

KOLUMBIEN

DR. HUBERT GEHRING
MARGARITA CUERVO

Mayo 2013

www.kas.de/kolumbien

Narcotráfico: El gran desafío para la superación del conflicto armado en Colombia

Desde los años ochenta el narcotráfico ha sido el principal “combustible” del conflicto armado en Colombia. Por eso, la solución de este problema ha sido incluida en la agenda de negociaciones entre el gobierno colombiano y las FARC. Sin embargo, se necesitarán a parte de los nacionales también esfuerzos a nivel internacional –y no sólo desde lo militar – para lograr una verdadera solución al problema de las drogas.

Los inicios: carteles, financiación del conflicto y la guerra contra las drogas

A mediados de los 70s aparecieron en Colombia los primeros cultivos de coca. En ese entonces, comenzaron también a surgir las organizaciones narcotraficantes que luego serían conocidas como el “Cartel de Cali” –liderado por Gilberto Rodríguez Orejuela – y el “Cartel de Medellín” –cuyo jefe sería Pablo Escobar. Los carteles de la droga en Colombia iniciaron el negocio trayendo la pasta de coca desde países como Ecuador y Perú y la traficaban en Estados Unidos. Ya en los 80s el cultivo de coca en Colombia se multiplicó casi 8 veces y la producción de cocaína se triplicó. El 75% de la cocaína que ingresaba a EEUU provenía de Colombia, generando ingresos de USD 4mil millones para los narcotraficantes.

Este desarrollo llevó a un fortalecimiento de ambos carteles y, por lo mismo, se enfrentaron entre sí. Además, estas organizaciones desestabilizaban la democracia en el país. No sólo cometían actos terroristas contra la población civil y atentados contra militares, gobierno y medios de comunicación. También permearon la política, la economía y la sociedad colombianas. Para inicios de los 90s, el negocio de la droga se había fortalecido y los narcotraficantes controlaban completamente tanto la producción, procesamiento y comercialización. Esto significó un incremento dramático en la vio-

lencia: la tasa de homicidios casi se triplicó entre 1974 y 1990.

Ya desde 1971, EEUU había declarado la “guerra contra las drogas”. En consecuencia con la política coercitiva de este país, el gobierno colombiano emprendió también la guerra contra los carteles. Así, en 1993, Escobar –prófugo de la justicia – murió en Medellín a causa de un disparo que le propinó un bloque de búsqueda de la Policía nacional. Y en 1995 fue capturado y extraditado Rodríguez Orejuela, así como otros de los cabecillas del Cartel de Cali. Al mismo tiempo el gobierno de turno (Samper, 1994-1998) fue acusado por haber recibido financiación del narcotráfico en su campaña presidencial.

Con la muerte y extradición de los “capos”, los grandes carteles de la droga en Colombia se desintegraron. Pero el negocio se reestructuró rápidamente. Otros miembros de los carteles, así como los entonces incipientes grupos paramilitares, relevaron a los capos y organizaron estructuras medianas que se desplazaron de lo urbano a lo rural. Además, ya desde 1987 la guerrilla tomó participación en el negocio para financiar su propia guerra. El narcotráfico se convirtió así en el factor dinamizador del conflicto en Colombia: por un lado, es la mayor fuente de financiación de los grupos armados; por otro lado, los grupos se disputan el control del territorio y los corre-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

KOLUMBIEN

DR. HUBERT GEHRING
MARGARITA CUERVO

Mayo 2013

www.kas.de/kolumbien

dores estratégicos para estabilizar el poder en el negocio.

Para mediados de los noventa, Colombia ocupaba dos tercios de la producción mundial de cocaína y hacia finales de esta década los cultivos se incrementaron en un 57%. En medio de este escenario, llegó a la presidencia Andrés Pastrana (1998-2002), quien había propuesto desde su campaña liderar diálogos de paz con la guerrilla. Desde el inicio de su mandato, y paralelo a las conversaciones con las FARC, Pastrana había incluido en su plan de gobierno lo que sería llamado el Plan Colombia: un programa para finalizar el conflicto armado y erradicar el problema del narcotráfico.

Para la implementación de este Plan, y bajo el principio de corresponsabilidad, Pastrana solicitó apoyo al gobierno norteamericano. Sin embargo, el apoyo de EEUU al Plan Colombia fue principalmente militar, basado en estrategias de reducción de la oferta: erradicación de cultivos e interdicción. La teoría era que, al atacar las fuentes de producción, disminuiría la demanda – pues el precio aumentaría fuertemente con la escasez del producto. Sin embargo, los más de 7 mil millones de dólares invertidos por Estados Unidos hasta ahora en esta iniciativa –y el aporte colombiano que duplica esta cifra – no han logrado esta meta de la manera que el balance de estas estrategias no convence. Eso aunque el presidente Álvaro Uribe durante los ocho años de su presidencia y después de fracasar sus negociaciones de paz, ha logrado a debilitar tanto a las FARC como al narcotráfico de una manera decisiva.

Estrategias fallidas y alternativas: “política integral antidrogas”

Hoy en día es posible constatar que Colombia es el país productor en donde el narcotráfico ha cobrado más vidas de miembros de la clase política, la fuerza pública y la sociedad civil. Más aún, en años recientes se había presentado una reducción importante en el área cultivada con coca: de 100.000 hectáreas en 2007 (aproximadamente 5 veces la superficie de la ciudad de Stuttgart), se había pasado a 62.000 ha.

en 2010 (3 veces la superficie de la misma ciudad). Pero en el año 2011 se experimentó nuevamente un incremento: el área actual es de 64.000 ha. Y aunque algunas de estas cifras, por razones obvias, tienen cierto rango de incertidumbre, expertos señalan que los ingresos del narcotráfico representan entre un 2% y 4% del PIB de Colombia.

Este panorama ha llevado a académicos y políticos a la misma conclusión: la “guerra contra las drogas”, es decir, el enfoque exclusivamente prohibicionista y militarista, finalmente no ha sido un éxito total. No logró reducir la oferta significativamente, ni mucho menos disminuir el consumo. Tácticas como la aspersión aérea con herbicidas y la erradicación manual han generado también efectos negativos, sobre todo para el medio ambiente o la seguridad de los erradicadores. Los cultivos simplemente se han trasladado de un lugar a otro –el llamado “efecto globo”.

Por otra parte, las FARC siguen financiándose de su participación en todos los eslabones de la cadena del narcotráfico. Los cálculos más recientes estiman que este negocio les genera un ingreso promedio anual de EUR 400 millones. También se sabe que las FARC tienen nexos con los carteles mexicanos y venezolanos, pues a través de estos dos países envía la droga a EEUU y Europa. Además, se estima que esta guerrilla recibe ganancias por más de la mitad de las 345 toneladas de coca que produce el país anualmente. Por eso no sorprende que en la agenda de las negociaciones actuales entre el Gobierno y las FARC se haya incluido el tema del narcotráfico. Sin embargo, el problema no se agota ahí: también bandas emergentes luego de la desmovilización de grupos paramilitares y el ELN participan del narcotráfico.

Otro factor preocupante de este problema es que afecta profundamente al agro colombiano. Más de 62.000 familias campesinas y alrededor de 300.000 personas en el campo trabajan de manera permanente en esta riesgosa actividad. Mientras 55% de ellos indica que se involucran por razones económicas y de facilidad de comercialización, 28% lo hace porque son obligados por

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

KOLUMBIEN

DR. HUBERT GEHRING

MARGARITA CUERVO

Mayo 2013

www.kas.de/kolumbien

parte de grupos armados ilegales. Y sin embargo, los cultivadores de coca reciben sólo el 9% de las ganancias del narcotráfico. Otro aspecto agravante de la situación actual es el aumento dramático de la demanda interna en Colombia y del "microtráfico", o sea el tráfico con dosis mínimas en las calles de las ciudades. Al aumentar la interdicción, los narcotraficantes encuentran mayores obstáculos para llevar la droga fuera del país. Por eso recurren a comercializarla adentro. Actualmente se estima que 20% de la cocaína producida en el país se consume internamente. Medio millón de colombianos tienen algún nivel de drogadicción y miles son consumidores ocasionales.

Esta situación ha llevado a abrir el debate, no sólo en Colombia, sino también en otros países, para revisar cuáles son las estrategias realmente efectivas para enfrentar el problema. Expertos y algunos líderes políticos hablan de complementar políticas de reducción de la oferta con otras estrategias enfocadas hacia la demanda. Tres propuestas alternativas están surgiendo en el discurso actual – no necesariamente excluyentes entre sí: tratar el consumo de drogas como un problema de salud pública, despenalizar el consumo y tráfico de drogas y, por último, legalizarlas.

Las propuestas del gobierno Santos incluyen también algunos de estos puntos. Desde su plan de desarrollo, y en distintos escenarios nacionales e internacionales, el presidente presentó algunas propuestas sobre despenalización del consumo y producción. Parece que se está gestando el viraje hacia una política integral contra las drogas, en la que lo preventivo es complementario – y no excluyente – de las soluciones necesarias desde la perspectiva criminal. También ha propuesto un nuevo estatuto de estupefacientes, que incluye mayores herramientas legales para tratar el problema, y programas de prevención del consumo, entre otros. Sin embargo, como es de esperarse, diversos sectores se oponen de manera vehemente a este nuevo enfoque.

El escenario internacional también tiene un papel importante en este cambio gradual de discurso. Santos es consciente de que las

relaciones exteriores de Colombia no pueden girar totalmente en torno al tema de la política antidrogas; pero también ha sabido acercar aliados internacionales clave para poner en práctica una estrategia integral de lucha contra el narcotráfico. Prueba de esto es su interés de elevar el tema a escenarios como la Cumbre de las Américas en Cartagena (2012) y, aún más, la próxima ordinaria Asamblea de la OEA –que será en junio de 2013 en Guatemala –, en la cual participará el presidente Santos con una intervención especial. El tema central de la sesión de la asamblea será: "Por una política integral de lucha contra las drogas".

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

KOLUMBIEN

DR. HUBERT GEHRING
MARGARITA CUERVO

Mayo 2013

www.kas.de/kolumbien

Perspectivas a futuro: ¿Política integral antidrogas?

Aunque el cuarto punto de la agenda de negociaciones entre el Gobierno y las FARC sea la “solución al problema de las drogas ilícitas”, el fenómeno no se resolverá efectivamente en ese escenario. Incluso si las FARC abandonan del todo su vinculación al narcotráfico, surgieran otros actores aprovechando los espacios del negocio dejados por la guerrilla, como ya ha ocurrido en el pasado. De hecho, es de esperar que la violencia aumente: la disputa por territorios de cultivo, corredores de tráfico y otros espacios en la cadena del negocio llevaría a agudizar la confrontación armada entre distintas organizaciones.

Una evidencia de esto es la situación en ciudades como Cali y Medellín, donde el control del negocio de las drogas ilícitas ha pasado de la disputa entre carteles, a grupos paramilitares y ahora a bandas criminales surgidas posterior a la desmovilización de grupos armados ilegales. Según las autoridades, el 40% de los homicidios que ocurren en Cali están relacionados con la disputa por el control del microtráfico y el expendio de drogas. La situación de seguridad en Medellín también se ha empeorado. El gobierno local y expertos atribuyen esto a enfrentamientos entre grupos de delincuencia organizada que están luchando por el control del territorio y de la venta de drogas ilícitas.

Pero esta violencia y la persistencia del fenómeno también se alimentan de problemáticas socioeconómicas y políticas. El narcotráfico se perpetúa fácilmente no sólo por su alta rentabilidad (mucho mayor para quienes están en la parte superior de la pirámide del negocio, que para quienes están en los primeros eslabones) sino también por las condiciones de inequidad y necesidades básicas insatisfechas existentes. El perfil de los cultivadores de coca es el de personas altamente vulnerables en el campo colombiano que, a falta de mejores oportunidades, acceden – o incluso son obligadas – a vincularse como mano de obra en un negocio más riesgoso que rentable para ellos. Asimismo, las regiones aisladas de los princi-

pales polos de desarrollo económico y con precaria presencia estatal –tanto militar como civil – son particularmente vulnerables a vincularse al narcotráfico.

Es por esto que el primer gran reto del Estado colombiano será recuperar –y en algunos casos ocupar por primera vez – los espacios sociales, económicos y de seguridad para evitar que grupos vinculados al narcotráfico mantengan el control. Los estudios que han analizado los resultados más bien decepcionantes de la estrategia antidrogas ejecutada hasta ahora, sugieren la necesidad adoptar una perspectiva complementaria entre las medidas que enfrentan el problema desde lo criminal, con las que lo hacen desde la perspectiva de lo preventivo.

Así, desde la oferta, habría que continuar la erradicación de cultivos e interdicción, pero también complementar esto con programas de desarrollo alternativo en el campo, que prevengan la vinculación de los productores a la cadena del narcotráfico. Además debería ofrecerse la oportunidad de sustituir los cultivos ilícitos por productos y actividades agrícolas rentables y sostenibles. Desde la demanda, una legalización completa no parece viable ni tendría sentido. Lo que sí proponen asesores y algunos líderes políticos es una “cierta” despenalización”, promover una mejor educación para prevención del consumo, y concebir el problema desde la perspectiva de salud pública. Todo esto no excluye ni sustituye las medidas, todavía necesarias, desde lo policial.

Ahora bien, las acciones deberán ser no sólo desde el Estado colombiano, sino también desde la sociedad civil y la comunidad internacional, pues el problema trasciende el ámbito nacional. En primer lugar, se habla de la necesidad de complementar las estrategias políticas así como coordinar mejor las políticas de países productores y consumidores. Los costos iniciales, a primera vista pueden parecer mayores, pero serán esfuerzos más sostenibles y con mayor efectividad.

Un escenario específico en el que la comunidad internacional puede contribuir alta-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

KOLUMBIEN

DR. HUBERT GEHRING

MARGARITA CUERVO

Mayo 2013

www.kas.de/kolumbien

mente es en el apoyo la mejora de infraestructura en regiones que, por estar aisladas, son particularmente vulnerables al narcotráfico. Por ejemplo, ya hoy en día en Colombia la cooperación de la Unión Europea y de EEUU apoya proyectos encaminados a la sustitución de cultivos ilícitos en distintas regiones del país.

Sin duda, el Estado colombiano deberá apostarle a este tipo de iniciativas integrales, pero se necesitará un alto grado de coordinación y cooperación a nivel transnacional, complementando las estrategias tradicionales antidrogas con respuestas preventivas, tanto en países productores como en los países dónde se encuentra la mayoría de los consumidores. Sin esta mirada integral, será difícil lograr a largo plazo avances reales y sostenibles en la solución al problema del narcotráfico y, por ende, al conflicto armado en Colombia estrechamente vinculado con este tema.