

# EL NARCOTRÁFICO: SUS EFECTOS EN LA ESTABILIDAD Y EFICIENCIA DEL ESTADO\*

GUSTAVO CUEVAS FARREN\*\*

Abordaremos el problema que representa el narcotráfico para América Latina desde la perspectiva de las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil, pues se trata de un problema que también constituye un serio y cada vez más gravitante factor de amenaza para la estabilidad del sistema político.

## 1. SU INCIDENCIA EN EL FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO

En lo fundamental, el Estado se ve afectado por el narcotráfico en razón de los efectos de la corrupción que invade a la burocracia y por la parálisis consiguiente de sus instituciones. Mientras más grande sea el tamaño del Estado, mientras más concentración de poder éste reúna, mayor será la permeabilización que ofrecerá al narcotráfico, a la vez que el interés de los narcotraficantes por apoderarse de segmentos de él se acrecentará. Nada más dramático resulta al efecto, que el reconocimiento expreso que se hace en la estrategia nacional contra la violencia, en Colombia, en fecha reciente, cuando se expresa: "El Estado tiene que recuperar su capacidad de sancionar pronta y eficazmente a quienes incurran en conductas delictivas. Sólo así podremos recuperar la tranquilidad, derrotando la impunidad y creando las condiciones apropiadas para una democracia más amplia" (1).

El problema de la corrupción generada por el narcotráfico, es alarmante.

---

\*Ponencia al Seminario Internacional "Iberoamérica frente al narcotráfico", organizado por el Instituto de Estudios Sociales de Madrid y la Fundación Integración de Buenos Aires, realizado en Madrid entre el 21 y el 24 de abril de 1992.

\*\*Abogado. Profesor Titular de la Universidad de Chile en la Cátedra de Derecho Político. Director de este Instituto.

(1) Presidencia de la República de Colombia: *Estrategia Nacional contra la Violencia*, Bogotá, Casa Editorial El Tiempo, 1991, p. 21.

El funcionario público no puede resistir a la presión ejercida por aquél. El poderío económico de los comerciantes de drogas ilícitas, frente a los bajos salarios de los empleados estatales, rompe cualquier intento de control. Y como se dijo, ello puede incluso producir la parálisis institucional: "sin necesidad de hacer un perfil melodramático de la situación colombiana, hay que decir que la justicia de este país simplemente no funciona, porque los encargados de administrarla están sobornados o amenazados; el 80% de las policías, según los cálculos menos exagerados, son incapaces de combatir al narcotráfico, cuando no son sus aliados; el ejército está infiltrado, el congreso está infiltrado... El país entero sufre la sicosis de ser un gran laboratorio de cocaína, incomprendido por el resto del mundo" (2).

Carlos Medina, un autor colombiano, formula una severa acusación al Estado a partir de los hechos de violencia que son de ordinaria ocurrencia en este país y respecto de los cuales el narcotráfico tiene una enorme cuota de responsabilidad. "El Estado colombiano es el primer responsable de todos los asesinatos que se han cometido en este país, porque ha sido incapaz de responder a las exigencias y necesidades de la nación... no ha creado las condiciones para su propia modernización" (3). Se llega así a lo que nos interesa destacar: la ineficacia del Estado, cuestión esta que no sólo podemos aplicar con respecto al problema del narcotráfico, sino que hay que asumirlo como un mal que comparten distintas experiencias en América Latina, lo cual ha provocado en los últimos años un formidable consenso de variados y hasta contrapuestos sectores en torno a la necesidad de su reforma.

En el caso peruano también es posible hacer alusión directa a la penetración del Estado por el narcotráfico. Un connotado narcotraficante, Carlos Langberg, consiguió materializar serias conexiones con personeros del último gabinete del Presidente Morales Bermúdez. Langberg mismo no solo estuvo vinculado a la última fase del gobierno autoritario aludido, sino que conservó una activa participación en la emergente democracia en la década de los ochenta. Según un estudio de Gustavo Gorritti, él financió parte importante de la campaña electoral del APRA en 1980. Un año más tarde fundaría un periódico al servicio de tal partido que llegó a tener un tiraje de quinientos mil ejemplares.

Se aprecia entonces que el problema de la conexión entre los narcotra-

---

(2) Véase *El país*, Madrid, 22 de febrero de 1987.

(3) Medina, Carlos: *Autodefensas, Paramilitares y Narcotráfico en Colombia*, Bogotá, Editorial Documentos Periodísticos, 1990, p. 346.

ficantes y un gobierno va más allá del hecho de que el régimen sea autoritario o democrático; así, en este aspecto hubo continuidad entre las administraciones de Morales Bermúdez y de Belaunde Terry.

Si nos resulta grave lo concerniente a la permeabilidad del Estado por parte de los narcotraficantes, por la vía de la corrupción y de la parálisis de las instituciones, es mucho mayor la magnitud de esta amenaza cuando es el Estado mismo, por medio del Gobierno, quien se convierte en agente de la red del tráfico de cocaína. Las experiencias del General Luis García Meza en Bolivia y del General Manuel Antonio Noriega en Panamá son ilustrativas al respecto.

## 2. INCURSIÓN POLÍTICA DE LOS NARCOTRAFICANTES Y SUS EFECTOS

También se erosiona la estabilidad del Estado cuando el narcotráfico se dispone a participar abiertamente en el sistema político, considerándose a sí mismo como un actor político y social con plenos derechos a participar en el debate nacional.

Nuevamente Colombia es un buen ejemplo de este punto. Se puede recordar la Constitución en 1983 del Movimiento Latino-Nacional, dirigido por el narcotraficante Carlos Lehder, en la región de Armenia, el cual editó el periódico *Quindío Libre* y expresó su deseo de postular al Senado de la República. "El MLN hacía planteamientos programáticos de corte nacionalsocialista y tercer mundista y con matiz católico. Además respaldaba a los grupos de justicia privada. Según sus voceros, el movimiento surge como respuesta política al tratado de extradición y como reacción a la corrupción de los pulpos financieros de la clase dirigente" (4). Posteriormente, Lehder es solicitado en extradición por Estados Unidos de América y debe pasar a la clandestinidad. El movimiento decae y cuando el dirigente es detenido, termina por desaparecer.

Otro ejemplo que podemos citar es el del movimiento "Civismo en Marcha", liderado por el narcotraficante Pablo Escobar Gaviria, que por su

---

(4) Arrieta, Carlos y otros: *Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales*, Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1990, p. 228.

intermedio se propuso realizar labores sociales en Medellín. Bajo la consigna "Medellín sin tugurios", Escobar fue elegido concejal de esta ciudad y más tarde diputado suplente.

Sólo en octubre de 1983, la Cámara de Representantes le retiró la inmunidad parlamentaria por su vinculación con el asesinato de dos agentes de seguridad.

En los años siguientes, la abierta conexión con el mundo de la política se haría más evidente. En enero de 1984, el Diputado colombiano Carlos Nader Simons fue sentenciado en E.E.U.U., a seis años de prisión por tráfico de drogas. Poco después, el Senador Félix Salcedo fue vinculado, en Caracas, a hechos similares.

Otra modalidad de incursión de los narcotraficantes en el mundo político se representa en las proposiciones de diálogo que se formulan entre ellos y con las autoridades. De este modo, es posible señalar que el ex Presidente Alfonso López Michelsen sostuvo conversaciones con los narcotraficantes en octubre de 1983, obteniendo entonces un retiro de los narcos del quehacer político abierto, aún cuando la existencia misma del diálogo era una especie de admisión de su capacidad de interlocución. El ex Presidente justificaría, pese a todo, el rol que cumplió: "Hay que extirpar el narcotráfico por todos los medios y por ello si esos señores quieren entregar sus laboratorios, pistas y cultivos y vender sus aviones, entonces yo creo que el camino para reducir la cuestión probablemente es más corto por las buenas que por las malas para llegar al mismo objetivo" (5).

Con relación a esta pretensión de los narcotraficantes de ser considerados como actores políticos, se ha sostenido que: "Los intereses que hay detrás de las drogas funcionan en la sombra, constituyendo una fuerza política capaz de operar abiertamente y de afectar el consenso nacional sobre las políticas de represión a la droga. Los sobornos y las donaciones a las campañas electorales son una fuente primaria de influencia política, a los que se debe agregar la presión, la extorsión, la coerción, la intimidación e incluso el asesinato de quienes no cooperan" (6).

De todas maneras, hay sectores que postulan que un diálogo entre los

---

(5) *El tiempo*, Bogotá, 29 de julio de 1984.

(6) Jaraquemada, Jorge: *Identificación de factores de Gobernabilidad y Estabilidad en los Sistemas Democráticos Latinoamericanos*, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, 1991, p. 221.

gobiernos y los grupos narcotraficantes contribuiría a la solución del problema. Empero, lo que están pensando es solo en una solución parcial y coyuntural a uno de los problemas derivados del narcotráfico: la violencia. En efecto, el narcotraficante cuando incursiona en política corrompe a la burocracia estatal o soborna a la judicatura y al parlamento, y lo hace porque le es más funcional y útil comprarse al Estado para colocarlo a su servicio que atacarlo. De allí que propiciar o aceptar sin condicionamientos las actividades políticas que el narcotráfico intenta llevar a cabo, supone horadar severamente la estabilidad del Estado y su eficiencia.

### 3. LA "NARCOECONOMÍA" Y SU IMPACTO

Abordar el problema del narcotráfico importa también considerar su variable económica. Ella se relaciona con una vasta red social que se extiende desde el campesino productor hasta el comerciante de aquellas zonas en que la economía local o regional es dinamizada por el tráfico de la coca o de la cocaína. Por tanto, esta variable tiene un fuerte impacto en el empleo y en el ingreso de zonas determinadas, toda vez que la siembra y la cosecha de coca importa una oferta de trabajo apreciable atendido el carácter intensivo de esta rudimentaria labor agrícola. Igual cosa se puede afirmar respecto de la fase de refinamiento.

Sobre el particular, Ethan Nadelmann apunta en un estudio que: "No hay duda que el comercio de cocaína ha enriquecido a algunas Regiones de Bolivia, Perú y Colombia... aquellos que están directamente involucrados en el comercio han sido la fuerza motriz, constituyéndose en la razón fundamental del desarrollo económico en ciudades tales como Santa Cruz en Bolivia, Tingo María en Perú" (7).

Por su parte, el economista alemán Nicolás Hardinghaus, revela crudamente cual es el impacto de esta economía subterránea en un contexto nacional: "La narcoeconomía influye directa e indirectamente en el producto nacional bruto. Directamente, por las propias actividades de intercambio de

---

(7) Nadelmann, Ethan: *Latinoamérica, economía política del comercio de cocaína*, en Juan G. Tokatlian y Bruce Bagley compiladores: "Economía y política del Narcotráfico", Bogotá, Ediciones Uniandes, 1990, p. 46.

drogas por dinero. Indirectamente, por todos los negocios y procesos que genera" (8).

Que en una economía nacional tenga incidencia tan relevante un comercio ilegal, es de suyo un factor inquietante pues condiciona al Estado en sus niveles de crecimiento, en su capacidad de respuesta a las demandas colectivas y por la disminución de algunos problemas sociales que en otro contexto el órgano estatal debería abordar directamente.

No debemos engañarnos, sin embargo, con la incidencia de esta actividad ilícita en la generación de más altos niveles de desarrollo en las economías regionales. Ello porque en primer lugar, si bien se observan indicadores de crecimiento, la riqueza generada ilícitamente se concentra significativamente. Lo que en virtud del rebalse favorece a determinadas zonas o incluso, países, no guarda relación con una situación global de crecimiento. Así tenemos que en 1985 Colombia fue uno de los pocos países de América Latina que aumentó el ingreso per cápita, en tanto que el de la región caía en un 8,9%. Pero como lo anota Francisco Thoumi: "En medio de una mejoría sin precedentes de las condiciones económicas, los signos de profundo malestar social llegaron a ser manifiestamente amenazadores: se incrementó el secuestro por pago de rescate, aparecieron los grupos privados paramilitares; con frecuencia los fueces fueron asesinados; las quiebras de grandes firmas financieras e industriales llegaron a ser comunes y el nivel general de violencia en la sociedad se incrementó" (9).

El grado de contraste descrito muestra bien la diferencia entre los efectos de un crecimiento económico lícito y los provenientes de una expansión de los resultados de una economía subterránea. De allí que, no obstante que en el corto plazo o en lo superficial se aprecien consecuencias estadísticamente positivas en el impacto del narcotráfico en las diversas economías, en la realidad el impacto es profundamente negativo, no tan sólo por las confrontaciones indicadas, sino además porque se genera una dependencia de la economía nacional respecto de la economía subterránea, con lo cual una de las principales bases de sustentación y legitimidad del Estado queda en una situación de extrema precariedad.

Por otra parte, se debe señalar que el impacto del narcotráfico en las

---

(8) Hardinghaus, Nicolás: *Droga y Crecimiento Económico*, en revista "Nueva Sociedad", Num. 102. Caracas, julio-agosto de 1989.

(9) Thoumi, Francisco: *Algunas implicaciones del crecimiento de la economía subterránea en Colombia*, en "Economía y Política...", *op. cit.* p. 89.

economías es tan evidente, que en la declaración de Cartagena, suscrita por los Presidentes de Estados Unidos de América, Bolivia, Colombia y Perú, se admite que: “La supresión de la producción y el comercio de la coca tendrá costos económicos significativos, inmediatos y prolongados que afectarán de manera diferente a cada uno de los países andinos” (10). Ante ello el Presidente de Estados Unidos de América comprometió un apoyo financiero a aquellos países a fin de poder implementar un tipo de desarrollo alternativo en el mediano y largo plazo, de ayudar a equilibrar la balanza de pagos y de poner en marcha planes de emergencia social en lo inmediato.

#### 4. LA VIOLENCIA COMO FACTOR DE DESESTABILIZACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO

El narcotráfico deriva, invariablemente, en violencia, siendo este hecho uno de los variados efectos negativos que proyecta sobre la sociedad. Observando la realidad de América Latina, encontramos diversos tipos de violencia que reconocen su fuente en el narcotráfico; desde luego, la vinculación entre narcotraficantes y la guerrilla, la relación entre narcotráfico y grupos paramilitares o de autodefensa, así como la relación entre narcotráfico y sicariato.

Uno de los nuevos fenómenos de nuestro tiempo es la creciente vinculación del narcotráfico con la actividad terrorista. Con ello la subversión alcanza una posibilidad de financiamiento segura que no le coloca condicionamientos ideológicos. Esta situación se produce en un contexto internacional en el que las fuentes financieras tradicionales de los grupos terroristas se han cerrado o han colapsado.

La manera en que opera esta relación entre narcotraficantes y guerrilleros es simple de explicar: Los traficantes pagan grandes sumas de dinero a organizaciones guerrilleras por la libertad para operar en zonas donde estos grupos son fuertes. En contraprestación, dirá Rensselaer Lee: “Los insurgentes suministran aviso oportuno en caso de ataques del gobierno. En unos cuantos casos, los subversivos han llegado a enfrentarse con las fuerzas gu-

---

(10) Véase Declaración de Cartagena, del 15 de febrero de 1990, tomada de revista *Ciencia Política*, Num. 18, Primer Trimestre de 1990.

bernamentales para defender las plantaciones, laboratorios y aeropuertos de los narcotraficantes" (11).

En Perú, Sendero Luminoso es uno de los puntos de la conexión recién mencionada. En noviembre de 1988 la policía logró descubrir a un grupo senderista que protegía un avión con droga colombiana que aterrizaba en Ramal de Aspuzana. En un estudio sobre el particular, Manuel Bernales y Roger Rumrill apuntan: "Sendero Luminoso avanza con la extensión de la cocaína y parece constituir zonas liberadas o de gran control. Principalmente cuencas de selva alta y baja, así como el dominio de tramos vitales de carreteras estratégicas, valles o áreas geovitales que van cercando o amagando a Lima. Donde crecen los sembradíos aparece Sendero Luminoso. A más cocaína, más Sendero. Si éste, como lo está buscando, llega a dominar o ganar grupos nativos claves, habría articulado su ideología con la de éstos, enraizándose con mayor fuerza" (12).

En el caso colombiano, esta especie de vinculación es de larga data. En 1984, en una operación de gran envergadura, se allanó una gigantesca planta procesadora de cocaína ubicada en los márgenes del río Yari, encontrándose cerca de diez toneladas de cocaína. El laboratorio pertenecía al clan Ochoa, y a Pablo Escobar y se encontraba protegido por las FARC. Luego, el Ministro de Defensa, Gustavo Matamoros, diría que no existía la menor duda que había una conexión entre el narcotráfico y la guerrilla. En un reportaje periodístico que no fue desmentido, se sostenía, en febrero de 1989, que las FARC habían montado sus propios laboratorios y organizado su exportación de drogas como cuarto gran cartel en el negocio (13).

El Ejército de Liberación Nacional, por su parte, admitió que las relaciones con los narcotraficantes son heterogéneas y ambivalentes. Manuel Pérez, ex sacerdote español, máximo dirigente del ELN, define la relación con el narcotráfico así: "No lo consideramos un bloque, sino que vemos el caso de cada uno de los individuos (...) en general, ellos aceptan el poder que tenemos, lo respetan y promueven conversaciones".

Pero, el cómo abordar la cuestión del narcotráfico en la eventualidad de llegar al poder, es una interrogante que él aún no ha definido. Su jefe

- 
- (11) Lee, Rensselaer: *La conexión latinoamericana del narcotráfico*, en revista "Ciencia Política", Num. 14, Bogotá, Tercer Trimestre 1986.
  - (12) Bernales, Manuel y Rumrill, Roger: *Narcopoder, subversión y democracia en el Perú*, en revista "Nueva Sociedad", Num. 102, julio-agosto de 1989.
  - (13) Véase revista *La Semana*, Bogotá. Num. 354, del 20 de febrero de 1989.

aborda este asunto en la siguiente forma: “Qué hacer después? Esto dependerá de nosotros, de la revolución, pero por ahora depende mucho más de ellos, de como se comporten ante el pueblo y ante la revolución que avanza”.

El mensaje no puede ser más claro, es una clara invitación que se le formula al narcotráfico para apoyar a la guerrilla como una suerte de inversión política. La guerrilla necesita hoy dinero y armas, y el narcotráfico requerirá mañana ser tolerado por el poder. He aquí la forzosa necesidad de un avenimiento entre ambos.

No sólo esta coalición táctica con la guerrilla es la forma de violencia que el narcotráfico introduce en una sociedad. A este respecto, el politólogo colombiano, Enrique Neira, afirma en un estudio que: “La evolución de la conflictividad colombiana permite afirmar que el fenómeno de la actual violencia en Colombia no es político —en el sentido de la búsqueda del control del poder político por las armas— sino solamente en un 15%. El resto es delincuencia y sobre todo sicariato pagado por los carteles de la cocaína” (15).

Asimismo los grupos de autodefensa, también llamados paramilitares, son otra expresión de violencia que en el caso colombiano responde mayoritariamente a los intereses del narcotráfico. El “MAS” —muerte a secuestradores— formado en Cali en 1981, se organizó después de efectuarse una reunión de más de doscientos narcotraficantes que se comprometieron a colocar hombres y recursos financieros para esta singular empresa. Todo esto se inició con el secuestro, por un grupo guerrillero, de un familiar de un jefe del narcotráfico.

Con la formación del MAS, prontamente seguida por otras expresiones de autodefensa, se inició en ese país una suerte de cogobierno policial entre el Estado y los narcotraficantes: “La aparición del MAS marca el inicio de una nueva estrategia de un sector dominante dentro de la actividad del narcotráfico, en virtud de la cual enfrentaría militarmente a quienes intentaran vulnerar cualquiera de sus intereses. De este modo se estaba abriendo las puertas de entrada al paramilitarismo” (16).

---

(14) López Vigil, María: *Camilo camina en Colombia*, México, Editorial “Nuestro Tiempo”, 1989, p. 234.

(15) Neira, Enrique: *Un caso intrincado de violencia: Colombia*, en revista “Nueva Sociedad”, Num. 105. Caracas, enero-febrero de 1990.

(16) Arrieta, Carlos y otros: *op. cit.*, P. 225.

Tan gravitante como los grupos de autodefensa es la existencia del Sicariato, es decir, la constitución de una red de asesinos por encargo. El narcotráfico ha demostrado que tiene la capacidad para proveer y utilizar delinquentes comunes, o preparar escuadrones de sicarios que operan con gran eficiencia. En un documento de la Presidencia de la República de Colombia se dice al respecto: "El narcotráfico es la principal causa de desestabilización política, social y económica. Debido a que sus protagonistas han terminado por cimentar una compleja y variada infraestructura de recursos técnicos y humanos, que abarcan desde la mantención de bandas de sicarios, especializados en el ejercicio de atentados, hasta la contaminación financiera de importantes esferas productivas legales, sumado a la posesión de inagotables fuentes de finanzas, los carteles han podido demostrar su capacidad de materializar cualquier tipo de amenaza" (17).

En resumen, como es un hecho que el Estado debe proporcionar a la ciudadanía la seguridad necesaria, para que ésta realice sus tareas normales, un sentimiento de desprotección arraigado en la población como producto de la ineficiencia del Estado en el manejo de esta situación, termina por dañar severamente la legitimidad del sistema político.

## 5. CONCLUSIONES

Resulta imperioso asegurar o restablecer la eficiencia del Estado y de sus instituciones, puesto que el déficit de eficiencia nos hace correr el riesgo de encaminarnos hacia el desplome moral de la sociedad. Un autor colombiano lo describe así: "cuando la muerte ronda por ahí sin restricciones, empieza a perderse también el sentido de lo que vale la propia vida. Y de allí en adelante no sólo hay una predisposición a jugársela inoficiosamente, sino que ese desplome de los valores contagia a las demás actividades sociales. Así es más difícil consolidar el imperio de las leyes, porque se está trabajando con unos principios morales magullados por la realidad cotidiana" (18).

Opinamos que urge, por lo tanto, redimensionar el tamaño y las funciones del Estado para que pueda ser más eficaz en aquellos roles indelegables

---

(17) La cita del Documento de la Presidencia de la República ha sido tomada en Medina, Carlos: *Autodefensa, Paramilitares y Narcotráfico en Colombia*, Editorial Documentos Periódicos, Bogotá, 1990, p. 264.

(18) Melo, Gabriel: *Democracia con seguridad*, Bogotá, Editorial Plaza y Janés, 1986, p. 189.

como lo es, por ejemplo, la administración de justicia. Mientras menos burocracia exista, mientras menores sean los recursos orientados a mantener una maquinaria engorrosa e improductiva, mayores serán las disponibilidades para afrontar con eficacia este problema social urgente.

En este sentido, la reforma del sistema judicial en América Latina es una necesidad. Ello permitirá recuperar la credibilidad de parte de la población en la judicatura. Si ello no acontece el Estado de Derecho será percibido sólo como una afirmación retórica. También resulta clave modernizar la legislación para sancionar severamente tanto al narcotraficante como al consumidor, debiendo agregarse asimismo modificaciones a otros cuerpos legislativos a fin de dificultar, por ejemplo, el lavado de dólares autorizando la confiscación por parte del Estado de los bienes directamente derivados de él, como medio para desincentivar tal actividad ilícita.

En buenas cuentas, se requiere de una firme voluntad política de los gobernantes que los decida a usar drásticamente el poder coercitivo del Estado para combatir el narcotráfico. Esta voluntad debe apoyarse en un amplio consenso político de todos los actores, más allá de sus definiciones ideológicas o posiciones coyunturales. Tal consenso debe ser un reflejo de la unidad de la sociedad en torno al combate contra este delito.

Sostenemos que hay que impedir cualquier intento del narcotráfico por presentarse como un actor político o social legítimo. La sociedad debe defenderse aplicándoles a los narcotraficantes el principio de proscripción a que la comunidad tiene derecho ante los intolerantes (19).

No es posible tolerar o favorecer diálogos con ellos pues esto es una forma de otorgarles una interlocución de la que carecen.

En definitiva, la persecución de los narcotraficantes también es una tarea que compromete a todos los actores del sistema internacional. En este aspecto debe existir la más plena cooperación entre los Estados y entre éstos y las entidades internacionales encargadas de su combate. Hay que entender que existen principios éticos anteriores a convenciones y tratados positivos que justifican, por sí solos, una acción que viene a ser reactiva y no agresiva.

---

(19) La paradoja de la intolerancia la describe Popper en su libro: *La Sociedad Abierta y sus Enemigos*, Barcelona, Editorial Paidós, 1982, p. 512.