooperante internacional en Nangarhar: “los campesinos de por aquí se lamentan: ‘en Helmand y otras zonas el cultivo de adormidera incluso ha aumentado’. Así que la gente de aquí ha empezado a cultivar opio otra vez, lejos de carreteras y ciudades”.<sup>71</sup>

T  
N  
I

“El gobierno nos hizo muchas promesas, pero no ha cumplido ni una sola”, explica un campesino del distrito de Achin. Otro campesino añade: “el dirigente del distrito de Achin vino aquí. Nos prometió que nos daría dinero, pero no obtuvimos nada porque todos ellos son unos mentirosos (...) Por lo tanto, si nos dan dinero, que nos lo entreguen directamente”.<sup>72</sup>

## La secuencia correcta

Las elevadas cifras de producción de opio en Afganistán se han traducido en una enorme presión internacional para encontrar soluciones inmediatas que permitan reducirlas. Las voces que abogan por políticas represivas, que incluirían la erradicación de adormidera y estrictas proscripciones de opio, van en aumento. Algunos

justifican ahora la erradicación dirigida hacia los que, según afirman, son ‘los codiciosos, no los necesitados’. La ONUDD sostiene incluso que no existe relación alguna entre pobreza y cultivo de adormidera.

Todas estas afirmaciones no reflejan como es debido la compleja situación en que vive uno de los países más pobres del mundo. No hay pruebas sólidas de que la erradicación y otras políticas represivas conduzcan automáticamente a una reducción del cultivo de opio. En realidad, esta relación es, en el mejor de los casos, desigual. Sin embargo, si está indiscutiblemente claro que la erradicación ha tenido consecuencias devastadoras para los medios de vida de los campesinos.

Las políticas represivas de lucha contra los estupefacientes, como la destrucción de cosechas y las proscripciones, combinadas con la corrupción de funcionarios del gobierno, alimentan aún más la ruptura de la relación entre los ciudadanos afganos y las instituciones del Estado. Es probable que estas políticas contribuyan al aumento de la resistencia armada contra el gobierno y las fuerzas de seguridad internacionales.

*No hay pruebas sólidas de que la erradicación y otras políticas represivas conduzcan automáticamente a una reducción del cultivo de opio*

Si los campesinos carecen de oportunidades alternativas en el medio rural, todas las medidas para reducir el cultivo de opio están destinadas al más estrepitoso fracaso en el largo plazo, pues son insostenibles. Pero también provocarán un inmenso sufrimiento a las comunidades rurales, especialmente a los más pobres entre los pobres. Como ha advertido el Banco Mundial: “hay motivos morales, políticos y económicos para establecer programas de sustento alternativo antes de empezar con la erradicación”.<sup>73</sup>

<sup>70</sup> Entrevista con un diplomático occidental, Kabul, mayo de 2006.

<sup>71</sup> Entrevista con Leo Brandenburg, jefe de equipo de PAL, Jalalabad, 11 de mayo de 2006.

<sup>72</sup> Entrevistas con campesinos en el distrito de Achin, provincia de Nangarhar, mayo de 2006.

<sup>73</sup> World Bank, *Afghanistan: State Building, Sustaining Growth, and Reducing Poverty. A Country Economic Report, Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit South Asia Region, World Bank Report No 29551-AF, 2004.*

La Estrategia Nacional de Fiscalización de Drogas Afgana (ENFD), presentada en 2003 y actualizada a principios de 2006, establece cuatro prioridades: obstaculizar el comercio de drogas; fortalecer y diversificar los medios de vida rurales legales; reducir la demanda de drogas ilícitas y tratamiento de los usuarios de drogas problemáticos; y desarrollar las instituciones estatales en los ámbitos central y provincial.<sup>1</sup> A partir de estas prioridades, se definieron ocho pilares: sensibilización pública; cooperación internacional y regional; medios de vida alternativos; reducción de la demanda; aplicación de la ley; justicia penal; erradicación; y consolidación institucional.

En opinión de algunos, el principal problema de la ENFD está en que se trata de una lista de deseos en lugar de una estrategia bien definida, y en que no consigue priorizar y secuenciar sus objetivos. Esto es, en cierta medida, reflejo de los desacuerdos entre el gobierno afgano y la comunidad internacional sobre cómo tratar el problema de las drogas. Y apunta también a otro problema: la falta de poder decisional sobre las políticas de drogas por parte del gobierno afgano.

*“El problema es que la comunidad internacional está compitiendo en Afganistán; están persiguiendo sus propios intereses”, sostiene un funcionario del gobierno afgano. “Pero deberíamos ser nosotros los que decidiéramos esas cosas; como, por ejemplo, si apoyamos la reducción del daño en Afganistán o no”.<sup>2</sup> Otras críticas apuntan a las divergencias entre la teoría y la práctica en la aplicación de la ENFD. Según una fuente europea: “todos los países coinciden en que es una buena estrategia, pero algunos creen que esto no es realmente lo que estamos haciendo. Algunos creen que nos dedicamos básicamente a la erradicación. EEUU desearía centrarse más en la erradicación, pero es también consciente de la necesidad de adoptar un enfoque integral”.<sup>3</sup>*

La primera prioridad de la ENFD consiste en obstaculizar el comercio de drogas poniendo en el punto de mira a los traficantes y sus colaboradores, que son los que más se benefician con éste, mientras

que a los campesinos pobres apenas les queda otra salida que no sea cultivar adormidera. *“Aunque una erradicación excesiva podría tener un impacto perjudicial en los objetivos generales de seguridad, gobernanza y desarrollo económico, centrarse en la red de tráfico, con sus vínculos a otras formas de delincuencia, puede ayudar a contribuir a la consecución de dichos objetivos”.<sup>4</sup>*

Al mismo tiempo, sin embargo, en virtud de la nueva ley contra los estupefacientes, es ilegal traficar con cualquier cantidad de opio. Este enfoque de ‘tolerancia cero’ también se dirige a muchos tratantes a pequeña escala que operan en la base de la pirámide comercial, viviendo con lo justo para subsistir. En lugares donde no existe un sistema bancario, las pequeñas reservas de opio se utilizan como una ‘cuenta de ahorro’. Los programas de aplicación de la ley se pueden convertir muy fácilmente en títeres de fuerzas locales, que después pueden manipularlos según sus intereses.

Una operación de erradicación o interdicción que se considere tendenciosa, y manipulada por la corrupción y los favoritismos, puede generar nuevas tensiones y desestabilizar aún más el país. Destruir los campos de aquellos que “no han podido corromper” a las fuerzas de erradicación, arrestar a traficantes de drogas a pequeña escala o confiscar pequeñas cantidades de opio no sólo tendrá un impacto cuestionable y –seguramente– limitado sobre la producción total de drogas, sino que también puede crear resentimiento y una sensación de injusticia social, sobre todo si los grandes comerciantes quedan impunes a base de sobornos.

Hacer frente a los traficantes a gran escala –de naturaleza más evidentemente delictiva– podría tener una mayor repercusión en el comercio de las drogas. Sin embargo, esta estrategia no está exenta de riesgos políticos, pues se enfrentará a intereses poderosos, desencadenando una resistencia que podría desbaratar las iniciativas para estabilizar el país. Además, una acción de tal índole dependerá mucho más de la voluntad política que de la capacidad de aplicación de la ley, pues confrontará a personas con una gran influencia en el gobierno. El gobierno de Karzai cada vez recibe más críticas por *desplazar pero no destituir* a altos funcionarios corruptos implicados en el negocio de las drogas.

<sup>1</sup> República Islámica de Afganistán, Ministerio de Lucha contra los Estupefacientes, *National Drug Control Strategy, An Updated Five-Year Strategy for Tackling the Illicit Drug Problem*, Kabul, enero de 2006, p.19.

<sup>2</sup> Entrevista con un funcionario afgano, Kabul, mayo de 2006.

<sup>3</sup> Entrevista con un funcionario europeo, abril de 2006.

<sup>4</sup> ENFD, p. 18.

Aunque la ENFD incluye la erradicación como una política oficial del gobierno, subraya que *“la política de fiscalización de drogas no se basa en la erradicación”*.<sup>5</sup> Según la ENFD, la erradicación es necesaria para incentivar el abandono del cultivo de opio en aquellas zonas donde hay medios de vida legales. Proporcionar dichos medios es de hecho otro de los pilares de la ENFD para *“mitigar el impacto a corto plazo sobre aquellos que han perdido sus medios de vida, ya sea por haberse inhibido de plantar adormidera o por la erradicación de sus cosechas de adormidera”*.<sup>6</sup> Las actividades incluidas en la ENFD bajo el epígrafe de medios de vida alternativos suelen incluir la sustitución de cultivos (suministrando semillas y fertilizantes), dinero a cambio de trabajo (construcción de carreteras, renovación de sistemas de irrigación) y mejora de acceso a los recursos financieros. Se hace poco hincapié en los procesos participativos para garantizar que los más necesitados sean los principales beneficiarios del proyecto.

La ENFD también exige la introducción de políticas de reducción del daño para consumidores de drogas por vía intravenosa como una medida de salud pública con que evitar la propagación de enfermedades de transmisión sanguínea como el VIH y la hepatitis C. *“En concreto, se debe reducir el arresto y castigo de los usuarios de drogas y desviar a los drogodependientes hacia tratamientos y programas de reducción del daño.”*<sup>7</sup> La ENFD también recoge el establecimiento de centros comunitarios de tratamiento residencial para los usuarios de drogas, y el rápido incremento de los servicios, que actualmente son muy limitados.

### Fondos fiduciarios

Afganistán tiene el nivel de ingresos al PNB más bajo del mundo, por lo que su dependencia de los donantes internacionales es crítica.<sup>8</sup> Esto hace que

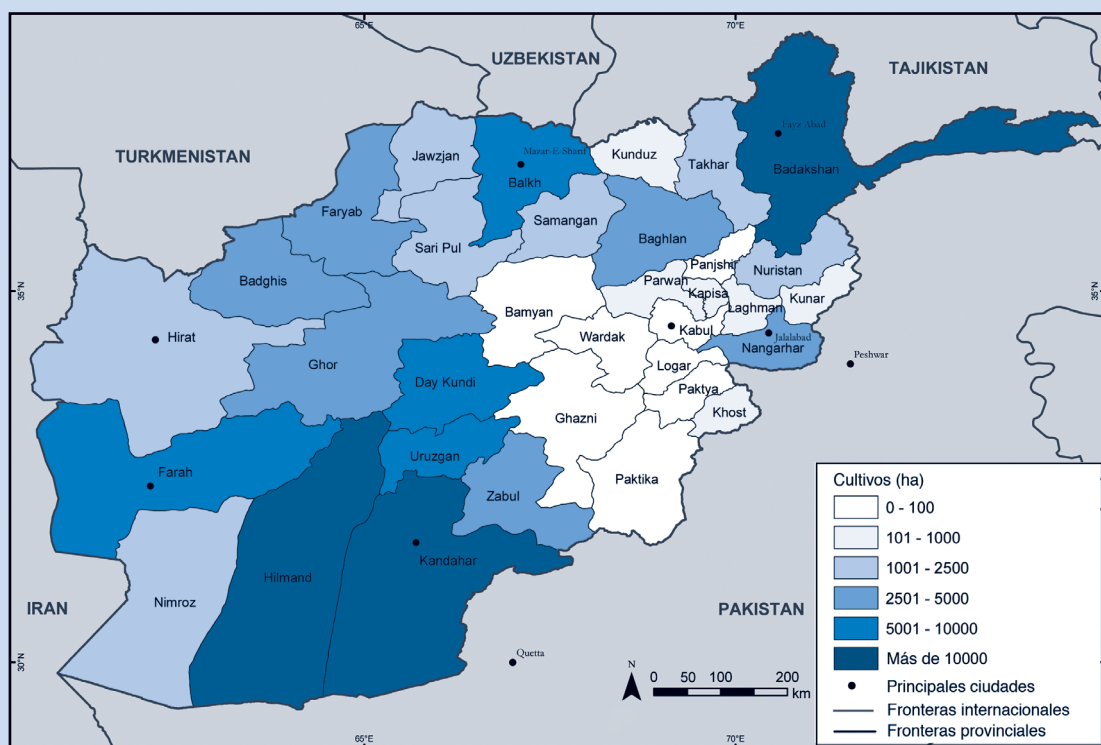
T  
N  
I

<sup>5</sup> ENFD, p. 21.

<sup>6</sup> ENFD, p. 40.

<sup>7</sup> ENFD, p.19

<sup>8</sup> Jalali, A., *The Future of Afghanistan*, Parameters, primavera de 2006.



Cultivo de adormidera para opio en Afganistán por provincia, 2006.

Fuente: MCN - UNODC Afghanistan Opium Survey 2006



el país sea especialmente vulnerable a las políticas y a los intereses extranjeros. Sumidos en sus propias preocupaciones sobre eficiencia, transparencia y seguridad, por lo general, los donantes extranjeros han preferido financiar directamente sus propios organismos de ejecución, en lugar de desarrollar la capacidad nacional. Sin embargo, sin controlar su propio presupuesto, el gobierno afgano es incapaz de aumentar su responsabilidad y construir la legitimidad y la capacidad necesarias para conseguir credibilidad.

Para intentar solucionar este dilema, se han creado una serie de fondos fiduciarios en que el destino del dinero donado no está especificado, lo cual permite al gobierno tomar decisiones e ir aprendiendo sobre la marcha, mientras que los países donantes supervisan los gastos. Uno de esos fondos se ha creado para las actividades relacionadas con la lucha contra los estupefacientes, gestionado por el ministerio correspondiente y administrado por el PNUD. Mientras que el Reino Unido y la Comisión Europea son los principales donantes del fondo, y otras naciones han prometido contribuir a él, EEUU sigue resistiéndose a la idea y prefiere contribuir al programa en función de su propia agenda.

### Organismos afganos de lucha contra los estupefacientes

La estructura de los organismos de lucha contra los estupefacientes en Afganistán es compleja. Hay un gran número de organizaciones involucradas, en ocasiones con competencias que se solapan. Esto ilustra la competencia que impera en el seno del Gobierno afgano, así como en el de la comunidad internacional, sobre cómo abordar el problema de las drogas en el país.

Para empezar, hay dos ministerios encargados de este ámbito. El Ministerio de Lucha contra los Estupefacientes (llamado Dirección de Lucha contra los Estupefacientes hasta diciembre de 2004) dirigido por Habibullah Qaderi es, al menos en teoría, responsable de las políticas y de la coordinación de todas las iniciativas del Gobierno en materia de lucha contra los estupefacientes. Fue establecido bajo el asesoramiento del Reino Unido, el principal país encargado de ofrecer asistencia internacional para la fiscalización de drogas.

El Ministerio del Interior cuenta con un viceministro

de Lucha contra los Estupefacientes, Muhammad Daud. Este poderoso ministerio, muy influido por EEUU, lidera la aplicación de las políticas en materia de lucha contra los estupefacientes. El ministerio dispone de varias agencias, entre las que se encontraría la Policía de Lucha contra los Estupefacientes de Afganistán (CNPA en inglés), que cuenta con unidades de investigación, inteligencia e interdicción.

La Unidad Nacional de Interdicción (NIU en inglés) opera en el marco de la CNPA, y se creó para “lograr el cumplimiento de la ley con la mayor presteza” y para combatir “estructuras de mando y control de organizaciones de valor medio-alto”.<sup>9</sup> La NIU está integrada por unos 110 oficiales de la CNPA, que cuentan con la asistencia y colaboración de agentes de la Dirección de Lucha contra la Droga de EEUU (DEA). Estos equipos disponen también del apoyo de las fuerzas aéreas estadounidenses.

La Fuerza Especial contra los Estupefacientes de Afganistán (ASNF en inglés) es una unidad paramilitar que depende del Ministerio del Interior, equipada para participar en operaciones de alto valor, sobre todo laboratorios de heroína, almacenes grandes y mercados de drogas. Se despliega en “operaciones de interdicción delicadas contra objetivos duros” y “no realiza investigaciones independientes”.<sup>10</sup> Las principales operaciones de la ASNF y la DEA en 2005 se efectuaron en Nangarhar y Badakshan.

Según la embajada estadounidense en Kabul, la CNPA, en colaboración con la DEA, se incautó de 42,9 toneladas métricas de opio y de 5,5 toneladas métricas de heroína en 2005. Además, la ASNF destruyó más de 100 toneladas de opio y 30 toneladas de heroína.<sup>11</sup> La ONUDD, citando cifras de la CNPA y de la ASNF, declaró en 2006 que las autoridades afganas habían desmantelado 26 laboratorios de heroína en 2005, y otros 248 durante los primeros ocho meses de 2006. La mayoría de ellos se encontraban situados en zonas fronterizas.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> US House of Representatives, *Afghanistan and Opium: A Primer*, Committee on Government Reform, Afghanistan Background; Staff Report, octubre de 2006, p. 23.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>11</sup> *Recommendation on Afghanistan Counter Narcotics Certification*, Cable de la embajada estadounidense en Kabul al Departamento estadounidense INL/FO, R 220338Z, febrero de 2006.

<sup>12</sup> UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2006*, p. 126.



En el ámbito de la justicia, el Gobierno afgano estableció un Grupo de Trabajo sobre Justicia Penal (CJTF en inglés), compuesto por equipos de policías, jueces y fiscales, para juzgar a las personas implicadas en el tráfico de drogas. Los casos desarrollados por el CJTF se llevarán ante el Tribunal Central sobre Estupefacientes (CNT en inglés). El CNT es un tribunal central con sede en Kabul, con jurisdicción exclusiva en todo el país sobre casos de drogas de nivel medio-alto. Todos estos casos se deben traspasar de los tribunales provinciales al CNT. Entre ellos, se incluirían aquellos casos de tráfico de más de 2 kg de heroína, 10 kg de opio o 50 kg de hachís o precursores químicos.<sup>13</sup> Según el Gobierno británico, que asiste al CJTF, 190 personas han sido sentenciadas por acusaciones de tráfico desde 2005.<sup>14</sup> Muy pocas de ellas han sido consideradas traficantes de drogas a gran escala.

La Fuerza de Erradicación Afgana (AEF en inglés), controlada por EEUU, es responsable de la erradicación dirigida por el Gobierno central afgano. Bautizada anteriormente como Fuerza Central para la Erradicación de Adormidera (CPEF) –que se consideró poco eficaz y, por tanto, fue reformada– la AEF está desplegada en aquellas provincias donde se considera que las autoridades locales no están haciendo lo suficiente para hacer cumplir la proscripción del opio. La AEF está formada por unidades móviles con soporte aéreo.

Con miras a poder opinar sobre el proceso de erradicación, el Reino Unido, tras consultar con el Gobierno Karzai, creó la Célula Central de Planificación de la Erradicación (CEPC en inglés) en el marco del Ministerio del Interior. LA CEPC se estableció para “*garantizar que la erradicación de la CPEF se dirija de modo que tenga en cuenta los medios de vida alternativos*”.<sup>15</sup>

El Programa de Eliminación de la Adormidera (PEP en inglés) se formó para dar apoyo a las iniciativas de erradicación encabezadas por los gobernadores en el ámbito provincial. En 2005, los equipos del PEP, integrados por entre ocho y diez expertos

y asesores afganos e internacionales, se desplegaron en siete provincias clave productoras de opio. Su objetivo era reducir el cultivo con la ayuda de campañas de información pública, programas de medios de vida alternativos y campañas de erradicación dirigidas por los gobernadores. Los equipos del PEP son responsables de la campaña de divulgación para desincentivar el cultivo de adormidera, evaluar los niveles de cultivo de adormidera, y supervisar y verificar las actividades de erradicación. Los equipos del PEP dependen del Ministerio de Lucha contra los Estupefacientes, que es el responsable último de controlar la erradicación impulsada por los gobernadores.

La ONUDD calcula que en 2006 se erradicaron unas 15.300 ha de campos de adormidera. De esta cifra, 13.050 ha (comparadas con unas 4.000 ha en 2005) serían atribuibles a los gobernadores provinciales. En torno al 80% de la erradicación tuvo lugar en apenas cuatro provincias: Helmand (24%), Kandahar (22%), Balj (18%) y Sari Pul (15%).

Aunque los gobernadores informaron de que se habían erradicado 23.563 ha, informes realizados conjuntamente por la ONUDD y el Ministerio de Lucha contra los Estupefacientes sobre el terreno concluyeron que, de éstas, sólo se podía verificar el 57%. “*Esto parece confirmar ciertos informes de esas provincias que indican que los campesinos y los equipos de erradicación acordaron dónde y cuánta erradicación se realizaría en un pueblo*”. Las otras 2.250 fueron erradicadas por la AEF, de las que 1.807 ha corresponderían a Helmand y 456 ha, a Badakshan.<sup>16</sup> Según la ONUDD, “*la calidad de la erradicación efectuada por la AEF fue por lo general muy superior a la erradicación dirigida por los gobernadores*”. En 2005, se calculaba que la CPEF había erradicado 209 ha en cinco provincias.

<sup>13</sup> República Islámica de Afganistán, Ministerio de Lucha contra los Estupefacientes, *Criminal Justices*. [http://www.mcn.gov.af/eng/criminal\\_justices.htm](http://www.mcn.gov.af/eng/criminal_justices.htm)

<sup>14</sup> Foreign & Commonwealth Office Afghanistan, Counter-narcotics web page. [www.fco.gov.uk](http://www.fco.gov.uk)

<sup>15</sup> Rammell, B., *Afghanistan Counter Narcotics Implementation Plan*, Ministerial Statement, subsecretario parlamentario para Asuntos Exteriores y de la Commonwealth, Londres, 10 de marzo de 2005.

<sup>16</sup> UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2006*, p. 52 y 59.

La ley afgana de lucha contra los estupefacientes, elaborada con ayuda de la ONU en 2002, fue considerada en un principio como “un gran paso adelante”, aunque se aprobó en un momento en que aún se debían clarificar varios asuntos.<sup>1</sup> Sin embargo, según funcionarios occidentales implicados en el proceso de revisión, EEUU –que consideraba que estaba desarrollándose a un ritmo demasiado lento– impuso una nueva versión, con lo que frustró las iniciativas de otros actores (los Gobiernos de Afganistán, Italia y el Reino Unido, y la ONUDD) para redactar una ley basada en un consenso más amplio. Los mismos funcionarios occidentales tildaron esta nueva versión, elaborada por el Programa de Fiscales Superiores Federales del Departamento de Justicia estadounidense y adoptada como ley en diciembre de 2005, de “difícilmente aplicable”.

La nueva ley aporta ciertamente una serie de mejoras, como una mayor claridad sobre el papel y la responsabilidad de las diversas organizaciones de aplicación de la ley, así como sobre las obligaciones de otros ministerios que trabajan en asuntos relacionados con la lucha contra los estupefacientes. Se establece un ‘Comité de Regulación de Drogas’ que podría, en principio, autorizar la producción de opiáceos para fines farmacéuticos. También merece la pena mencionar que no decreta la pena de muerte para los delitos de drogas. Sin embargo, la ley en su conjunto es un ejemplo típico de un proceso impulsado desde el exterior. Ignora la importancia de la propiedad de la toma de decisiones –una propiedad no sólo del Gobierno, sino también de la sociedad civil–, esencial para su interpretación y aplicación, y parece desconectada de la realidad afgana. Ejemplo de su carácter ‘ajeno’ sería el hecho de que el alcohol no aparezca en la lista de drogas fiscalizadas, a pesar de ser una droga prohibida en el país y considerada como muy nociva por la cultura y la religión afganas, mucho más *haram* que el opio o el hachís, ambos con una larga historia de uso tradicional no problemático y, hasta cierto punto, incluso beneficioso.

La ley (art. 16) penaliza toda posesión de opio e incluso de derivados de la adormidera, tales como semillas y paja (ninguna de las cuales están fiscalizadas por las convenciones internacionales), a pesar del uso tradicional del opio con fines terapéuticos y de otra índole. Por ejemplo, de las semillas se extrae aceite para cocinar, y esas mismas semillas incluso

se exportan para otros usos culinarios, como en panadería. Los campesinos pobres también usan la paja de adormidera como combustible para quemar. El opio también suele emplearse como una ‘cuenta de ahorro’ en Afganistán, un país donde el sistema bancario no funciona.

Las penas por la posesión de opio son severas, y siguen una escala en función de las cantidades encontradas. Por ejemplo, la posesión de entre 10-100 g de opio supone una detención de 6-12 meses, mientras que el almacenamiento o la venta de 1-5 kg de opio pueden llevar a una sentencia de 5-10 años. La posesión de 1-5 kg de semillas o paja de adormidera se traduciría en una pena de prisión de 1-3 años, además de en una multa. El cultivo de adormidera es un delito penal (art. 25, 26). Una persona que plante menos de 1 *jerib* (1/5 ha) puede ser castigada a 6-12 meses de prisión. Por cada *beswa* (1/100 ha) extra, se añade un mes a la sentencia. El consumo de drogas y la posesión para consumo personal (<1 g de heroína o morfina; <10 g de opio o hachís) también están castigados con penas de prisión de hasta 1 año, aunque si “*un médico certifica que una persona es adicta (...) el tribunal puede eximir a la persona de prisión y multa. En tal caso, el tribunal puede exigir a la persona adicta que acuda a un centro de desintoxicación o tratamiento*” (art. 27).

La extradición de ciudadanos afganos a EEUU también es una cuestión polémica. Aunque no hay ningún tratado de extradición con EEUU, la ley (art. 35) permite la extradición por simple referencia a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988. Justo antes de que se adoptara la ley, en octubre de 2005, el primer ciudadano afgano acusado de tráfico fue extraditado a EEUU, una acción que se justificó aludiendo a la Convención de 1988. No obstante, no existe reciprocidad alguna en materia de extradición, y EEUU obligó a Afganistán a firmar un acuerdo de inmunidad bilateral que garantizara que ningún militar estadounidense pudiera ser entregado al Tribunal Penal Internacional por crímenes cometidos en Afganistán.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ENFD, p. 24.

<sup>2</sup> Agreement between the Government of the Transitional Islamic State of Afghanistan and the Government of the United States of America regarding the surrender of persons to the International Criminal Court, 20 de septiembre de 2002. <http://foia.state.gov/documents/IntAgreements/0000B947.pdf>



**T**ras la cosecha récord de opio de 2006, está aumentando la presión política para que se alcance una reducción de la producción a corto plazo. Este hecho, combinado con el deterioro de la seguridad, está generando una oleada de pánico entre la comunidad internacional, especialmente entre aquellos países con presencia militar en el sur de Afganistán. El marcado aumento en el cultivo de adormidera y la inesperada y contundente ofensiva talibán se ven, en cierta medida, como fenómenos interrelacionados. Más concretamente, la idea de implicar a las fuerzas militares extranjeras en las actividades de lucha contra los estupefacientes está ganando terreno en Washington y Londres. Las capitales políticas quieren ver resultados, y apelan a la OTAN para que deje sentir su peso en estas demandas. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) secundó estas propuestas al presentar, en septiembre, las nuevas cifras anuales sobre cultivo de opio. El director ejecutivo de la ONUDD, Sr. Costa, exhortó “a la OTAN a que emprendiera una acción militar vigorosa para destruir la industria del opio en la región meridional de Afganistán”.<sup>1</sup> Su petición se topó con una fuerte renuencia por parte de los comandantes militares sobre el terreno y, de hecho, del propio gobierno afgano. Las operaciones militares contra las drogas podrían fácilmente volverse en contra y crear resentimiento entre la población afgana, con lo que se alimentaría aún más la inestabilidad de una región que ya está escapando de todo control.

## Las fuerzas internacionales presentes en Afganistán

La presencia de tropas internacionales en Afganistán ha ido aumentando paulatinamente desde que entraron por primera vez en el país para derrocar al régimen talibán en respuesta a los atentados terroristas en territorio estadounidense. Su composición y objetivos también han ido evolucionando

durante los últimos cinco años. Una primera coalición encabezada por EEUU y el Reino Unido –que opera bajo el Cuartel General de las Fuerzas Combinadas para Afganistán (CFC-A en inglés),<sup>2</sup> que está bajo las órdenes del Mando Central de EEUU (CENTCOM en inglés)– se formó para evitar que Al Qaeda utilizara Afganistán como un refugio seguro, para destruir sus campos de entrenamiento e infraestructuras, y para capturar o eliminar físicamente a sus dirigentes. La operación, con el nombre en clave de Operación Libertad Duradera (OEF en inglés), comenzó el 7 de octubre de 2001 con una campaña masiva de bombardeos y lanzamiento de misiles de crucero desde busques estadounidenses y británicos. De este modo, consiguieron derrocar al régimen talibán en dos meses. Sin embargo, desde entonces, una fuerte resistencia talibán y antigubernamental ha obligado a la coalición a ampliar su presencia y hoy día sigue participando en operaciones ofensivas en el sur y el este del país. Aunque EEUU es el país que más aporta a estas fuerzas, hay otros (entre los que se incluyen Australia, Canadá, Francia, Países Bajos y Reino Unido) que contribuyen notablemente con el despliegue de Fuerzas Especiales, todas ellas directamente implicadas en operaciones ofensivas.

Una segunda fuerza sería la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF en inglés), una fuerza multinacional con mandato de la ONU para ayudar al gobierno central a proporcionar y mantener la seguridad necesaria para la reconstrucción del país. El despliegue de la ISAF se acordó en el marco del Acuerdo de Bonn, firmado en diciembre de 2001. El Consejo de Seguridad de la ONU aprobó esta fuerza para “que apoye a la Autoridad Provisional afgana en el mantenimiento de la seguridad en Kabul y las zonas circundantes, para que la Autoridad Provisional afgana y el personal de las Naciones Unidas puedan reali-

<sup>1</sup> ONUDD, *La principal autoridad de las Naciones Unidas en la lucha contra la droga pide más recursos a la OTAN en Afganistán*, Comunicado de prensa, Bruselas, 12 de septiembre de 2006.

<sup>2</sup> Formalmente, el CFC-A es una coalición formada por muchos países pero, por estructura de mando y número de efectivos, se trata en gran medida de una iniciativa a las órdenes de EEUU y el Reino Unido. Para más información, véase: <http://www.cfc-a.centcom.mil/> o <http://www.global-security.org/military/ops/ending-freedom.htm>

zar sus actividades en un entorno seguro”.<sup>3</sup> La fuerza empezó desplegándose en Kabul y sus alrededores, pues el gobierno estadounidense se opuso a ampliar su presencia a otras zonas del país al temer que interfiriera con la OEF. Sin embargo, resoluciones posteriores de la ONU han ampliado el mandato de la ISAF fuera de Kabul y han prolongado su misión. La fuerza multinacional, dirigida primeramente por países individuales (Alemania, Países Bajos, Reino Unido y Turquía), se unificó bajo el mando único de la OTAN en agosto de 2003. A partir de ahí, la ISAF empezó a desplegarse gradualmente por el resto del país, empezando por el norte y el oeste. El 31 de julio de 2006, la OEF traspasó formalmente el mando en las agitadas provincias del sur a la ISAF, en donde Canadá, EEUU, los Países Bajos y el Reino Unido proporcionan el grueso de las fuerzas en la zona. A fines de 2006, la ISAF está al mando de las fuerzas internacionales en todo el país y opera con unos 21.000 soldados.

Los miembros de la OTAN se han resistido durante largo tiempo a las ambiciones británicas y estadounidenses de utilizar tropas de la ISAF en operaciones contra la insurgencia, contra el terrorismo y de lucha contra los estupefacientes. En principio, la ISAF debía desempeñar un papel de mantenimiento de la paz, fomentando la gobernanza, la seguridad y la reconstrucción. No obstante, tras su despliegue en el sur, las competencias de la ISAF han cambiado, y sus efectivos participan ahora en grandes operaciones ofensivas en el sur, donde están topándose con niveles de resistencia inesperados.

Las principales estructuras de la ISAF sobre el terreno son los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT en inglés). A pesar de estar bajo un mando unificado, estas estructuras mixtas –civiles y militares– varían en composición y actuación, dependiendo del país de origen de los soldados, lo cual hace prácticamente imposible cualquier tipo de programa de reconstrucción unificado en las provincias.

<sup>3</sup> Resolución 1386 del Consejo de Seguridad de la ONU, 20 de diciembre de 2001. Para más información sobre la ISAF, véase: <http://www/jfcb.nato.int/ISAF/>

Además, la idea de los PRT no está exenta de polémica. Concebidos originalmente por el ejército estadounidense, su supuesto papel consistía en participar en la reconstrucción en aquellas zonas donde la falta de seguridad dificultara el trabajo de los organismos de ayuda. El suministro de pequeños proyectos de reconstrucción pretendía “ganarse las simpatías y la confianza” de los afganos, pero también permitió al ejército obtener información sobre las acciones del enemigo y proseguir con sus operaciones contra la insurgencia. Muchos organismos de ayuda han manifestado que la combinación deliberada de objetivos militares y humanitarios en zonas donde aún se están librando combates los ha puesto en situación de riesgo.<sup>4</sup>

Finalmente, la panorámica completa de las fuerzas internacionales no puede pasar por alto la presencia de numerosas empresas privadas de seguridad occidentales. La presencia de estas entidades, que emplean a extranjeros armados para tareas de seguridad, se debería considerar como un tercer componente de las fuerzas internacionales presentes en el país. Empresas como Dyncorp, USPI y Blackwaters son contratadas por el gobierno estadounidense para desempeñar actividades diversas, entre las cuales, formar a la Policía de Lucha contra los Estupefacientes de Afganistán, formar y brindar apoyo a los equipos de erradicación, suministrar seguridad para los proyectos de infraestructuras, etc. El uso generalizado del sector privado en materia de seguridad es motivo de preocupación, ya que éste opera bajo un mando difuso, no responde ante la jerarquía militar del país y carece de mandato de la ONU para actuar en la zona. Su falta de responsabilidades oficiales y transparencia, así como la baja calidad de su labor, ha sido objeto de duras críticas en un informe reciente.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Para un análisis de esta cuestión, véase el informe del USIP “PRT and military relations with International and Nongovernmental organizations in Afghanistan”, septiembre de 2005. <http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr147.pdf>

<sup>5</sup> Nawa, F., *Afghanistan, Inc.*, A Corpwatch investigative report, abril de 2006. <http://www.corpwatch.org/downloads/CorpWatch%20Afghan%20report.pdf>



## Las fuerzas internacionales en la lucha contra los estupefacientes

El papel de la coalición encabezada por EEUU en la lucha contra los estupefacientes ha ido cambiando con el tiempo. En 2001, EEUU decidió confiar en las fuerzas locales para derrotar a los talibanes y mantener el control del país. Aunque puede que esto pareciera lo apropiado para facilitar una respuesta rápida y económica a los atentados del 11 de septiembre de 2001, también llevó al poder a personas que no sólo tenían un dudoso historial en materia de derechos humanos, sino que también, muy pronto, se convirtieron en cómplices del comercio de estupefacientes y de la corrupción. Como la prioridad de la OEF consistía en la “lucha contra el terrorismo”, las tropas estadounidenses recibieron la orden de hacer la vista gorda con los problemas de drogas y seguir cooperando con esas personas mientras éstas últimas siguieran siendo útiles a la lucha contra el terrorismo.<sup>6</sup> Sin embargo, en 2004, la magnitud del problema obligó al gobierno de Bush a actuar, enviando a fuerzas del CFC-A a misiones de interdicción. Como los soldados estadounidenses estaban autorizados a efectuar operaciones militares contra objetivos de tráfico de drogas, empezaron destruyendo —o traspasando a las autoridades afganas— los estupefacientes encontrados durante las operaciones militares. Además, comenzaron a participar activamente en varias operaciones para destruir laboratorios y arrestar a traficantes de drogas.<sup>7</sup>

Se puso en marcha un programa para proporcionar formación, equipamiento y logística de apoyo a la estrategia afgana de lucha contra los estupefacientes, desde su campaña de divulgación pública a las operaciones de erradicación, interdicción y aplicación de la ley. En el este y el sur del país, los PRT estadounidenses hicieron campaña activa a favor de la

proscripción de la adormidera, ayudando a los funcionarios del gobierno y trabajando junto a USAID en el suministro de Programas de medios de vida alternativos.<sup>8</sup> El presupuesto del Mando Central de EEUU (CENTCOM) para actividades de lucha contra los estupefacientes pasó de apenas 1 millón de dólares estadounidenses en 2002 a 73 millones en 2004, lo cual refleja el mayor peso otorgado al ejército.<sup>9</sup> Para el año fiscal 2007, sólo el Departamento de Estado ha solicitado unos 420 millones de dólares para financiar la lucha contra los estupefacientes en Afganistán, una cifra que incluye todos los gastos operativos de los equipos del Programa de Eliminación de la Adormidera (PEP en inglés) y de cuatro equipos móviles de la Fuerza de Erradicación Afgana (AEF en inglés). En respuesta a las nuevas cifras de la cosecha de 2006, el Senado estadounidense aprobó, en septiembre de 2006, una enmienda para aumentar los fondos del Departamento de Defensa para la ‘lucha contra el narcoterrorismo’ en no menos de 700 millones de dólares con el fin de “*combatir el cultivo de adormidera en Afganistán y eliminar la producción y el comercio de opio y heroína, y evitar que los terroristas utilicen los beneficios para realizar actividades terroristas en Afganistán, Irak y otros lugares*”.<sup>10</sup>

Los planes estadounidenses de ampliar la participación militar en las actividades de lucha contra los estupefacientes parecen haber chocado con la reticencia de otros países integrantes de la ISAF.<sup>11</sup> Ante todo, el propio ejército considera que estas iniciativas representan un desafío para el que no está preparado, y que tampoco sirve a sus objetivos contra la insurgencia, de construcción de la paz y estabilización. Las fuerzas canadienses desplegadas actualmente en la volátil provincia meridional de Kandahar no se cansan de insis-

<sup>6</sup> Felbab-Brown, V., *Afghanistan: when counter-narcotics undermines counterterrorism*, The Washington Quarterly, otoño de 2005.

<sup>7</sup> Declaración de Mary Beth Long, subsecretaria adjunta de Defensa para la Lucha contra las Drogas ante el Comité de la Cámara de Representantes de EEUU. [http://www.house.gov/international\\_relations/109/lon031705.htm](http://www.house.gov/international_relations/109/lon031705.htm)

<sup>8</sup> De acuerdo a lo observado personalmente por el autor, Jalalabad, abril de 2005.

<sup>9</sup> De Grasse, B., y Bajraktari, Y., *Dealing with the illicit drug trade: the Afghan quandary*, USIPeace briefing, abril de 2005. [http://www.usip.org/pubs/usipeace\\_briefings/2005/0407\\_dealing.html](http://www.usip.org/pubs/usipeace_briefings/2005/0407_dealing.html)

<sup>10</sup> Tiron, R., *Key house GOP Members Support Dem Anti-Narcotic Measure*, The Hill, Washington DC, 19 de septiembre de 2006.

<sup>11</sup> Revelado a los autores por varias fuentes occidentales en una entrevista privada en Kabul, mayo de 2006.

tir que no son la fuerza impulsora de la erradicación, pues temen que ésta ponga en peligro su estabilización de la paz en la región.<sup>12</sup> El teniente coronel Henry Worsley, un comandante británico en la provincia de Helmand, parece compartir las mismas inquietudes. “Nuestra postura es bastante clara; no vamos a participar en la erradicación”, manifestó.<sup>13</sup> Rob de Wijk, un experimentado analista militar neerlandés, ha expresado su preocupación por la actual estrategia de erradicación apoyada por EEUU que, en su opinión, multiplica los peligros a los que se enfrenta la misión de los Países Bajos en Uruzgán.<sup>14</sup> Una fuente occidental estrechamente relacionada con este tema, hablando desde el anonimato por lo delicado del asunto, considera que sería un error que cualquier organismo extranjero se implicara en la erradicación.<sup>15</sup>

Estas reservas parecen haber sido compartidas por algunos de los responsables políticos de los países que aportan tropas a la ISAF. A

pesar de ello, los gobiernos estadounidense y británico desean que el ejército desempeñe un papel más destacado en las actividades de lucha contra los estupefacientes, en aparente desacuerdo con sus propias fuerzas militares. Según el periodista paquistaní Ahmed Rashid: “al igual que el ejército estadounidense, el ejército británico se muestra reacio a aceptar las exigencias del ministerio de exteriores británico y del primer ministro Tony Blair de que ayude a frenar el virulento comercio de estupefacientes”.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> Brewster, M., *Canada treads dangerous line over poppy eradication in southern Afghanistan*, Canadian press, abril de 2006.

<sup>13</sup> Sengupta, K., *British Forces Stay Away as Afghan Opium War Begins*, The Independent, 1 de marzo de 2006.

<sup>14</sup> De Wijk: *Missie Loopt Gevaar Afghansen Getergd Door Harde Aanpak Papaverteelt van Amerikanen*, Trouw, 29 de marzo de 2006.

<sup>15</sup> Entrevista con los autores en Kabul, mayo de 2006.

<sup>16</sup> Rashid, A., *NATO's Afghan Troop Dilemma*. BBC News, 19 de diciembre de 2005.

Los ministros de la OTAN parecen haber alcanzado un compromiso, al acordar que toda medida de erradicación e interdicción se debería llevar a cabo bajo iniciativa afgana, al menos en apariencia. Pero para dejar cierto margen de maniobra a aquellos países que deseaban que sus ejércitos participaran en dichas operaciones, los ministros de la OTAN acordaron finalmente que la ISAF “apoyará al gobierno afgano en su lucha contra los estupefacientes”.<sup>17</sup>

Un plan de acción que detalla la naturaleza de este apoyo subyace a las vagas palabras del comunicado final. Según un funcionario

familiarizado con el documento, el papel de la ISAF se tradujo en un plan de acción permisivo, más que obligatorio, dando así libertad a la adopción de diversas políticas. En una respuesta escrita a la pregunta de un diputado británico, el ministro de las Fuerzas Armadas del Reino Unido, Adam Ingram, señaló que: “en virtud

del Plan Operativo de la OTAN, las tropas de la ISAF pueden apoyar a las fuerzas afganas y operaciones de lucha contra los estupefacientes de varias maneras, tales como entrenando a las fuerzas afganas, compartiendo información sobre el comercio de opio, respaldando la campaña de divulgación de lucha contra los estupefacientes y proporcionando apoyo tecnológico a las iniciativas afganas en este ámbito”.

Sin duda, la “estrategia afgana” –tal como desean presentarla sus partidarios occidentales– no se puede poner en práctica sin los recursos y la participación activa de las fuerzas extranjeras presentes sobre el terreno. El general de brigada Robert Purdy, responsable de la lucha contra los estupe-

<sup>17</sup> Final Communiqué, Reunión ministerial del Consejo del Atlántico Norte celebrado en la sede de la OTAN, Bruselas, 8 de diciembre de 2005. <http://www.nato.int/docu/pr/2005/p05-158e.htm>

facientes de la ISAF, declaró que sus fuerzas respaldarían a las afganas en su iniciativa de erradicación de la adormidera en el sur del país, especificando que la colaboración sería de apoyo y no independiente.<sup>18</sup> Un portavoz de la ISAF describió el papel previsto para las tropas de la ONU en estas actividades como “seguridad de segundo nivel”.<sup>19</sup> Esto significa que los PRT colaborarían con los organismos afganos de lucha contra los estupefacientes, proporcionando alojamiento a expertos internacionales, como empleados de USAID que trabajan en programas de medios de vida alternativos y asesores occidentales que trabajan con los equipos de eliminación (PEP) o interdicción (NIU en inglés). Además, en el transcurso de sus misiones sobre el terreno, los PRT defenderían públicamente la campaña contra los estupefacientes y la proscripción de opio del gobierno afgano, y transmitirían a la Célula Central de Planificación de la Erradicación (CEPC en inglés) toda información recopilada sobre el cultivo de adormidera, el procesamiento de opio y el tráfico. Aunque suministrarían a los equipos de erradicación e interdicción el apoyo logístico indispensable, los PRT se coordinarían con ellos para evitar ser vistos en las mismas zonas cuando se realizaran esas operaciones; se dedicarían pues a lo que en terminología militar se conoce como *deconflict*.<sup>20</sup> Las fuerzas estadounidenses bajo el mando del CFC-A están participando activamente en la estrategia afgana, proporcionando transporte aéreo, evacuación médica, apoyo *in extremis*, recursos para helicópteros y formación de pilotos en las operaciones de los NIU.<sup>21</sup>

Así lo reiteró recientemente el general Eikenberry, comandante del CFC-A en Afganistán, al describir el apoyo de sus tropas a las operaciones de lucha contra los estupefacientes

de la forma siguiente: “proporcionamos un tremendo apoyo a estas iniciativas de interdicción y aplicación de la ley. Proporcionamos apoyo de inteligencia, planificación y transporte. Es decir, si una fuerza de interdicción debe desplazarse en helicóptero a una zona desde donde realizarán sus operaciones, nuestras fuerzas proporcionarán esos helicópteros. [Nos encargaremos] si esa fuerza necesita apoyo para evacuaciones médicas o apoyo aéreo cercano en caso de que se encuentren en una situación de peligro”.<sup>22</sup> Las fuerzas de la coalición en el sur han arrestado a varias personas y se han incautado de estupefacientes. Según un portavoz militar estadounidense, las fuerzas de la coalición también tienen la autoridad para detener a sospechosos o confiscar material si sospechan de actividades ilegales.<sup>23</sup>

Finalmente, las empresas militares privadas contratadas por el gobierno estadounidense desempeñan un papel de apoyo notable. A Dyncorp —una empresa privada que también participa en las fumigaciones aéreas y brinda apoyo logístico en el Plan Colombia— se le concedió un contrato multimillonario para entrenar a la nueva Policía Nacional Afgana. Entre otras, DynCorp asesora a la Fuerza de Erradicación Afgana (AEF en inglés), las fuerzas que se envían para destruir campos de adormidera. Aunque prefieren permanecer recluidos en los centros de entrenamiento, bien protegidos tras altos muros de hormigón, algunos instructores también han estado participando en la erradicación de campos. Es poco probable que un campesino cuyo campo se está destruyendo bajo la supervisión de un extranjero sea capaz de distinguir entre un contratista estadounidense y cualquier soldado occidental.

Además de las implicaciones operativas e inmediatas del hecho de que las fuerzas militares internacionales se impliquen en actividades de lucha contra los estupefacientes —sea directa o indirectamente—, se plantean cuestiones fundamentales sobre lo adecuado de determinados

<sup>18</sup> Pajhwok Afghan News, *ISAF to Support Afghan Forces in Anti-poppy Drive*, 13 de mayo de 2006.

<sup>19</sup> Entrevista telefónica con el mayor Knitting, portavoz de la ISAF, 7 de abril de 2006.

<sup>20</sup> Una estrategia militar que procura gestionar el trayecto de aviones y otros vehículos de modo que no haya conflicto entre ellos.

<sup>21</sup> Schweich, T., vicesecretario adjunto de Asuntos Internacionales sobre Estupefacientes y Aplicación de la Ley, *Afghanistan Progress Report: Counter-narcotics Efforts*, 9 de marzo de 2006. <http://www.state.gov/p/inl/rls/rms/63098.htm>

<sup>22</sup> Defense Department Documents and Publications, Lt. Gen. Karl Eikenberry, entrevista radiofónica, 10 de mayo de 2006.

<sup>23</sup> Associated Press, *Coalition Forces Seize 130 Kilos of Narcotics in Afghanistan*, 17 de mayo de 2006.

T

N

I

aspectos de la estrategia contra los estupefacientes. En concreto, la campaña apoyada por EEUU y el Reino Unido a favor de una rápida erradicación y proscripción del opio en un entorno de extrema pobreza y opresión feudal por parte de los terratenientes, podría exacerbar aún más las tensiones y la pobreza. Esto iría en contra del objetivo de conseguir una paz duradera con una reducción sostenible del cultivo de drogas. Y así lo reconocen en cierta medida las potencias occidentales que respaldan esta estrategia, pues prefieren evitar ser vistas como sus impulsoras y se esconden tras una “fachada afgana”. Todas las carreteras, las escuelas y los hospitales construidos en Afganistán muestran un cartel con la bandera del país que ha financiado el proyecto. En cambio, no hay ninguna bandera del país que está financiando la erradicación de los campos que se están destruyendo.

Los actuales niveles de inseguridad e inestabilidad requieren una misión

de imposición de la paz firme, pero este objetivo sería más asequible si las fuerzas internacionales evitaran involucrarse en una nueva “guerra contra las drogas” totalmente contraproducente. El teniente general británico David Richards —que asumió el mando de la ISAF recientemente— manifestó que se centraría en “acciones que apoyen activamente al gobierno afgano para fomentar y seguir desarrollando el consentimiento del pueblo hacia dicho gobierno y su socio internacional”.<sup>24</sup> Esto incluiría ayudar al gobierno afgano generar un crecimiento económico sostenible, derrotar a la insurgencia y establecer las instituciones necesarias para la seguridad y la gobernanza del país. Desde este punto de vista, es un contrasentido buscar “el consentimiento del

*Los actuales niveles de inseguridad e inestabilidad requieren una misión de imposición de la paz firme, pero este objetivo sería más asequible si las fuerzas internacionales evitaran involucrarse en una nueva “guerra contra las drogas”*

pueblo” y, al mismo tiempo, apoyar una estrategia contra los estupefacientes que no tiene plenamente en cuenta la dependencia de los campesinos del cultivo de adormidera.

Las operaciones de aplicación de la ley en zonas con escasa seguridad y gobernanza se realizan con el peligro de que éstas se utilicen para favorecer los intereses de un puñado de hombres fuertes locales. La erradicación y el arresto de traficantes, si se perciben como influidos por un sesgo entre facciones, pueden jugar a favor de los detractores del gobierno. Las fuerzas militares extranjeras pueden verse arrastradas muy fácilmente, aunque sea sin

darse cuenta, a conflictos entre facciones. Si se considera que están apoyando acciones injustas, pronto perderán ese apoyo popular que tan desesperadamente necesitan para estabilizar el país. Por lo tanto, la primera prioridad debería ser abordar cuestiones como la corrupción, el nepotismo y el clientelismo.

Para construir un gobierno responsable y eficiente se necesita voluntad política y respaldo internacional, y no un mero apoyo militar.

Finalmente, la dinámica local de opresión que existía antes de la guerra y que se ha visto reforzada tras años de conflicto —esa misma dinámica que ha beneficiado a los “especuladores bélicos” y ha permitido que florecieran el cultivo y tráfico de opio— necesitará enfoques innovadores que no pasen por la represión. Los cambios sociales, la reconciliación y la construcción de la paz llevan su tiempo y no pueden ser impuestos desde fuera, no digamos ya por fuerzas militares extranjeras que cada vez están más asociadas con las tensiones y las campañas de bombardeo, y están destruyendo el único que funciona bien de la economía de subsistencia.

<sup>24</sup> Commander's intent - COMISAF IX, 15 de mayo de 2006.

Desde los tiempos del Gran Juego pasando por la Guerra Fría y hasta la actual Guerra contra el Terrorismo, ciertos actores externos llevan bastante tiempo compitiendo por sus intereses en Afganistán. Mientras algunos gobiernos han intentado fortalecer a los sucesivos gobiernos afganos para levantar un 'estado tapón', otros han intentado desestabilizar el país. Muchos de los desafíos de Afganistán son además de índole regional. La mezcla etnográfica del país lo acerca a cada uno de sus vecinos, su ubicación geográfica en la región lo convierte en un corredor imprescindible para personas y mercancías, y sus recursos hídricos son compartidos por toda la zona.

Desde la creación de Pakistán en 1947, las relaciones con Afganistán han sido tensas. Tras la invasión soviética de Afganistán en 1979, los servicios secretos paquistaníes (ISI) controlaron todo el apoyo extranjero a las diversas facciones de muyahidines, incluso desde Arabia Saudí y EEUU. Después de la derrota de los rusos, las facciones de muyahidines comenzaron a luchar entre sí, y se resistieron a subordinarse a Islamabad. Pakistán dio entonces pleno apoyo a los talibanes que, en 1996, habían conquistado la mayor parte del país, incluida la capital, Kabul.

Tras el 11 de septiembre de 2001, el presidente Musharraf decidió unirse a la guerra contra el terrorismo y retiró oficialmente el apoyo de su país a los talibanes. Sin embargo, comandantes militares occidentales afirman que las fuerzas talibanes siguen pasando por la frontera con Pakistán sin problemas. David Richards, comandante general de la OTAN, ha abogado por una política de "asociación y cooperación", en

lugar de confrontación, con Pakistán para solucionar el problema.<sup>1</sup> Durante una visita a EEUU en septiembre de 2006, el presidente afgano Hamid Karzai acusó abiertamente a Pakistán de no tomar medidas enérgicas contra los talibanes. El presidente Musharraf replicó que Karzai estaba actuando como "un avestruz" e ignorando los problemas de su propio país.<sup>2</sup>

Si bien algunos analistas sostienen que Pakistán no controla sus fronteras y, por lo tanto, no puede evitar que elementos insurgentes se infiltren en Afganistán, otros afirman que el ejército paquistaní sólo ha actuado contra algunos guerrilleros extranjeros instalados en el país, pero no ha movido

un dedo contra los dirigentes talibanes y sigue apoyándolos a través de los ISI. Es también posible que ambos escenarios sean parcialmente ciertos, y que Islamabad esté siguiendo una doble política exterior.

Hasta hace poco, Pakistán estaba

participando en una operación militar a gran escala en Waziristan, una zona tribal fronteriza con Afganistán. Pero tras un reciente acuerdo, el gobierno central aceptó retirar al ejército de Waziristan, pagar compensaciones por las pérdidas provocadas con los combates y liberar a los prisioneros. A cambio, los militantes protalibanes se han comprometido a detener sus ataques en el país y en Afganistán. Algunos comentaristas opinan que este acuerdo implica un reconocimiento del fracaso de la estrategia militar por parte del régimen paquistaní. Además, concede a los integrantes de las

*La mezcla etnográfica de Afganistán lo acerca a cada uno de sus vecinos, su ubicación geográfica lo convierte en un corredor imprescindible para personas y mercancías, y sus recursos hídricos son compartidos por toda la zona*

<sup>1</sup> Regan, T., *British General: Time Running out in Afghanistan*, The Christian Science Monitor, 9 de octubre de 2006.

<sup>2</sup> Rohde, D., *The Afghanistan Triangle*, New York Times, 1 de octubre de 2006.



tribus la posibilidad de convertir la zona en una base plenamente operativa para militantes.<sup>3</sup>

Para acabar de complicar las cosas, las tensiones en la provincia meridional paquistaní de Baluchistán van en aumento, y podrían también ser una fuente de inestabilidad para Afganistán. La etnia baluchistaní vive repartida entre Pakistán, Afganistán e Irán, y las tensiones en un país suelen afectar a los países vecinos.

La política de Irán hacia Afganistán ha estado parcialmente dictada por las rivalidades regionales con Pakistán y Arabia Saudí, que apoyaban a los talibanes. A cambio, Irán, junto con Rusia e India, respaldaba a la Alianza del Norte. Tras la caída del régimen talibán, Irán estableció relaciones formales con el nuevo Gobierno afgano. La elección de un partidario de la línea dura, Mahmud Ahmadineyad, como presidente, el programa nuclear iraní, y el apoyo de Irán a Hezbolá han tensado las relaciones de ese país con Occidente. Sin embargo, las relaciones con el Gobierno Karzai, respaldado por EEUU, siguen siendo estables. A Irán le interesa que Afganistán controle su producción y tráfico de drogas, ya que el país sigue gravemente afectado por el consumo de heroína y la violencia alimentada por el tráfico. Tampoco desea que los talibanes vuelvan a asumir el poder. Pero dadas las tensiones con EEUU, tampoco ve con buenos ojos la presencia de fuerzas militares occidentales en sus fronteras.

<sup>3</sup> Rashid, A., *Losing the War on Terror: Why Militants are Beating Technology Five Years After September 11*, The Washington Post, 9 de septiembre de 2006.



## Definición de seguridad

El de seguridad no es un concepto unificado. Puede variar según las personas y los lugares, sobre todo en un contexto complejo e internacionalizado como Afganistán. Pero se trata de algo que suele ignorarse cuando se habla sobre el papel que corresponde al ejército a la hora de proporcionar un “entorno seguro”.

Desde la perspectiva occidental, las amenazas a la seguridad vienen representadas básicamente por la insurgencia. Se considera que los talibanes y Al-Qaeda constituyen la principal amenaza a la seguridad y estabilidad internacionales. Por lo tanto, la prioridad en materia de seguridad consiste en garantizar que Afganistán no se vuelva a convertir en un semillero para estos grupos.<sup>1</sup> Así, al ponerse sobre la mesa el despliegue de fuerzas armadas en el país, el debate occidental se centra en la amenaza que estos elementos insurgentes podrían plantear a sus soldados. Esta parece ser una de las mayores preocupaciones en los debates parlamentarios de los países europeos, donde “las bolsas de cadáveres” son un tema muy delicado. Según el periodista paquistaní Rashid: “las tropas de la OTAN parecen estar mucho más preocupadas por su propia seguridad que por la seguridad de los afganos a los que se supone que están protegiendo”.<sup>2</sup>

Por otro lado, puede que los afganos opinen que las disputas locales sobre tierra y agua, la criminalidad, la corrupción y los abusos de poder por parte de funcionarios, caudillos y hombres fuertes locales representan una mayor amenaza a su seguridad. Para muchos afganos, la inseguridad también procede de las propias fuerzas internacionales, sobre todo en el sur, donde severas operaciones militares (registro de viviendas, bombardeos) han incrementado la sensación de peligro y han matado a muchos civiles.

<sup>1</sup> Para un análisis crítico sobre la construcción del estado y la guerra contra el terrorismo, véase Rubin, B., *Constructing Sovereignty for Security*.

<sup>2</sup> Rashid, A., op. cit.

# AFGANISTÁN EN EL MERCADO MUNDIAL DE OPIÁCEOS

La ONUDD calcula que la producción de opio en Afganistán en 2006 se sitúa en 6.100 toneladas métricas, lo cual representaría un aumento de cerca del 50% en comparación con 2005. Se trata del mayor nivel de producción jamás registrado en Afganistán. Como consecuencia, la producción mundial de opio también ha alcanzado su punto álgido desde 1990, año en que la producción fue de 6.600 toneladas métricas. El porcentaje de producción mundial de opio procedente de Afganistán pasó del 87% en 2005 al 92% en 2006.<sup>1</sup> Los incrementos de producción en Afganistán no se corresponden con las últimas tendencias en la otra gran región productora, el Triángulo de Oro en el Sudeste Asiático, donde el cultivo de adormidera ha disminuido de unas 158.000 hectáreas (ha) en 1998 a sólo 24.000 ha en 2006. Según la ONUDD, “si se mantiene la tendencia actual, pronto sólo quedará un país productor de heroína en el mundo: Afganistán”.<sup>2</sup> Sin embargo, antes de saltar a la conclusión de que la erradicación de los campos de opio afgano

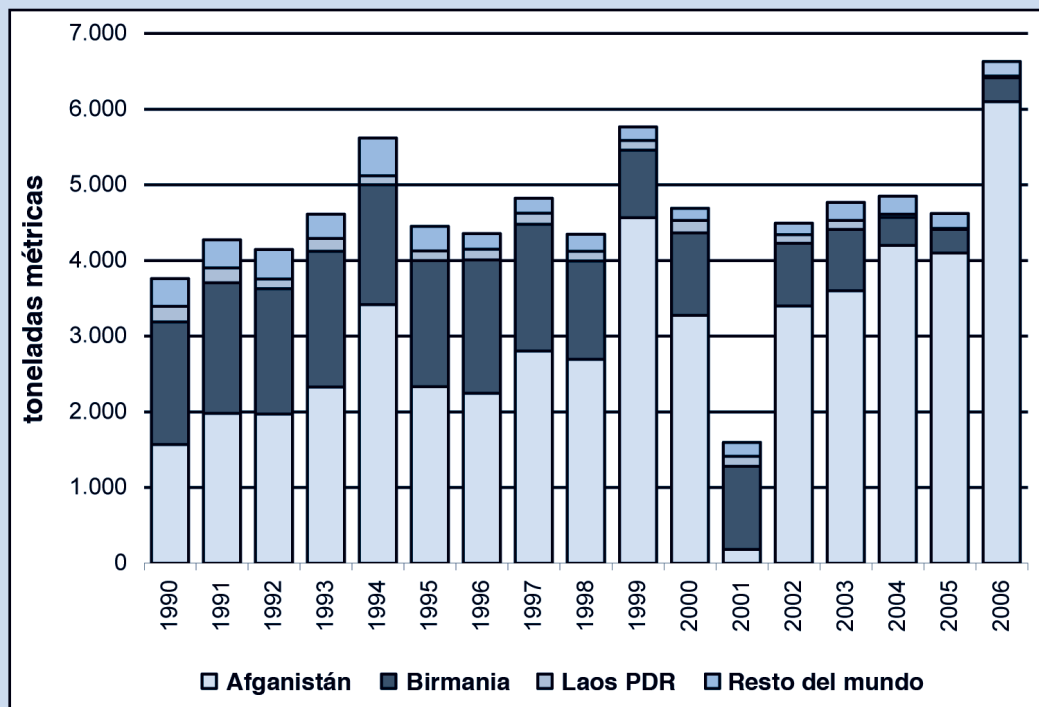
liberará al mundo de la carga de la adicción a la heroína, es necesario analizar con mayor detalle el funcionamiento de los mercados de opiáceos y todo su potencial para adaptarse a nuevas circunstancias.

## Consumo de heroína

Hay tres tipos de heroína en el mercado internacional. La de mayor calidad es el polvo blanco, una sal, conocida también como ‘heroína número 4’ o ‘china blanca’ (China white). Ésta se produce principalmente en el Sudeste Asiático (para el mercado regional) y en Colombia (para la zona oriental de EEUU). La de peor calidad es la ‘goma’ o ‘alquitrán negro’ mexicano, que se consume casi exclusivamente en EEUU, al oeste del Misisipi. Por lo general, el opio afgano llega a los mercados de consumo en forma de heroína base marrón, ‘azúcar moreno’ (brown sugar), aunque una parte cada vez mayor de ésta se procesa después para obtener la ‘número 4’. El opio afgano contiene, como promedio, un 15% de morfina, y se necesitan 6-7 kg de opio para producir 1 kg de heroína marrón y unos 10 kg o más para producir 1 kg de

<sup>1</sup> UNODC, *Afghanistan, 2006 Annual Opium Poppy Survey, Summary of findings*, septiembre de 2006

<sup>2</sup> UNODC, *Opium poppy cultivation in the Golden Triangle*, octubre de 2006.



Producción potencial mundial de opio (toneladas métricas), 1990-2006

heroína blanca. La heroína blanca se disuelve en agua fácilmente, por lo que, además de fumarse y esnifarse, se puede inyectar muy fácilmente. La heroína marrón se debe calentar en una solución de agua y en un ácido antes de poder inyectarla. La base marrón, como la base de cocaína, es la forma de heroína más adecuada para fumar, lo cual suele hacerse colocándola sobre un papel de aluminio, calentándola e inhalando los vapores de heroína mediante un tubo (lo que en el argot se conoce como 'hacerse un chino' o 'cazar el dragón').

Según el último Informe Mundial sobre las Drogas de la ONU (basado en cifras gubernamentales), el número total de usuarios de opiáceos ilícitos en el mundo asciende a unos 16 millones de personas, 11 de las cuales son usuarios de heroína. Más de la mitad de todos los opiáceos se consumen en Asia; el mayor número de usuarios se encuentra en India (3 millones), China (1,7 millones), Irán (1,2 millones) y Pakistán (0,7 millones). Fuera de Asia, Europa Oriental (Rusia incluida) es el mayor mercado (2,3 millones), seguido de Europa Occidental (1,6 millones) y EEUU (1,2 millones). El propio Afganistán sólo consume una pequeña parte de su producción total de opio, calculada, muy aproximadamente, en 200 toneladas métricas, lo cual no equivaldría a más del 3-4% de la cosecha de 2006. Según una encuesta realizada por el Gobierno y la ONUDD, hay 150.000 usuarios de opio y 50.000 de heroína en Afganistán, de un total de un millón de usuarios de drogas. Más de la mitad fuma hachís, unos 160.000 consumen alcohol y 180.000 fármacos.<sup>3</sup>

### Tendencias regionales

El mercado mundial de opiáceos se ha regionalizado. El opio afgano abastece a los países vecinos, Asia Central, Rusia y toda Europa. La heroína mexicana y colombiana suministra principalmente al mercado estadounidense, donde sólo un 10-15% de la oferta procede de Asia. No existen cifras exactas sobre la producción de heroína en Latinoamérica, ya que no se ha desarrollado una tecnología fidedigna para el rastreo por satélite. Aunque se dice que el cultivo

de adormidera en Colombia ha ido a la baja a raíz del programa de fumigaciones aéreas, en el mercado estadounidense no se ha detectado la escasez del producto. Como México también ha empezado a producir un tipo de heroína marrón en polvo (además de su tradicional alquitrán negro), su mercado parece estar ampliándose ahora hacia el este de EEUU.<sup>4</sup> Además, aunque a niveles aún bajos, el cultivo de opio también ha estado aumentando en Guatemala y Perú. De momento, la heroína latinoamericana parece ser suficiente para satisfacer la demanda de EEUU, y no hay motivos para pensar que la situación en Afganistán tenga un impacto significativo en el mercado estadounidense a corto plazo.

No hay duda alguna de que la producción de opio en el Sudeste Asiático está en fuerte declive. Tailandia está prácticamente libre de adormidera desde hace años, y tanto Laos como Birmania han reducido la producción de forma notable y rápida, lo cual ha provocado graves problemas a aquellos campesinos que se dedicaban al cultivo. Dado que los opiáceos del Sudeste Asiático se destinaban principalmente a la región (incluidos importantes mercados en China y Australia), es probable que todo indicio de que el mercado esté respondiendo se haga visible primero en esa región. Entre esas adaptaciones podría encontrarse la desviación de mercancía india desde los cultivos de opio autorizados o una expansión de los cultivos ilícitos en India o China. Aún es demasiado pronto para establecer con certeza si las actuales reducciones en Birmania y Laos serán sostenibles a largo plazo; en ninguno de los dos países se está haciendo gran cosa para proporcionar medios de vida alternativos a los ex cultivadores de opio.<sup>5</sup> Dentro de Birmania, se detecta ya un "efecto globo", y algunas zonas situadas fuera de las regiones productoras tradicionales –donde se ha puesto en marcha una proscripción de opio– muestran un aumento de cultivos; y Laos –tras años de constante descenso– ha visto cómo este año se incrementaba la producción.

Sin embargo, la regionalización del mercado

<sup>3</sup> UNODC/MCN, *Afghanistan Drug Use Survey 2005*, noviembre de 2005. [http://www.unodc.org/afg/drug\\_use.html](http://www.unodc.org/afg/drug_use.html)

<sup>4</sup> National Drug Intelligence Center, *National Drug Threat Assessment 2007*, octubre de 2006. <http://www.usdoj.gov/ndic/pubs21/21137/index.htm>

<sup>5</sup> Véase: TNI, *Una espiral descendente: la proscripción del opio en Afganistán y Birmania, Drogas y Conflicto*, Documentos de debate núm. 12, junio de 2005.

mundial no sigue un patrón fijado históricamente. El mercado de los opiáceos ha visto grandes cambios durante las últimas décadas. La asombrosa sobreproducción de este año en Afganistán –un volumen muy superior a la demanda actual de la región– podría conducir a la aparición de nuevas rutas de tráfico, sobre todo más hacia el este, donde es probable que se manifieste escasez y los precios aumenten. Si la capacidad para producir heroína blanca número 4 sigue aumentando en Afganistán, tanto el mercado de Asia como el del este de EEUU (acostumbrados a la heroína blanca en lugar de a la tradicional heroína marrón afgana) pueden convertirse en una atractiva salida para su superávit regional. Y a la inversa, si la producción afgana disminuyera marcadamente durante los próximos años, la continua demanda de la zona que actualmente queda cubierta por el opio afgano aumentará los incentivos en otras zonas de producción, presentes o futuras. El hecho de que se hayan producido importantes cambios en el mercado en el pasado, y la relativa estabilidad general entre la demanda y la oferta mundiales a lo largo de los últimos 15 años (4.000-5.000 toneladas métricas), no dan motivo para creer que, en esta ocasión, el mercado sea incapaz de adaptarse a nuevas circunstancias.

### *Opiáceos lícitos e ilícitos: zonas grises*

La adormidera también se cultiva en grandes cantidades en todo el mundo con fines farmacéuticos. Normalmente, el mercado lícito de los opiáceos se considera como un fenómeno totalmente separado del mercado ilícito, pero esta distinción cada vez es más difícil de mantener. El sutil equilibrio entre el mercado lícito y el ilícito ofrece toda una serie de opciones adicionales, tanto para que se adapte el mercado como el consumidor, en respuesta a un posible descenso de la producción ilícita.

Los mercados lícito e ilícito de los opiáceos son comparables en cuanto a dimensiones. El comercio lícito de opiáceos se rige por las mismas convenciones de la ONU que prohíben el comercio ilícito. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) administra la producción y el comercio lícitos de opiáceos

para garantizar que esté disponible el volumen adecuado de estupefacientes para fines médicos y para evitar que éstos se desvíen de fuentes lícitas a canales ilícitos. En 2004 –el último año para el que constan todas las cifras del comercio lícito publicadas por la JIFE–, se produjeron legalmente 523 toneladas de equivalente de morfina/tebaína (en 84.500 ha),<sup>6</sup> mientras que la producción ilícita para ese mismo año se estimó en 495 toneladas de equivalente de heroína (en 196.000 ha).<sup>7</sup> El sector del mercado lícito se ha sofisticado mucho, y la mayoría de la producción –excepto en India– se salta ahora el intensivo proceso de extracción del opio. En lugar de ello, se recolecta y se pulveriza toda la planta, que proporciona un extracto de paja de adormidera con un alto contenido en alcaloides que se utiliza como materia prima para aislar la morfina y la tebaína.<sup>8</sup> Australia y Francia son los mayores países productores de estupefacientes lícitos, ya que, entre los dos, controlan casi la mitad de la producción mundial; les siguen productores tradicionales en India y Turquía (que representan el 30% de la producción mundial), y España y Hungría (en torno al 20%).

La mayoría de toda esta producción se utiliza con fines médicos legítimos, sobre todo para el alivio del dolor. Sin embargo, en EEUU, “el índice de uso indebido de fármacos es mayor que el del uso de la mayoría de estupefacientes ilícitos”.<sup>9</sup> El uso no médico de potentes analgésicos narcóticos que se venden con receta, como OxyContin y Vicodin, es especialmente elevado entre adolescentes y jóvenes. La desviación tiene lugar a través de farmacias por internet, recetas médicas fraudulentas y robos en farmacias. Según un análisis de los

<sup>6</sup> E/INCB/2005/2. Junta Internacional de Estupefacientes, *Estupefacientes, Previsiones de las necesidades mundiales para 2006 - Estadísticas de 2004*, JIFE 2006. [http://www.incb.org/incb/es/narcotic\\_drugs\\_2005.html](http://www.incb.org/incb/es/narcotic_drugs_2005.html)

<sup>7</sup> UNODC, *World Drug Report 2006*, junio de 2006, p. 70.

<sup>8</sup> La adormidera contiene toda una serie de alcaloides naturales, especialmente morfina, codeína y tebaína. El término ‘opiáceos’ comprende las sustancias semisintéticas producidas a partir de dichos alcaloides, como la heroína, la oxicodeona, la hidrocodeona, la oximorfona, la nalbufina, la naloxona, la naltrexona y la buprenorfina. El término más genérico ‘opioides’ se utiliza para abarcar también drogas naturales y sintéticas con efectos análogos a los de la morfina, como la metadona y el dextropropoxifeno.

<sup>9</sup> National Drug Intelligence Center, *National Drug Threat Assessment 2007*, octubre de 2006. <http://www.usdoj.gov/ndic/pubs21/21137/index.htm>

datos de mortalidad, actualmente los opiáceos farmacéuticos en EEUU. “tienen más posibilidades que la cocaína o la heroína de ser la causa de muerte involuntaria por envenenamiento con estupefacientes”.<sup>10</sup> Además, por lo que se refiere a visitas de urgencias relacionadas con las drogas, “el número total de referencias a la heroína era inferior al de prescripción de opiáceos”.<sup>11</sup>

En otros lugares se observan tendencias similares. De los 700.000 usuarios de opiáceos estimados en Brasil, casi todos dependen de fármacos. En el noreste de la India, “las rigurosas leyes y las actividades de represión contra el tráfico y la venta de heroína a principios de la década de 1990 en Mizoram, y a principios de la década de 2000 en Manipur, también se tradujo en una tendencia hacia la inyección de dextropropoxifeno, un analgésico sintético”.<sup>12</sup> El Spasmo Proxyvon (“SP”), un preparado que se basa en el dextropropoxifeno, se ha convertido en el opiáceo preferido en Mizoram y, comparado con la heroína, “se ha asociado con un mayor riesgo de abscesos, úlceras crónicas y amputaciones, lo cual incrementa la morbosidad de los usuarios de drogas”. Una encuesta nacional sobre el uso indebido de drogas en India confirma la tendencia: “se registró el uso indebido de productos farmacéuticos como tendencia reciente en muchos lugares, como Amritsar, Ahmedabad, Imphal, Dimapur, Mumbai y Kolkata. Según los informes, los motivos para pasarse a la inyección de sustancias farmacéuticas obedecían a la falta de disponibilidad y el aumento del precio de la heroína en la calle”.<sup>13</sup>

Estos patrones cambiantes entre el mercado de estupefacientes lícito y el ilícito son un fenómeno constante, y la diferencia entre el uso recreativo,

la automedicación, la adicción, la prescripción o la desviación es más confusa de lo que se suele reconocer. La tendencia que apunta al aumento del uso no médico de opiáceos farmacéuticos en todo el mundo es un fenómeno que se solapa con el mercado ilícito de la heroína. Estas zonas grises se deben entender mejor, y carece de sentido seguir sosteniendo que existe una marcada diferencia entre los mercados de drogas farmacéuticos y los ilícitos, pues no es más que un mito.

### Conclusión

Las alteraciones en el mercado mundial, tanto por el rápido aumento de la oferta que se está produciendo ahora como por su rápido descenso –como sucedió en 2001 con la proscripción del opio de los talibanes–<sup>14</sup> pueden agravar los problemas sanitarios relacionados con las drogas en el ámbito de la demanda. Un aumento repentino de la pureza en las calles puede conducir a más sobredosis. La disminución de la pureza puede desembocar en adulteraciones muy peligrosas, y puede inducir a los usuarios a inyectarse en lugar de fumar, o a optar por sustitutos farmacéuticos que no representan necesariamente una mejora desde el punto de vista sanitario. Es necesario cuestionar la simplicidad que impera en la actual política de reducción de la oferta con respecto a Afganistán, es decir, el supuesto de que disminuir la producción equivale automáticamente a reducir los problemas sanitarios relacionados con las drogas. Es imprescindible entender mejor cómo funciona el mercado mundial, los posibles cambios de patrón que podrían darse en la producción, las decisiones de los consumidores en caso de que escasee la oferta y la interrelación entre el mercado de opiáceos lícito y el ilícito. Existen varias opciones políticas de reducción del daño que han demostrado disminuir las muertes por sobredosis y los problemas sanitarios relacionados con las drogas (salas de consumo, tratamientos de sustitución, mantenimiento con heroína, programas de intercambio de agujas y jeringuillas, etc.). La idea de que los problemas de heroína en Europa o EEUU se pueden solventar atacando la producción en Afganistán no es, por tanto, más que un espejismo político.

<sup>10</sup> Center for Substance Abuse Research, *Opioid Analgesics Most Common Cause of Unintentional Fatal Drug Poisoning in the U.S.*, CESAR Fax, Vol. 15, Issue 37, 16, Universidad de Maryland, septiembre de 2006.

<sup>11</sup> National Center on Addiction and Substance Abuse, *Under the Counter: The Diversion and Abuse of Controlled Prescription Drugs in the U.S.*, Universidad de Columbia, julio de 2005.

<sup>12</sup> UNODC, *Drug Use in the Northeastern States of India*, Executive Summary, 2006. [http://www.unodc.org/india/drug\\_use\\_in\\_ne.html](http://www.unodc.org/india/drug_use_in_ne.html)

<sup>13</sup> Gobierno de India, *National Survey on Extent, Pattern and Trends of Drug Abuse in India*. Gobierno de India, Ministerio de Justicia y Capacitación Sociales & Oficina Regional de la ONUDD para el Asia Meridional, 2004.

<sup>14</sup> Jelsma, M., *Learning lessons from the Taliban opium ban*, *International Journal of Drug Policy* 16 (2005), p. 98-103.





*“Cuando vimos que los talibanes se iban y los soldados extranjeros llegaban, nos llenamos de esperanza. Estábamos totalmente convencidos de que, con el apoyo del mundo, el gobierno mejoraría nuestras vidas. Pero ahora han echado por tierra todas nuestras ilusiones.”<sup>1</sup>*

**E**l recrudecimiento del conflicto armado y la cosecha récord de opio en Afganistán han preocupado a todo el mundo, y no sin motivo. En este momento, no es fácil presentar recomendaciones claras sobre cómo se podría invertir la actual tendencia de deterioro en materia de seguridad y fiscalización de drogas. Por desgracia, las soluciones instantáneas y universales no existen. Los procesos de construcción de la paz, reconstrucción del país y reducción de la dependencia de la economía del opio serán largos y más complicados de lo que muchos creían hace apenas un año. Sin embargo, sí se pueden extraer algunas conclusiones para evitar determinadas políticas que sólo contribuirían a deteriorar aún más la situación.

## OTAN, construcción de la paz y reconstrucción

Ahora mismo, el problema más evidente en el sur de Afganistán es que la guerra se está volviendo a intensificar, los ataques suicidas y los bombardeos aéreos son el pan de cada día, y los habitantes se ven desplazados de nuevo por la inseguridad general que reina en la zona. Si esta espiral de violencia no se rompe, cualquier otro objetivo en el ámbito de la reconstrucción o la fiscalización de drogas es un mero espejismo. Esta violencia se suele atribuir, de forma demasiado maniquea, a los talibanes, y la lucha contra ellos se enmarca en el contexto de la ‘lucha contra el terrorismo’.

*“Todo esta empeorando”, comenta Talatbek Masadykov, jefe de la misión de ayuda de la ONU en la sede del organismo en Kandahar. “No hemos mejorado la situación en ningún momento. El proble-*

<sup>1</sup> Abdul Shakoov, tendero de Kandahar, citado en: *The face of Afghanistan five years after fall of the Taleban*, Anthony Loyd y Tahir Luddin, *The Times*, Londres, 11 de noviembre de 2006.

*ma de la seguridad no sólo está relacionado con los talibanes, sino también con una mala gobernanza. La mitad de este problema es interno. La gente no quiere necesariamente que los talibanes vuelvan, en absoluto, pero cada vez está más convencida de que lo único que le ofrece el gobierno es inseguridad y de que, aunque los talibanes tampoco les ofrecen nada, a lo mejor les proporcionarían cierta estabilidad y acabarían con la corrupción.”<sup>2</sup>*

## Violencia excesiva

Otro factor que se suele subestimar es el resentimiento provocado por la violencia excesiva de las tropas extranjeras. Las Fuerzas Aéreas estadounidenses han efectuado más de dos mil ataques aéreos en los últimos seis meses. La Operación Ofensiva en la Montaña, una misión de gran escala dirigida por las fuerzas estadounidenses en 2006, provocó tantas muertes que el presidente Karzai protestó públicamente: *“es totalmente inaceptable que los afganos estén muriendo en todos estos combates. En las últimas tres o cuatro semanas, han perecido 500 y 600 afganos. Aunque sean talibanes, no dejan de ser hijos de esta tierra”*.<sup>3</sup>

Tropas británicas, canadienses y neerlandesas de la ISAF están ahora participando casi a diario en combates. Se suponía que la misión de la ISAF bajo mando de la OTAN debía aportar otro enfoque en el sur del país, distinto del de la controvertida misión Operación Libertad Duradera. Pero ahora los funcionarios estadounidenses *“admiten que la línea entre ambas operaciones es difusa”*.<sup>4</sup> La Operación Medusa, con la que se pretendía acabar con los insurgentes de Kandahar en octubre de 2006, llevó a la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Afganistán (UNAMA), la Cruz Roja Internacional, Human Rights Watch y muchas otras organizaciones a emitir declaraciones condenando la matanza de civiles. Según la Junta Común de Coordinación y Vigilancia –compuesta por el gobierno afgano, países donantes y la ONU–,

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Declaración del presidente Karzai en una conferencia de prensa, Kabul, 22 de junio de 2006. Citado en: Suhrke, A., *When More is Less: Aiding Statebuilding in Afghanistan*, FRIDE Working paper 26, septiembre de 2006.

<sup>4</sup> *Congressional Research Service, NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance*, CRS Report for Congress, 22 de agosto de 2006.

este año han muerto ya más de 3.700 personas. La mayoría parece pertenecer a la insurgencia, pero se calcula que al menos mil civiles han sido asesinados en lo que va de año. Desde enero de 2006, han muerto también unos 140 soldados extranjeros, principalmente estadounidenses, británicos y canadienses.

### ¿Retirada?

Muchos afganos se han unido a los talibanes por la ira que les ha despertado toda esta guerra. La presencia extranjera, que supuestamente debe aportar seguridad, se ha convertido de hecho en uno de los factores clave de la intensificación del conflicto. Esto también ha provocado diferencias y tensiones importantes en la alianza liderada por la OTAN. Las tropas estadounidenses, británicas y canadienses que están librando combates en Helmand y Kandahar solicitan la ayuda de las fuerzas alemanas, francesas, italianas y neerlandesas que operan en otras provincias. Esos países se resisten a verse arrastrados hacia la espiral de violencia e intentan desesperadamente mantener el principio de la ISAF de “ganarse las simpatías y la confianza” de los afganos, y garantizar un entorno seguro y estable para la reconstrucción.

Son muchos los que temen que una retirada de las fuerzas extranjeras podría volver a desembocar en una guerra civil. Por otro lado, cada vez es más evidente que no se puede derrotar a la insurgencia con medios militares, y que las operaciones militares extranjeras se han convertido en el principal factor de movilización de dicha insurgencia. También en otras provincias, donde muchos aplaudieron la salida de los talibanes y al principio dieron la bienvenida a las fuerzas extranjeras en su territorio, la hostilidad se está propagando rápidamente y las condiciones operativas de los organismos de ayuda internacionales se están deteriorando de forma gradual. Un oficial británico, tras abandonar el ejército, dijo que la dinámica actual es como uno de esos “casos de los manuales de instrucción sobre cómo echar a perder una contrainsurgencia”. “Toda esa gente que ha visto cómo destruían sus casas y mataban a sus hijos se va a volver en contra de los británicos”, comentó. “Se trata de una ecuación bastante simple; si la gente pierde sus hogares y campos de adormidera, saldrá a luchar. Sin duda, yo mismo lo haría. Hemos sido tremendamente torpes; dijimos que seríamos distintos de los estadounidenses, que estaban bombardeando

y asolando aldeas y, después, nos hemos comportado exactamente igual que ellos.”<sup>5</sup>

### Reconciliación

El dilema resultante de esta realidad exige un replanteamiento fundamental, que debería contemplar temas delicados y polémicos como el de crear las condiciones para iniciar negociaciones de reconciliación con las diversas facciones insurgentes, incluidos los talibanes. Ya se han tomado algunas iniciativas en este sentido, que demuestran las posibilidades de esta vía y reconocen que los grupos antigubernamentales en Afganistán no forman un bloque ‘talibán’ monolítico.<sup>6</sup> Por iniciativa de los vecinos de Musa Qala, en Helmand, parece que se llegó a un acuerdo con las tropas británicas para que se retiraran de la zona y, a cambio, los mayores de la aldea prometieron distanciarse de los grupos talibanes. Según uno de los oficiales británicos implicados en la experiencia, si el acuerdo se mantiene, podría convertirse en un buen modelo para el resto de Helmand y, además, tiene posibilidades de ganar un apoyo significativo de la población que, tras meses de duros combates e innumerables pérdidas, está desesperada. “Por el momento, a sus ojos, no somos mejores que los talibanes, pues todo lo que ven es cómo entramos en su zona, hacemos saltar las cosas por los aires y nos vamos, lo cual es muy triste.”<sup>7</sup>

Replantear la estrategia también requerirá conversaciones regionales con Pakistán e Irán sobre una participación fuerte y constructiva para evitar que la situación empeore. Urge prestar mayor atención a las medidas para la construcción del Estado y a la propiedad afgana sobre las decisiones políticas, que ahora dependen en exceso de las relaciones con los donantes extranjeros. Otra cuestión apremiante es abordar la corrupción y los abusos de funcionarios estatales y comandantes de policía, y comprometerse seriamente con la imposición



<sup>5</sup> Capitán Leo Docherty, ex ayuda de campo del comandante de las fuerzas británicas en la provincia de Helmand, citado en: Lamb, C., *Top soldier quits as blundering campaign turns into 'pointless' war*, The Sunday Times, Londres, 10 de septiembre de 2006.

<sup>6</sup> Rubin, E., *In the Land of the Taliban*, New York Times Magazine, 22 de octubre de 2006; y Suhrke, A., *When More is Less: Aiding Statebuilding in Afghanistan*, FRIDE Working paper 26, septiembre de 2006.

<sup>7</sup> Smith, M., *British troops in secret truce with the Taliban*, The Sunday Times, Londres, 1 de octubre de 2006.

de la ley en todo el país. Por último —pero no por eso menos importante—, es necesario poner fin a la brutalidad de algunas tácticas militares utilizadas por las fuerzas extranjeras (tratamiento de prisioneros, hostigamiento durante registros en viviendas, bajas civiles en los ataques aéreos, etc.), y se debe iniciar un debate sobre la conveniencia y la manera de replegar esas fuerzas a las capitales provinciales o a Kabul, además de analizar los posibles escenarios para una retirada completa del país.

## Fiscalización de drogas

La consolidación de la economía del opio en Afganistán durante los últimos 20 años es consecuencia de la guerra, que ha propiciado la destrucción de infraestructuras, de la economía legal, y el desplazamiento masivo de personas. Una reducción sostenible sólo será posible cuando se puedan abordar las raíces del problema, se creen medios de vida alternativos, se fortalezca la construcción del Estado y se difundan buenas prácticas de gobierno en todas las provincias.

### Talibanes y opio

A menudo, se establecen con demasiada facilidad conexiones causales entre la creciente insurgencia y la floreciente economía del opio. Algunos sostienen que el auge del opio está impulsado por las fuerzas talibanes, que estarían fomentando el cultivo para financiar la ofensiva y aumentar la inestabilidad. Otros opinan que lo que alimenta la ofensiva es el incremento en la producción de opio, que proporcionaría a los talibanes más fondos para organizar operaciones a mayor escala. De hecho, puede considerarse que ambas dinámicas —la creciente insurgencia y el aumento de la producción de opio— arrancan de una misma situación: inseguridad generalizada, pobreza persistente, desilusión por el desempeño del gobierno y las iniciativas de reconstrucción de la comunidad internacional, resentimiento por el acoso de caudillos locales y fuerzas extranjeras, e indignación por la erradicación forzosa que se está desarrollando en un entorno corrupto y sin que se hayan creado medios de vida alternativos. Ahora, de hecho, ambos factores están empezando a reforzarse mutuamente. Esto amenaza con traducirse en medidas de fiscalización de drogas aún más severas, aplicadas en el contexto

de operaciones contra la insurgencia y descuidando las verdaderas causas que subyacen a ambas dinámicas. Estas medidas más estrictas incluirían cosas como la propuesta de que la OTAN participe en la fiscalización de drogas y la constante presión para que se utilicen técnicas de erradicación más agresivas, como fumigaciones aéreas con herbicidas o la introducción deliberada de un hongo que destruya la adormidera.<sup>8</sup> Esos pasos hacia la adopción de un 'Plan Afganistán' al más puro estilo colombiano abrirían el peor camino que se podría tomar. Colombia es un trágico ejemplo de cómo dichas medidas pueden desencadenar un ciclo vicioso que sólo exacerba la situación.<sup>9</sup>

### Mantener a la OTAN al margen

Una primera línea importante que se debe trazar pasa por mantener a las fuerzas de la ISAF, bajo mando de la OTAN, totalmente al margen de las operaciones de fiscalización de drogas. En general, se reconoce que la participación directa de fuerzas extranjeras en la erradicación de campos de adormidera sería contraproducente. Pero el permisivo mandato de la OTAN para que apoye al gobierno afgano en sus operaciones puede arrastrar muy fácilmente a las tropas de la ISAF hacia ese terreno. De este modo, lo único que se conseguiría sería comprometer y complicar aún más la ya insostenible situación de crisis. Los primeros indicios de una gran siembra de adormidera en el sur de Afganistán en octubre-noviembre parecen apuntar a otra gran cosecha en 2007.<sup>10</sup> Para diciembre de 2006 y enero de 2007 hay prevista una erradicación a gran escala en Helmand, la principal provincia productora. Al parecer, el Reino Unido ha puesto en estado de alerta a un batallón de paracaidistas

<sup>8</sup> Se han estado realizando experimentos en Uzbekistán (en un principio con apoyo de EEUU, el Reino Unido y la ONUDD) y en EEUU (después de que el Reino Unido y la ONUDD se retiraran del polémico proyecto de guerra biológica) para desarrollar una cepa de hongo pleospora que mate las plantas de adormidera. Para conocer las últimas noticias sobre el tema, véase: Bigwood, J., *Repeating Mistakes of the Past: Another Mycoherbicide Research Bill*, Drug Policy Alliance, marzo de 2006. <http://www.drugpolicy.org/docUploads/Mycoherbicide06.pdf>

<sup>9</sup> TNI, *Plan Afganistán*, Informe sobre políticas de drogas 10, Transnational Institute, febrero de 2005; y Jelsma, M., *Círculo vicioso: la guerra química y biológica a las drogas*, Transnational Institute, Amsterdam, marzo de 2001. Véanse también muchos otros informes del TNI sobre estas cuestiones en: [www.tni.org/drogas](http://www.tni.org/drogas)

<sup>10</sup> Pajhwok Afghan News, *Poppy Cultivation on the rise in Helmand*, 14 de noviembre de 2006.

de 600 soldados para que salten sobre Afganistán desde seis aviones Hércules C-130, y muchos temen que estas medidas de erradicación desencadenen duros combates.<sup>11</sup>

### Solución mágica I: destrucción

Las soluciones mágicas son cosas de cuentos. La idea de que es posible destruir la economía del opio para siempre enviando tropas de la OTAN, o con fumigaciones químicas, o liberando hongos contra la adormidera no es más que una fantasía que mantienen en vida políticos estadounidenses que a veces encuentran una explicación por motivos políticos en otros lugares. Estas fantasías tan peligrosas no funcionarán y, además, tendrán repercusiones devastadoras no sólo sobre los campesinos y sus familias, sino también sobre las perspectivas de estabilización y construcción de la paz en el país. A pesar de la fuerte presión estadounidense, el Gobierno de Karzai ha mantenido hasta el momento, no sin buenos motivos, una clara postura contra las fumigaciones aéreas. Es muy preocupante que últimamente, por primera vez, un representante del gobierno haya declarado que, dadas las actuales cifras de producción, no se excluya esa opción para el futuro. “Este año, esperaremos y veremos cómo va. El año que viene, en la temporada 2008, estudiaremos la posibilidad.” Sin embargo, se dan también limitaciones prácticas. El mismo funcionario señaló el riesgo de que, en Helmand, los talibanes puedan derribar aviones que vuelen bajo: “Tienen misiles. Allí no podemos fumigar”.<sup>12</sup>

### Solución mágica II: sistema de licencias

Otras fantasías han surgido también en el extremo opuesto del espectro de las políticas de drogas. Las voces simplistas que abogan por la legalización mundial de las drogas no aportan demasiado a la apremiante y compleja crisis a la que se enfrenta Afganistán en estos momentos. Las propuestas para comprar toda la cosecha o incorporar toda la producción de opio afgano al mercado de opiáceos autorizado con fines terapéuticos tampoco están exentas de dificultades. El Senlis Council, un

instituto internacional de investigación, realizó un importante estudio y una eficaz campaña mediática para fomentar la concesión de licencias al opio afgano como posible salida, algo parecido a lo sucedido en el pasado con India y Turquía, otros dos productores tradicionales de opio.<sup>13</sup> Estas propuestas se toparon con un rechazo casi total en los círculos políticos. El ministro afgano de Lucha contra los Estupefacientes manifestó que las propuestas del Senlis Council “carecen de sentido para los afganos” y acusó a la institución de enviar mensajes ambiguos que minaban la campaña de proscripción del opio. El Departamento de Estado de EEUU lo tildó de desperdicio de “miles de millones de dólares y muchos años en un experimento totalmente insensato”.<sup>14</sup>

En las actuales circunstancias, es difícil imaginar cómo podría funcionar correctamente un sistema controlado en Afganistán. Sigue habiendo serias dudas sobre cómo podría un mercado legal de ese tipo convivir con un mercado ilícito —que no desaparecerá fácilmente—, y cómo podría el mercado lícito de los opiáceos absorber tal volumen, aunque no hay duda del tremendo potencial de crecimiento de éste si se pudieran abordar los motivos que se esconden tras el bajo uso crónico de los tan necesitados opiáceos farmacéuticos en la mayoría de países del Sur. A corto plazo, esta solución tampoco funcionaría. Sin embargo, valdría la pena estudiar la posibilidad de dar unos primeros pasos de exploración en esa dirección que apunta a usar parte de la producción ilícita afgana para fines médicos legítimos. De hecho, una parte importante acaba ya en el mercado lícito, pues Irán procesa todo el opio y la base de morfina confiscados en su territorio para fabricar morfina para uso nacional y codeína para la exportación. Se debería animar a Afganistán a hacer lo mismo: dejar de destruir el opio confiscado y procesarlo para obtener los valiosos medicamentos que tanto se necesitan en el país. Que en el futuro se den las condiciones adecuadas para establecer un sistema de cultivo con licencias es algo que dependerá en gran medida del éxito de la construcción del

<sup>11</sup> Smith, M., *Paras ready to jump on Taliban as drug war looms*, Sunday Times, Londres, 5 de noviembre de 2006.

<sup>12</sup> Teniente general Mohammed Daud Daud, citado en: Krane, J., *Afghanistan Mulls Herbicide in Drug War*, Associated Press, 30 de septiembre de 2006.

<sup>13</sup> Senlis Council, *Feasibility Study on Opium Licensing in Afghanistan for the Production of Morphine and Other Essential Medicines*, www.senlisCouncil.net

<sup>14</sup> Schweich, T.A., *Afghanistan Opium Survey 2006*, vicesecretario adjunto de Asuntos Internacionales sobre Estupefacientes y Aplicación de la Ley, Remarks at United Nations Office on Drugs and Crime Press Event, Bruselas, Bélgica, 12 de septiembre de 2006.

Estado, la resolución del conflicto y las medidas para la reconstrucción.

### Dogmas de la fiscalización de drogas

En líneas más generales, por el bien del futuro de Afganistán, urge que la comunidad internacional de fiscalización de drogas se replantee algunos de los dogmas imperantes que están aumentando la presión sobre el país para que éste aplique estrategias represivas para frenar la producción. Pensar que lo que suceda en Afganistán ‘solucionará’ los problemas relacionados con la adicción a la heroína en Europa, por ejemplo, no es más que un espejismo, sea cual sea la estrategia adoptada. Los mercados mundiales se adaptan, sea desplazando la producción a otros lugares, sustituyendo el producto con opiáceos farmacéuticos o porque los consumidores cambian de producto, lo cual no se traduciría necesariamente en una mejora de la situación sanitaria. Esto no quiere decir que la heroína procedente de Afganistán no provoque un gran daño a las sociedades y usuarios de la región y del mundo entero, y que se necesiten medidas para reducir gradualmente los niveles de producción. No obstante, los problemas relacionados con la heroína se deben abordar principalmente a través de políticas adecuadas en esos mercados de consumo. Las muertes por sobredosis y la propagación de virus por transmisión sanguínea a raíz del uso de drogas inyectadas se pueden reducir con servicios de tratamiento de calidad y programas de reducción del daño —como tratamiento con metadona, mantenimiento con heroína, intercambio de agujas y jeringuillas o salas de venopunción—, y no intensificando la erradicación en Afganistán.

A Afganistán tampoco le vendría mal una mayor sensibilidad cultural por parte de los funcionarios occidentales del campo de la fiscalización de drogas con respecto a las diferencias de valores y tradiciones en torno al uso del opio y el hachís. Según el dogma imperante, todavía no se hace distinción entre los usos problemáticos y las tradiciones culturales, el uso médico, el consumo no adictivo para combatir el frío, el dolor, el hambre o el estrés, y otros usos beneficiosos de la adormidera. Muchos afganos comprenden las inquietudes de la comunidad internacional respecto a la circulación de heroína procedente de Afganistán, sobre todo ahora que el consumo de heroína y los riesgos relacionados con su uso inyectado de

transmisión del VIH han empezado a hacerse más visibles en las principales ciudades del país. No obstante, en lo que respecta a la situación del país y a sus propios valores culturales, muchos afganos están más preocupados por los aviones cargados de alcohol que llegan para servir a la presencia internacional que por el consumo de opio o hachís, muy extendido en varias provincias. En lugar de la ‘tolerancia cero’, se agradecería una actitud que respete las diferencias culturales y reconozca los usos beneficiosos y terapéuticos, y que demuestre cierta indulgencia, por ejemplo, con respecto al cultivo para consumo personal.

### Secuenciación

Intensificar ahora la guerra contra las drogas en Afganistán sólo avivaría el conflicto, y eso es lo último que se necesita en estos momentos. Tal como establece la Estrategia Nacional de Fiscalización de Estupefacientes Afgana: “una erradicación excesiva podría tener un impacto perjudicial en los objetivos generales de seguridad, gobernanza y desarrollo económico”.<sup>15</sup> Los objetivos de fiscalización de drogas se deben encauzar junto con las iniciativas de construcción de la paz, desarrollo y reconstrucción, y las posibles ventajas y desventajas se deben sopesar a la luz de otros objetivos, en el marco de un plan general. Factores como la priorización y la secuenciación correcta siguen siendo fundamentales. La erradicación forzosa no debería producirse antes de que se hayan establecido como es debido medios de vida alternativos, o allí donde probablemente agudice los conflictos. Reducir la dependencia de Afganistán de la economía del opio tomará su tiempo, y el éxito dependerá de la mejora de la situación, sobre todo en el sur del país, garantizando una gobernanza y un sistema jurídico más estables, y fortaleciendo la economía legal para generar medios de vida alternativos.

<sup>15</sup> República Islámica de Afganistán, Ministerio de Lucha contra los Estupefacientes, *National Drug Control Strategy: An Updated Five-year strategy for Tackling Illicit Drug Problem*, Kabul, enero de 2006, p. 18.

T

N

I



## TEXTOS DE REFERENCIA

- AREU, Opium Poppy Eradication: How to Raise Risk When There is Nothing to Lose? Mansfield, D. y Pain, A., Kabul, agosto de 2006.
- CRS, NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance, Gallis, P., Congressional Research Service, Library of Congress, 22 de agosto de 2006.
- GAO, Afghanistan Drug Control: Despite Improved Efforts, Deteriorating Security Threatens Success of U.S. Goals, United States Government Accountability Office, GAO-07-78, noviembre de 2006.
- Islamic Republic of Afghanistan, Ministry of Counter-Narcotics, National Drug Control Strategy, An Updated Five-Year Strategy for Tackling the Illicit Drug Problem, Kabul, enero de 2006.
- Koehler, J. y Zürcher, C., Conflict Processing and the Opium Poppy Economy in Afghanistan, Project for Alternative Livelihoods in Eastern Afghanistan (PAL), Jalalabad, Berlin, agosto de 2005.
- Mansfield, D., Exploring 'Shades of Grey': An Assessment of the Factors Influencing Decisions to Cultivate Opium Poppy in 2005/2006, Afghan Drugs Inter Departmental Unit (gobierno británico), febrero de 2006.
- Mansfield, D., Pariah or Poverty? The Opium Ban in the Province Nangarhar in 2004/05 Growing Season and its Impact on Rural Livelihood Strategies, Project for Alternative Livelihoods in Eastern Afghanistan (PAL), Development-oriented Drug Control Programme (DDC), Policy Brief No. 1, Jalalabad/Eschborn, septiembre de 2005.
- Nawa, F., Afghanistan, Inc., A Corpwatch Investigative Report, abril de 2006.
- Senlis Council, Feasibility Study on Opium Licensing in Afghanistan for the Production of Morphine and Other Essential Medicines, Initial Findings, Kabul, septiembre de 2005.
- Suhrke, A., When More is Less: Aiding Statebuilding in Afghanistan, Working Paper 26, FRIDE, septiembre de 2006.
- Transnational Institute, Plan Afganistán, TNI Informe sobre políticas de drogas, 10 de febrero de 2005.
- Transnational Institute, Una espiral descendente: la proscripción del opio en Afganistán y Birmania, Drogas y Conflicto, Documento de debate 12, junio de 2005.
- UNODC/MCN, Afghanistan Opium Survey 2006, octubre de 2006.
- UNODC/MCN, Afghanistan Drug Use Survey 2005, noviembre de 2005.
- World Bank, Treating the Opium Problem in World Bank Operations in Afghanistan, Guideline Note, 2006.
- World Bank, Afghanistan: Poverty, Vulnerability and Social Protection: An Initial Assessment, Human Development Unit, South Asia Region, 7 de marzo de 2005.
- World Bank, Afghanistan: State Building, Sustaining Growth, and Reducing Poverty. A Country Economic Report, Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit South Asia Region, World Bank Report No. 29551-AF, 2004.
- World Bank, Afghanistan's Opium Drug Economy, South Asia Region, Report No. SASPR-5, Ward, C. y Byrd, W., diciembre de 2004.

El recrudecimiento del conflicto armado y la producción récord de opio en Afganistán han generado una oleada de pánico. Hay voces que abogan por una acción militar contundente de las fuerzas de la OTAN para destruir la industria del opio en el sur de Afganistán. Pero intensificar ahora la guerra contra las drogas sólo alimentaría aún más el conflicto, que es lo último que el país necesita.

Este número de Drogas y Conflicto se centra en las iniciativas para la eliminación del opio y en la polémica sobre la participación de las fuerzas militares en las operaciones antidroga en Afganistán. También proporciona información general sobre la estrategia afgana de fiscalización de drogas, su nueva ley en materia de lucha contra los estupefacientes y el papel de Afganistán en el mercado mundial de los opiáceos.

Las soluciones mágicas no existen. Los procesos de construcción de la paz, reconstrucción y disminución de la dependencia de la economía del opio serán largos. Su éxito o fracaso dependerá de la mejora de la seguridad, el establecimiento de una gobernanza y un sistema jurídico más estables, y el fortalecimiento de la economía legal para generar medios de vida alternativos.

La primera línea que se debe trazar pasa por mantener a las fuerzas de la OTAN al margen de las operaciones de fiscalización de drogas. Hay motivos morales, políticos y económicos para establecer programas de sustento alternativo antes de empezar con la erradicación. Afganistán se ve sometido a una presión añadida a consecuencia de los dogmas que imperan en este ámbito y que, si no se cuestionan, podrían alimentar aún más la propagación de la violencia y minar la reconstrucción del país.

Fundado en 1974, el TNI es una red internacional de activistas e investigadores comprometidos a analizar críticamente los problemas globales presentes y futuros. Tiene como objetivo proporcionar apoyo intelectual a los movimientos sociales preocupados por conseguir un mundo más democrático, equitativo y sustentable.

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

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

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