

LA PROBLEMÁTICA DEL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS: IMPACTOS REGIONALES Y GLOBALES



e editorial
Pontificia Universidad
JAVERIANA

**Eduardo Pastrana Buelvas
Hubert Gehring
Editores**

*La problemática
del tráfico ilícito de drogas:
impactos regionales y globales*

*La problemática
del tráfico ilícito de drogas:
impactos regionales y globales*

**Eduardo Pastrana Buelvas
Hubert Gehring
Editores**



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

Reservados todos los derechos

© Pontificia Universidad Javeriana
© Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia
© Eduardo Pastrana Buelvas y Hubert Gehring, editores
© Eduardo Pastrana Buelvas, Diego Vera P., Andrés Mauricio Valdivieso Collazos, Luis Gabriel Rodríguez de la Rosa, Rafael Castro, Nataly Triana, Mario Arroyave Quintero, Carolina Cepeda Másmela, Louise Lowe, Fabio Sánchez, Saúl M. Rodríguez, Martha Lucía Márquez, Paula Alejandra González, Priscila Villela, Helena Salim de Castro, James Coral, Andrei Serbin Pont, Daniel Pontón, Tomás Guayasamín, Inge Helena Valencia Peña, Nicacio de Jesús Martínez Espinel, Fabricio Cabrera, Luis Felipe Vega, Gabriel Tobón

Primera edición: Bogotá, D. C.,
septiembre de 2018
ISBN: 978-958-781-260-2
Número de ejemplares: 1500
Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Editorial Pontificia Universidad Javeriana
Carrera 7.ª n.º 37-25, oficina 13-01
Teléfono: 3208320 ext. 4752
www.javeriana.edu.co/editorial
editorialpuj@javeriana.edu.co
Bogotá, D. C.

Fundación Konrad Adenauer,
KAS, Colombia
Calle 90 n.º 19C – 74, piso 2
Teléfono: (+57) 1 743 09 47
www.kas.de/kolumbien
Bogotá, Colombia

Representante de la KAS para Colombia:

Dr. Hubert Gehring

Coordinación de Proyectos de la KAS:

Andrea Valdelamar

Asistente académico:

Andrés Valdivieso

Asistente editorial:

Paula Alejandra González

Corrección de estilo:

Eduardo Franco

Diagramación:

Margoth de Olivios

Montaje de cubierta:

lacentraldediseno.com

Imagen de cubierta:

Mypurgatoryyears

Impresión:

Javegraf

Pontificia Universidad Javeriana | Vigilada
Mineducación. Reconocimiento como Universidad:
Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.
Reconocimiento de personería jurídica: Resolución
73 del 12 de diciembre de 1933 del Ministerio de
Gobierno.

Pastrana Buelvas, Eduardo Fidel, 1961-, autor, editor

La problemática del tráfico ilícito de drogas: impactos regionales y globales / editores, Eduardo Pastrana Buelvas, Hubert Gehring; autores, Eduardo Pastrana Buelvas [y otros veinticuatro]. -- primera edición. -- Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2018.

472 páginas; 17 x 24 cm
Incluye referencias bibliográficas.
ISBN: 978-958-781-260-2

1. Política exterior. 2. Narcotráfico – Aspectos políticos. 3. Control de drogas y narcóticos – Aspectos políticos. 4. Seguridad internacional. 5. Relaciones internacionales. 6. Cooperación internacional. 7. Ciencia Política. I. Gehring, Hubert, autor, editor. II. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

CDD 327.1 edición 21

Catalogación en la publicación - Pontificia Universidad Javeriana. Biblioteca Alfonso Borrero Cabal, S. J.

inp

31/08/2018

Los textos que aquí se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento ni la posición de la Fundación Konrad Adenauer.
Prohibida la reproducción total o parcial de este material, sin autorización por escrito de la Pontificia Universidad Javeriana.

Contenido

<i>Presentación</i>	11
Hubert Gehring	
<i>Prólogo</i>	13
Eduardo Pastrana Buelvas y Hubert Gehring	

MARCO TEÓRICO

<i>Herramientas teóricas para comprender la multidimensionalidad del problema de las drogas ilícitas en América Latina</i>	21
Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera P.	

LOS RÉGIMENES GLOBALES Y REGIONALES DE DROGAS

<i>La construcción de los regímenes globales y regionales de drogas ilegales</i>	57
Andrés Mauricio Valdivieso Collazos y Luis Gabriel Rodríguez de la Rosa	

LA IMPORTANCIA DE UNA DISCUSIÓN GLOBAL SOBRE LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS: ANTECEDENTES, PRESENTE Y CONSECUENCIAS

<i>El debate global sobre los enfoques de regulación y lucha contra las drogas ilícitas y sus repercusiones en América Latina y el Caribe</i>	83
Rafael Castro y Nataly Triana	
<i>La tensión entre la política global para la lucha contra las drogas ilícitas y los derechos humanos: una mirada a los aportes de Colombia para la adopción de nuevas políticas</i>	111
Mario Arroyave Quintero	

ENFOQUES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL CONTRA
LAS DROGAS ILEGALES EN AMÉRICA LATINA:
¿COMPETENCIA O COMPLEMENTARIEDAD?

*América Latina, política antidroga: oportunidades de cambio
en la Administración Trump* 133
Carolina Cepeda Másmela

*La estrategia de cooperación en la lucha contra las drogas
de la Unión Europea hacia América Latina* 153
Louise Lowe

LA HETEROGENEIDAD DE ENFOQUES EN LA REGIÓN

*La política antidroga de Colombia, Guatemala, México,
Perú y Paraguay: entre el alineamiento con los Estados Unidos
y la búsqueda de cambios*..... 179
Fabio Sánchez y Saúl M. Rodríguez

*Los países de izquierda frente a la lucha antidroga: entre la
radicalidad del discurso y la necesidad de cooperación*..... 203
Martha Lucía Márquez y Paula Alejandra González

*La política antidroga de Brasil: entre la cooperación
moderada con Washington y la sustitución del liderazgo
estadounidense en Suramérica*..... 231
Priscila Villela y Helena Salim de Castro

*América Latina y la regulación de las drogas: un análisis
de la política de legalización del cannabis en Uruguay* 255
James Coral

COOPERACIÓN DE COLOMBIA CON SU VECINDARIO INMEDIATO
EN MATERIA DEL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS

*La Fuerza Armada Nacional Bolivariana como obstáculo
para la cooperación Colombia-Venezuela en la lucha contra
las drogas ilegales* 279
Andrei Serbin Pont

Proceso de paz y los desafíos en la cooperación frente al problema de las drogas ilícitas Ecuador-Colombia..... 303

Daniel Pontón y Tomás Guayasamín

Narcotráfico y seguridad en el corredor Caribe centroamericano: el caso de San Andrés y Providencia (Colombia) y Bluefields (Nicaragua)..... 331

Inge Helena Valencia Peña

EL POSCONFLICTO Y EL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS

El posconflicto en Colombia: riesgos y desafíos ante el problema de las drogas ilícitas 359

Mayor General Nicacio de Jesús Martínez Espinel, Fabricio Cabrera y Néstor Rosania

Narcotráfico y Estado en Colombia: la formulación de una hipótesis respecto de la inestabilidad institucional..... 415

Luis Felipe Vega

La reforma rural integral y los acuerdos de La Habana en la solución a la problemática de las drogas..... 453

Gabriel Tobón

Presentación

En nuestro papel de promover la democracia y el fortalecimiento del Estado de derecho, desde la Fundación Konrad Adenauer (KAS), hemos impulsado distintas iniciativas de diálogo sobre la política exterior y la seguridad, principios fundamentales para consolidar la paz y la libertad en el mundo. En particular, en Colombia tratamos estos temas con el fin de proporcionar insumos a actores directamente involucrados en el análisis y la ejecución de la política exterior del país.

Con este objetivo en mente, en el año 2018 nos dimos a la tarea de analizar la estructura y el funcionamiento del tráfico ilícito de drogas y los impactos que han generado en diferentes dimensiones. Una vez más, en este ejercicio contamos con el apoyo del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, nuestro aliado estratégico en el desarrollo de estos temas durante los últimos años.

En la KAS, creemos que la superación del problema del narcotráfico, que forma parte de lo acordado entre el gobierno y las FARC, no es un asunto en el que Colombia puede trabajar aisladamente; al menos no con éxito. Para avanzar de manera efectiva, el país deberá implementar medidas integrales y cooperar con países vecinos, así como con otras regiones del mundo que forman parte de la cadena de distribución y demanda de drogas ilícitas. En pocas palabras, problemas globales requieren de medidas globales para encontrar y adelantar posibles soluciones. Es por esta razón que esta obra ofrece un estudio actual y pertinente acerca de la problemática del tráfico de drogas y sus implicaciones económicas, políticas, sociales y culturales a nivel nacional, regional e internacional. Además, examina los riesgos y desafíos que presenta este asunto en un proceso de posconflicto en Colombia.

Con el liderazgo académico del profesor Eduardo Pastrana Buelvas, coeditor de la obra que aquí presentamos, convocamos a un grupo de reconocidos expertos nacionales e internacionales, para que estudiaran dichas inquietudes desde una perspectiva académica, pero también teniendo en cuenta puntos de interés y recomendaciones para tomadores de decisión y otros sectores. La publicación se estructuró en siete partes. En la primera, se desarrolla un marco teórico sobre seguridad y gobernanza multinivel. La segunda estudia la construcción de los regímenes globales y regionales para las drogas ilegales, para luego, en la tercera parte, presentar los antecedentes, la situación

actual y las consecuencias de la discusión global sobre este fenómeno. En los siguientes dos apartados, los autores analizan los enfoques implementados en la lucha contra las drogas en América Latina, para finalmente estudiar la cooperación de Colombia con los países vecinos y los desafíos que se deberán enfrentar de cara al posconflicto.

Ahora bien, desde luego, hay muchos temas aún por tratar en este campo, que desbordan el alcance de esta publicación. Seguramente, con los nuevos desarrollos de los enfoques de *reducción de daños* y de la *legalización* se abrirán más perspectivas de análisis. Pero quisimos, en esta oportunidad, hacer una aproximación inicial a partir de los aportes de autores con distintos perfiles y posturas frente a un tema clave de la política exterior nacional, regional y global. Así, esperamos que este trabajo constituya una herramienta útil tanto para académicos como para tomadores de decisión y que sea un incentivo para profundizar la reflexión sobre estos temas. Por último, queremos agradecer de manera muy especial al profesor Eduardo Pastrana Buelvas y a los autores de la publicación por sus aportes, esfuerzo y compromiso con este proyecto.

Dr. Hubert Gehring
Representante de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) en Colombia

Prólogo

Las drogas ilegales constituyen un problema de carácter global que se ha discutido desde diferentes perspectivas y paradigmas con el propósito de plantear estrategias y modelos de regulación. De allí que este fenómeno debe interpretarse en el marco de las transformaciones de tipo político, social, económico y cultural que están teniendo lugar a escala global, regional y nacional.

Por lo tanto, estudiar este aspecto de la política internacional requiere una acción integral, colectiva y multinivel por parte de los Estados y otros actores de la sociedad global. Además, se observan ciertos cuestionamientos y algunos pequeños cambios en la política global de drogas, tanto en lo que concierne a los discursos públicos como en lo que se refiere a la creciente evidencia científica, así como a la implementación de las políticas. En este orden de ideas, se evidencia que algunos Estados y autoridades locales están experimentando distintos modelos innovadores de regulación del mercado de drogas blandas, como el cannabis, mientras que otras están introduciendo reformas a la legislación penal, a fin de implementar alternativas a la criminalización de los consumidores de drogas.

América Latina, en especial Colombia, ha sufrido las consecuencias de la implementación de un enfoque prohibicionista extremo. La guerra en contra de los carteles ha cobrado un precio muy alto en vidas humanas, en daños físicos y psicológicos a sobrevivientes, en deterioro ambiental y en recursos financieros que no compensan los resultados pírricos que ha arrojado. Además, los dineros ilícitos provenientes del narcotráfico han permeado las estructuras políticas y organismos de seguridad a lo largo y ancho del continente, lo cual se manifiesta en altos grados de corrupción, economía informal y desestabilización institucional.

Por tal motivo, en América Latina y el Caribe se han cuestionado cada vez más las políticas de drogas diseñadas a nivel internacional. En tal sentido, algunos Estados de la región han avanzado con ciertas reformas, de manera que muchos jefes de Estado y de Gobierno de la región, entre ellos el expresidente de Colombia, Juan Manuel Santos (durante los periodos presidenciales 2010-2014-2018), demandó un cambio más radical del enfoque en la lucha en contra de las drogas. En suma, se ha hecho un mayor énfasis en el tratamiento diferencial de algunos eslabones de la cadena, es decir, en el caso

del consumo, al abordarlo más como un problema de salud pública y no de seguridad ciudadana. Asimismo, implementar un tratamiento no punitivo a los campesinos que siembran la hoja de coca para sobrevivir y fomentar los cultivos alternativos. En síntesis, incorporar un enfoque de derechos humanos en tales casos, pero continuar una lucha frontal en contra del tráfico ilegal. Por tanto, introducir la despenalización en el tratamiento de algunos de los eslabones de la cadena que va de la producción, pasa por tráfico y llega al consumo. Asimismo, continuar la lucha en contra del lavado de activos y los delitos conexos, tales como contrabando de precursores y de armas.

Por su parte, en lo que concierne al posconflicto en Colombia, el narcotráfico representará un riesgo considerable para la construcción de una paz estable y duradera. El vacío territorial que dejan las FARC puede ser llenado por otras fuerzas ilegales y generar otros ciclos de violencia que afecten la seguridad ciudadana en Colombia. Por tanto, el debate sobre un cambio profundo del enfoque actual de lucha en contra de las drogas es una de las tareas prioritarias del Estado colombiano, de su política exterior colombiana y de la sociedad en su conjunto. En este orden de ideas, es necesario evaluar, en forma particular, los posibles desafíos y escenarios regionales y globales que enfrentará el país de cara al narcotráfico en el posconflicto. En tal sentido, es fundamental interpretar de forma holística e integral la cuestión de las drogas, con el objetivo de comprender la complejidad que implica cualquier medida económica, social, cultural o política que se adopte frente a este fenómeno internacional.

En dicho contexto, el presente libro busca interpretar y generar insumos para la comprensión de las dinámicas globales y regionales de la problemática del tratamiento de drogas ilícitas. Para ello, comienza con una propuesta de marco teórico presentada por los profesores Eduardo Pastrana y Diego Vera, en la que esbozan unas líneas teóricas que contribuyen a comprender el complejo fenómeno de las drogas y los modelos regulatorios sobre el asunto. Para dicho propósito, los profesores parten de estudios críticos de la seguridad que permitieron desarrollar una aproximación teórica al narcotráfico como problema de seguridad multidimensional y multinivel. Los conceptos de *seguridad*, *securitización*, *complejos de seguridad regional* y *comunidades de seguridad* se configuran como elementos claves para tratar de analizar las dinámicas de intervención hemisférica y regional por parte de los Estados Unidos, las reacciones de las otras unidades de la región y sus interacciones. Además, articulan las categorías y los términos de inferencia para el análisis del fenómeno de drogas desde el neoliberalismo institucional y el constructivismo.

Posteriormente, se encuentra un eje que introduce la caracterización de los principales instrumentos de los regímenes internacionales sobre drogas ilegales. En el capítulo a cargo de los profesores Andrés Mauricio Valdivieso y Gabriel Rodríguez, se estudia el proceso histórico de construcción de los regímenes internacionales que reglamentan, administran u orientan las políticas de regulación del fenómeno de drogas. Además, se precisa cuáles instituciones u organizaciones internacionales tienen competencia o han tenido alguna injerencia en el fenómeno de las drogas. Igualmente, se tratan los principales enfoques de regulación que han impactado en la esencia del diseño de los regímenes internacionales sobre la materia.

En el segundo eje del libro, hay dos capítulos que trabajan la importancia de una discusión global sobre la guerra contra las drogas. El primer capítulo es elaborado por el profesor Rafael Castro y la estudiante de Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Javeriana Nataly Triana, en el que interpretan de forma sistémica el debate global sobre el cambio del enfoque prohibicionista de lucha en contra las drogas ilícitas y sus repercusiones en América Latina y el Caribe. Para ello, trabajan los conceptos de *criminalización*, *descriminalización* y *reformas políticas* desde las perspectivas que más han impactado o influido en el diseño de los regímenes internacionales vigentes sobre drogas ilegales.

En seguida, se encuentra el capítulo del profesor Mario Arroyave, en el que presenta una interpretación sobre la tensión que se genera entre el diseño e implementación de la política global para la lucha contra las drogas ilegales y las disposiciones y estándares internacionales de derechos humanos. Además, parte de la caracterización del contexto colombiano y de la experiencia del Estado en el tema, para esbozar los posibles cambios que el gobierno del presidente Santos ha propuesto a través del despliegue de la política exterior.

El cuarto eje versa sobre los enfoques de cooperación internacional contra las drogas ilegales en América Latina. En este, la profesora Carolina Cepeda presenta en el primer capítulo una caracterización del régimen de política antidroga en el marco de la guerra contra las drogas. Asimismo, ofrece un diagnóstico de los problemas que ha generado la implementación y la priorización del enfoque privilegiado en América Latina para afrontar el problema de las drogas ilegales. Además, se analiza el diseño de la política exterior de la administración Trump y las implicaciones de su despliegue en América Latina. Después, la profesora Louise Lowe elabora una interpretación de la estrategia de cooperación de la Unión Europea hacia América

Latina, en la que examina y analiza los principales problemas y resultados de dicha cooperación.

El quinto eje del libro, titulado “La heterogeneidad de enfoques en la región de América Latina”, está compuesto por cuatro capítulos. El primer capítulo, denominado “Las políticas antidrogas de Colombia, Guatemala, México, Perú y Paraguay: entre el alineamiento con EE. UU. y la búsqueda de cambios”, escrito por el profesor Fabio Sánchez, presenta un análisis en perspectiva comparada sobre los enfoques y modelos que Perú, México, Guatemala, Paraguay y Colombia han diseñado e implementado en el marco de la lucha contra las drogas ilegales. Además, el profesor Sánchez interpreta y plantea los posibles impactos sociopolíticos y económicos de los enfoques construidos y ejecutados por los Estados referenciados.

El segundo capítulo del eje es desarrollado por las profesoras Martha Márquez y Paula González, quienes hacen un análisis sobre la política anti-droga de algunos gobiernos de izquierda en América Latina, específicamente Bolivia, Venezuela, Ecuador y Cuba. Las autoras se plantean como objetivo principal evaluar si, en efecto, esas políticas de izquierda son alternativas a la lucha contra las drogas liderada por los Estados Unidos, cuyo enfoque es prohibicionista.

Posteriormente, la profesora Priscila Villela presenta un trabajo sobre las políticas de drogas de Brasil. También realiza una interpretación sobre los resultados y aspectos sustantivos del modelo de cooperación ejecutado con Washington para combatir el flagelo. Además, proyecta los posibles escenarios de la sustitución del liderazgo estadounidense en Suramérica. Por otra parte, el último capítulo del eje, elaborado por el profesor James Coral, presenta un análisis de la política de legalización del cannabis en Uruguay. En ese contexto, el profesor Coral examina las consecuencias económicas y políticas del enfoque de legalización en Uruguay, para lo cual se planteó categorías de análisis comparativas con otros referentes de política criminal, con el propósito de destacar las fortalezas y debilidades del enfoque adoptado por el Estado suramericano.

Por su parte, el sexto eje del libro, intitulado “Cooperación de Colombia con su vecindario inmediato sobre el problema de las drogas ilícitas”, está integrado por tres capítulos. El profesor Andrei Serbin escribe el primer capítulo, en el que elabora un análisis sobre la cooperación entre Colombia y Venezuela para el problema común de las naciones sobre la producción y tráfico de las drogas ilícitas. Así pues, en el documento se empeña en sustentar la tesis de que la Fuerza Armada Nacional Bolivariana y sus intereses son el

principal obstáculo para la cooperación de Colombia y Venezuela en el tema de las drogas ilícitas.

Después, los profesores Daniel Pontón y Tomás Guayasamín elaboran un trabajo en el que interpretan y comprenden cómo se han diseñado y ejecutado los modelos de cooperación entre Colombia y Ecuador sobre el problema de las drogas. Asimismo, terminan esbozando los principales retos y desafíos para la cooperación entre ambas acciones en el marco del proceso de paz colombiano y de los procesos políticos, económicos y culturales de la región inmediata.

El último capítulo de dicho eje es de la profesora Inge Helena Valencia, quien hace un trabajo comprensivo sobre el narcotráfico y el enfoque de seguridad regional privilegiado que ha permitido la configuración de un corredor clave para el fenómeno en el Caribe centroamericano: San Andrés, Providencia y Bluefields. La autora termina examinando cómo el narcotráfico y las políticas de seguridad que se han implementado afectan de manera diferencial las relaciones sociales, económicas y políticas que tradicionalmente han unido la región.

El último y séptimo eje del libro, compuesto por tres capítulos, versa sobre el contexto colombiano, caracterizado por un posacuerdo entre el Estado y las FARC, en el que pactaron algunos aspectos que conciernen al tema de drogas. En ese contexto, el mayor general Nicasio Martínez y el brigadier general Fabricio Cabrera (ra) analizan los riesgos y desafíos del Estado colombiano y de sus principales actores armados para afrontar el problema de las drogas ilícitas. Asimismo, presentan un mapeo geográfico sobre la situación actual de la droga en Colombia, en el que exponen de forma prospectiva cuáles grupos armados al margen de la ley podrían poner en peligro la implementación de los Acuerdos de Paz en relación con el punto de las drogas ilegales.

El profesor Luis Felipe Vega escribe el segundo capítulo de este eje. El autor desarrolla un complejo entramado de relaciones de inferencia entre el narcotráfico y el Estado en Colombia. En ese sentido, parte de la interpretación y comprensión sobre cómo el narcotráfico resulta asociado a las dinámicas políticas y de gobierno local, en el marco de las representaciones sociales sobre el territorio, uso del suelo, cultura, lenguaje, dinámicas micro-económicas y el modelo de justicia. Así, termina relacionando tales aspectos con la debilidad e inestabilidad institucional en Colombia.

El último capítulo es presentado por el profesor Gabriel Tobón, en el que parte de la caracterización de la Reforma Rural Integral en el marco de lo concertado a través del Acuerdo de Paz firmado en La Habana. Para ello,

interpreta cómo los puntos establecidos en el Acuerdo de Paz deben operacionalizarse de forma integral y holística, pues, desde este enfoque, se apuntaría a la coordinación de diferentes programas para atender las verdaderas necesidades y demandas de las regiones y municipios sobre el problema de las drogas ilícitas.

Este libro es una propuesta de reflexión, evaluación, análisis y discusión sobre las políticas actuales y futuras para enfrentar el problema de las drogas ilícitas, así como los retos y amenazas que representa para la comunidad internacional. Por lo tanto, desde una perspectiva interdisciplinaria y multidisciplinaria, los investigadores parten de los modelos y regímenes vigentes para interpretar los resultados desde los enfoques privilegiados hasta el momento. Además, a partir de la comprensión de los procesos de globalización contemporáneos proponen alternativas prospectivas sobre los posibles cambios de enfoques y modelos para afrontar el problema de las drogas ilícitas.

Por último, es menester decir que resulta gratificante para los editores poder contar con la participación y la contribución de cada uno de los autores, a quienes extendemos nuestro agradecimiento por aceptar el desafío de afrontar estos complejos y espinosos temas de la agenda política contemporánea. Este trabajo es el resultado del compromiso institucional de cooperación entre la Fundación Konrad Adenauer de Colombia y la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

Eduardo Pastrana Buelvas
Hubert Gehring
Editores

Marco teórico

*Herramientas teóricas para comprender la multidimensionalidad del problema de las drogas ilícitas en América Latina**

Eduardo Pastrana Buelvas**
Diego Vera P.***

Introducción

El problema de la producción, la comercialización y el consumo de sustancias psicoactivas ilegales es un fenómeno que se expresa en múltiples dimensiones: jurídica, económica, política, social, ambiental y cultural. En el intersticio de los ámbitos biológico y social, se ha empezado a comprender como un

* Esta aproximación analítica está parcialmente basada en el marco teórico de la tesis de Maestría en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales del profesor Diego Vera para la Universidad del Rosario, dirigida por Eduardo Pastrana en 2014 y titulada *Las estrategias de seguridad nacional de Colombia y Brasil en un contexto regional cambiante hacia 2014*.

** Doctor en Derecho de la Universidad de Leipzig (Alemania). Es abogado de la Universidad Santiago de Cali (Colombia). Es profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, adscrito al Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Es el director del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI) de dicha facultad. Es miembro de la International Studies Association y de la Latin American Studies Association. Es consultor de la Fundación Konrad-Adenauer de Colombia (KAS) y de la Escuela Superior de Guerra (ESDEGUE).

Correo electrónico: epastrana@javeriana.edu.co

*** Profesor Instructor del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Politólogo de esta universidad. MA en estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario (Bogotá).

Correo electrónico: verad@javeriana.edu.co

asunto médico y de salud pública. Tradicionalmente, se le ha conceptualizado como un asunto de seguridad, sobre todo de seguridad nacional, con el predominio de la óptica de seguridad en la que el referente principal por proteger es el Estado como entidad política.

Preliminarmente, pueden esbozarse algunos argumentos que podrían contribuir a explicar ese resultado. En primer lugar, se debe a la peligrosidad que revisten algunas de sus manifestaciones, asociadas al crimen organizado doméstico y crecientemente transnacional. En segundo lugar, se deriva de la construcción de un referente colectivo de entendimiento, acción e intervención internacional liderado por las potencias occidentales principales, encabezado por los Estados Unidos como principal unidad del sistema internacional desde el fin de la Guerra Fría y como primer mercado consumidor de opiáceos. Los países latinoamericanos se adhirieron inicialmente mientras recibían un significativo apoyo económico y militar por parte de la potencia hegemónica global y hemisférica dependiendo de su ubicación en la cadena transnacional, por lo cual se destacaron los recursos dirigidos a los países típicamente cultivadores.

Pero a medida que los procesos democráticos internos permitieron el acceso al poder gubernamental y congresional de movimientos y partidos que tomaron distancia de las doctrinas económicas, políticas y de seguridad regional de Washington, las críticas al enfoque antidroga hegemónico se elevaron sustancialmente. Con el cambio parcial de la polaridad del sistema, en medio del declive material e ideológico de los Estados Unidos a principios del siglo XXI, varios países de la región adoptaron posturas diversas, tales como: 1) mantener el enfoque represivo a la oferta pero invitando a discutir sus limitaciones y solicitar la responsabilidad de los países consumidores, 2) revisar o romper los canales de coordinación con Washington nacionalizando los programas antidroga y 3) introducir reformas internas alternativas que van desde la despenalización del consumo hasta la legalización abierta de algunas sustancias y la regulación estatal del mercado (parcial).

Con el propósito de entender la evolución del problema desde la óptica internacional de la construcción de la agenda de seguridad y de las interacciones entre potencias en esta parte del hemisferio, resulta útil apelar a los estudios críticos de la seguridad. En particular, autores pioneros de la discusión como Richard Ullman y Peter Hough, y otros asociados a la llamada escuela de Copenhague, tales como Ole Waever y Barry Buzan, permitirán desarrollar una aproximación teórica al narcotráfico como problema de seguridad multidimensional y multinivel. Los conceptos de *seguridad, securi-*

tización, complejos de seguridad regional y comunidades de seguridad serán claves para tratar de analizar las dinámicas de intervención hemisférica y regional por parte de los Estados Unidos, las reacciones de las otras unidades de la región y sus interacciones mutuas.

La seguridad nacional, la securitización y el fenómeno del narcotráfico

La idea de la seguridad en sentido tradicional apunta a una necesidad justificada de proteger, a través del uso potencial o real de la violencia física, unos ciertos sujetos, objetos o condiciones frente a otros sujetos, objetos o condiciones estimados como potencial o fácticamente destructivos. Clásicamente, quien debe proteger se asocia a la idea misma de la creación de Estado nación, aunque varíe su justificación jurídico-filosófica. Por ejemplo, a fin de evitar la guerra civil (Hobbes, 1651, cap. XIII); multiplicar la moralidad, la razón, las propiedades y la libertad de los asociados (Rousseau, 1762, cap. I, VIII); proteger los intereses de la comunidad política, entre ellos, la maduración y legalización de la propiedad privada (Weber, 1944, pp. 661-662, 667); regular la conducta humana mediante normas positivas, coercitivas, obligantes e independientes de los sujetos para los que pretendan ser válidas (Kelsen, 1945; Kelsen, 2005, p. 18).

En la concepción clásica de la seguridad, la violencia es vista como instrumento de orden y protección, pero despolitizando y disolviendo el concepto de *enemigo interno*, por lo cual su racionalidad, en lugar de la eliminación, es la neutralización de los conflictos hacia adentro. El soberano (Estado) se convierte en policía hacia adentro mientras hace política con respecto al exterior, e internamente lo que opera es el sistema policial que se encarga de mantener el orden y reprimir las conductas que se salen de la ley (Saint-Pierre, 2012, p. 42). La seguridad nacional implica, entonces, fundamentalmente una óptica de protección entre y para los asociados.

Hacia el exterior es donde opera con vigor la distinción entre amigo y enemigo, y es un espacio o ambiente internacional que puede denominarse pluriverso, en la medida en que las unidades son heterogéneas en cuanto a intereses y valores (Saint-Pierre, 2012, p. 43). Esas unidades, ante la ausencia de un orden externo estable, como el político-jurídico doméstico, intentarán reducir la incertidumbre proyectando una imagen de su potencia para preservar su soberanía y obtener reconocimiento, por lo cual operan los sistemas de defensa y su instrumento principal son las Fuerzas Armadas, es decir, el

Ejército, la Armada y la Aviación del Estado, preparadas y mentalizadas para eliminar al enemigo (p. 43).

En consecuencia, la defensa nacional debería ser, en un régimen democrático, el conjunto de medidas, mecanismos y estrategias institucionales de manejo civil-gubernamental para prevenir o enfrentar agresiones militares de origen externo cuando ponen en peligro la integridad territorial o la autodeterminación nacional, cumpliendo un rol central pero subordinado a las Fuerzas Armadas. En esa misma óptica normativa, la seguridad nacional debería constituirse en el conjunto de medidas y estrategias de carácter civil-gubernamental encaminadas a garantizar la seguridad interior (seguridad pública) y a propender a la seguridad humana, preservando la separación democrática de los poderes y fortaleciendo los derechos políticos, económicos, sociales, civiles y culturales de los ciudadanos (Tibiletti, 2001).

Diez, Bode y Da Costa (2011) afirman que el concepto de *seguridad* en el campo de las relaciones internacionales tradicionalmente viene atado a la idea de un Estado que protege su integridad territorial y sistema político a través de medios primordialmente militares. Si se siguen los elementos constitutivos del Estado, su seguridad apunta a la preservación de su territorio, de su población y de su forma legitimada de gobierno (Barbé, 1995, p. 126). Además, la política de seguridad suele definirse como algo más amplio que la política de defensa, porque incluye otros instrumentos de política exterior además de los militares y, esencialmente, se ocupa de mantener la subsistencia de esta unidad política en todas las esferas internas y externas (p. 193). Lo que no debe interpretarse como la subordinación de la política exterior a la política de seguridad nacional (véase figura 1).

No obstante, las diferencias entre seguridad y defensa tienden a diluirse ante la presencia de amenazas extraordinarias o situaciones que son percibidas como tales, o bien domésticas, o bien transnacionales (p. ej. el narcotráfico internacional), que propician la adopción de políticas e instrumentos de naturaleza militar que pasan a operar desde el interior mismo del país considerado. A menudo, con mayores resultados operacionales, pero también recurrentemente con elevados costos y externalidades negativas o efectos indeseados para los asociados, tales como la suspensión o vulneración de algunos derechos fundamentales. Las llamadas amenazas híbridas, de naturaleza externa como la interestatal, pero que también comparten una fuente doméstica o transnacional, tienden a activar este tipo de escenarios complejos. La securitización de un fenómeno percibido como amenaza es un

proceso discursivo e intersubjetivo que suele preceder a la adopción de medidas extremas para contrarrestarlo.

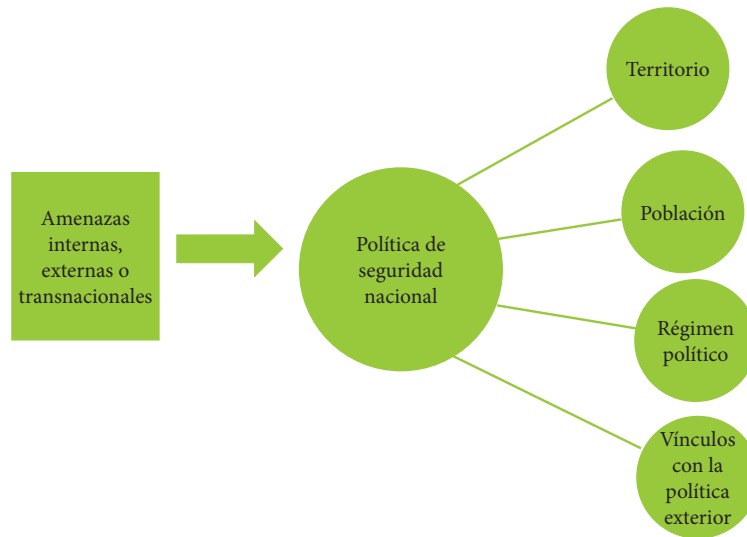


FIGURA 1. Referentes u objetos de protección por parte de la política de seguridad nacional.

Fuente: Elaboración propia.

Un proceso de securitización ocurre para Buzan (2007) cuando una vulnerabilidad percibida, militar o no militar se define como problema de seguridad. Esto ocurre cuando se cumplen tres condiciones: 1) esas situaciones se definen explícitamente como amenazas a la existencia de un objeto referente (p. ej. el Estado o la nación); 2) hay un papel activo por parte de un agente securitizador que usualmente tiene la capacidad de adoptar medidas de emergencia, sobre todo coercitivas; y 3) se logran alterar o cambiar las reglas que restringían esas medidas excepcionales (Buzan, Waever y De Wilde, 1998, citados por Hough, 2004, p. 18) (véase figura 2).

Para Ullman (1983), definir la seguridad nacional en términos exclusiva o primordialmente militares tiene dos consecuencias negativas. Por un lado, conduce a los gobiernos a concentrarse en las amenazas militares e ignorar peligros que podrían ser más dañinos. Por otro, acentúa la militarización de la agenda doméstica y de las relaciones internacionales y propicia un aumento de la inseguridad general.

Asimismo, las situaciones de rigidez política y baja comprensibilidad gubernamental frente a un fenómeno de seguridad complejo pueden originarse en dos fuentes. Primero, en la estrategia de búsqueda y procesamiento de la información, la existencia de heurísticas o atajos mentales puede inducir a los tomadores de decisión a calcular los costos y beneficios de sus políticas basándose, exclusivamente, en su experiencia, creencias ideológicas o rutas favoritas de acción, en lugar de recabar la mayor cantidad de información posible (política, económica, social, cultural, ambiental, etc.) sobre el contexto por intervenir. En este sentido, habría perfiles de decisores y contextos que determinan una de dos orientaciones: 1) la toma de decisiones basada en la comparación cuidadosa entre alternativas, considerando todas las dimensiones de consecuencias posibles para cada opción (estrategia compleja); y 2) la adopción de decisiones basadas en el énfasis en una o pocas dimensiones del problema que se consideran prioritarias (estrategia simple), lo cual demanda menos esfuerzo de procesamiento cognitivo y permitiría ahorrar tiempo para poner en marcha una política (Astorino-Courtois, 2000, p. 496).

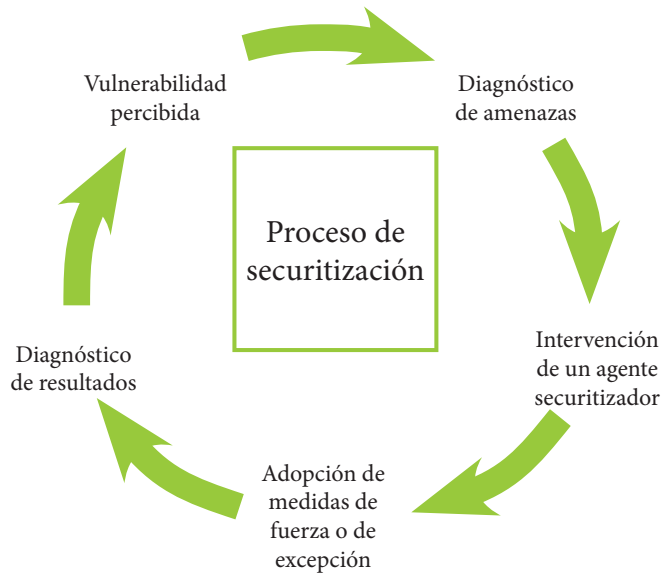


FIGURA 2. El proceso de securitización.

Fuente: Elaboración propia.

La segunda fuente de rigidez también suele estar guiada consciente o inconscientemente por heurísticas y tiene que ver con la estrategia de se-

lección entre alternativas. En este sentido, habría perfiles de decisores con predisposición no compensatoria o que rechacen toda alternativa que implique bajo beneficio o altos costos en la dimensión exclusiva de su interés, así obtengan mayores beneficios y menores costos totales por medio de otras opciones al sumar todas las dimensiones de las alternativas secundarias (Astorino-Courtois, 2000, p. 497). Al contrario, una estrategia compleja de selección estimaría la utilidad total de cada alternativa y estaría en disposición de sacrificar los beneficios altos en una sola dimensión, que le da una opción eligiendo una alternativa de segundo orden, cuyos beneficios en otras dimensiones pueden compensar esa pérdida o no ganancia. A este respecto, vale añadir que, frecuentemente, en las políticas de seguridad, sobre todo guiadas por discursos securitizantes y predisposiciones ideológicas, tiende a privilegiarse el análisis de causas e impactos en las dimensiones policial y militar, descuidando otras áreas, y tienden a subvalorarse alternativas de política que no signifiquen la eliminación o neutralización inmediatas de la amenaza, y así pierden oportunidades para tratar más asertivamente otras facetas del fenómeno problemático.

Más que definirse ambiguamente como una nueva amenaza internacional, el narcotráfico que trasciende la dimensión local puede empezarse a comprender como una expresión del llamado crimen organizado transnacional, el cual puede entenderse como un arreglo complejo de redes, entidades, intereses, actividades, canales y resultados que pueden darse en diversas formas y tamaños, con capacidad de adaptarse e innovar para insertarse en múltiples mercados ilegales (Muggah y Diniz, 2013, p. 3). Es arduo de contrarrestar porque se vale de los vacíos, conflictos y debilidades que se producen entre diversas jurisdicciones subnacionales, nacionales e internacionales.

El crimen organizado transnacional se vale, incluso, de los enlaces estratégicos y operacionales entre unidades y jurisdicciones, porque sus organizaciones aprenden a conocerlos y explotarlos a su favor mediante actividades de inteligencia, distracción, soborno y otras tácticas que pueden conducir a las autoridades a la sobrecarga y la reactividad (Dew, 2012, p. 25). Por ello, los instrumentos orientados por la óptica convencional y soberana de la seguridad nacional resultan ineficaces, y la simple militarización de las operaciones en contra de los carteles brinda una ventaja o asimetría armada temporal para los Estados que prontamente es contestada por los grupos ilegales mediante el acceso que les brinda el dinero a la adquisición o renta de armamentos sofisticados, la posibilidad de corromper funcionarios y organismos públicos y la opción de comprar o desarrollar tecnologías in-

novadoras de comunicación y transporte para mantener el negocio al día, tales como teléfonos de última gama satelital, drones y semisumergibles. Las estrategias políticas y los mecanismos de combate, tratamiento y prevención del crimen organizado transnacional, desde un enfoque puramente endógeno o nacional, tienden a fracasar, así como los enfoques unidimensionales, ya sean puramente represivos (p. ej. militares), ya sean puramente sociales y alternativos (Pastrana y Vera, 2017, p. 12).

Es desde la óptica de la seguridad nacional, con apoyo en doctrinas e instrumentos de la defensa, que se ha abordado históricamente el fenómeno de la producción, distribución y consumo de sustancias psicoactivas declaradas como ilegales. En el marco de la guerra contra las drogas lanzada por los Estados Unidos durante la Guerra Fría y su asunción por parte de una gran cantidad de países, se fue desarrollando una doctrina de intervención doméstica e internacional esencialmente represiva, poco comprensiva y con un enfoque casi homogéneo de políticas públicas y exteriores, subvalorando las diferencias sustanciales entre los nodos de las cadenas del narcotráfico y entre mercados distintos de las drogas según la naturaleza de la sustancia psicoactiva considerada. Esto propició, por ejemplo, consecuencias negativas como 1) la criminalización del cultivador de coca y amapola y del consumidor ocasional y del adicto; 2) la paternalización por parte del Estado sobre el ciudadano, en un esfuerzo extensivo e indefinido por tratar de controlar qué puede consumir y qué no, impulsado por el legalismo y el prohibicionismo; 3) la narcotización de la agenda de política exterior de los países más afectados por el fenómeno y más dependientes de los recursos de cooperación de los países consumidores, lo que condicionó toda su proyección exterior al cumplimiento de las exigencias de los segundos en materia antidroga; y 4) la estigmatización negativa y relativo aislamiento internacionales de los países descertificados o considerados narcoestados, cuyas sanciones y consecuencias terminan pagando sus poblaciones.

Los Estados Unidos fueron refinando desde la década de 1950 diversos instrumentos de presión y extorsión sobre Colombia y otros países problema para su seguridad nacional, ofreciendo y quitando incentivos comerciales, financieros, migratorios y jurídicos, como puede notarse en marcos como el Immigration and Nationality Act (1952), el State Department Basic Authorities Act (1956), el Trade Act (1974), el Caribbean Basin Economic Recovery Act (1981) y el Drug-Trafficking Control Act (1984) (Tokatlian, 2008, pp. 82, 83). En particular, las presiones significaron para Colombia aceptar y formular políticas como el retorno de la extradición (aceptando

de facto que no podía aplicar justicia por sí misma) y la intensificación de la fumigación aérea con glifosato. El Andean Trade Preference Act de 1990 y el Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act de 2002 se convertirían en instrumentos de cooperación condicionada para Colombia y sus vecinos andinos, los cuales estimularon el crecimiento de las exportaciones, pero también redujeron su autonomía interna y externa.

Los Estados Unidos definieron el narcotráfico como amenaza a su seguridad nacional, con lo cual diluyeron las barreras entre su seguridad doméstica y la seguridad de varias zonas del mundo en la década de 1990 (Moreano, 2005, citado por Da Silva, 2012, p. 124). Incluso, la cooperación militar y la diplomacia coercitiva fueron los principales instrumentos desarrollados por los estadounidenses para presionar a los gobiernos de valores afines como Colombia, para exigir resultados antidroga (Jacobsen, 2007, citado por Da Silva, 2012, p. 124). Cuando se hace un balance de la literatura académica sobre la doctrina de seguridad nacional en relación con las nuevas amenazas, pueden extraerse cuatro consecuencias adversas para América Latina entre la última década del siglo xx e inicios de la primera década del siglo xix (Da Silva, 2012, pp. 124-125):

- Se genera una nueva fase de intervención hemisférica (militar y técnica) de los Estados Unidos, esta vez, contra el narcotráfico en lugar de contra el comunismo.
- En vez de eliminarse, se terminan dispersando los focos de la producción y tráfico de drogas ilegales en América Latina que acentúa el carácter transnacional del problema.
- Se induce una reconfiguración del papel de los militares en la región, que pasan de luchar externa e internamente contra un enemigo ideológico, el comunismo, a enfrentar otras combinaciones como insurgencia-narcotráfico o terrorismo-narcotráfico.
- Se suscita una modificación de las relaciones latinoamericanas a partir de las nuevas preocupaciones en seguridad y el papel revitalizado de los Estados Unidos, lo cual influyó en la división regional que se dio entre gobiernos que se alinearon con Washington (México, Perú, Colombia, Paraguay), gobiernos que cooperaron parcialmente manteniendo gran parte de su autonomía (Brasil, Argentina) y gobiernos que optaron por eliminar o reducir sustancialmente su colaboración con el Departamento de Estado, la Administración

para el Control de Drogas y otras agencias y cuerpos de seguridad de los Estados Unidos (Venezuela, Ecuador y Bolivia).

Los resultados del enfoque predominante contra las drogas dejan grandes interrogantes. Por ejemplo, en el caso brasileño, no se observan progresos en la contención del consumo de drogas o del crimen organizado, ya que se tiende a criminalizar solo a los grupos sociales más vulnerables (las favelas), además, desviando recursos y energías hacia la racionalidad militar que podrían canalizarse, con resultados más efectivos, hacia actividades de investigación e inteligencia policial para desarticular los carteles y sin tanto impacto negativo en la ciudadanía que se aspira a proteger (Costa y Medeiros, 2012, p. 69). Resulta drástica la saturación de los centros penitenciarios, problema compartido en varios países latinoamericanos, ya sea por su participación en los eslabones del narcotráfico internacional, ya sea por el arraigo de la delincuencia común local, lo cual significa para Brasil un desbordamiento general de su capacidad de reclusión en un 30 % y que podría ser más alta de lo que revelan las cifras oficiales (*Expansión*, 2014). Entretanto, para Colombia, el promedio nacional alcanza un 58 % de hacinamiento, aunque en algunas cárceles por separado alcanza un 150 % (*Elpais.com.co*, 2014). En México, entre 2006 y 2010, se estimó un aumento del 345 % de los detenidos, solo en cárceles controladas por el Gobierno central, y, asimismo, en 2011, se calculó que la tasa promedio de ocupación carcelaria era del 137 %, reconociendo que hay lugares como el distrito federal donde las cifras son mucho más altas (De los Reyes, 2011).

Las altas tasas de homicidio que se palpan en América Latina plantean una muy seria duda sobre la capacidad de estos Estados para incorporar pacífica y productivamente a sus ciudadanos, enfrentar el crimen con dispositivos de bajo impacto colateral, reintegrar a los expresidarios a la sociedad y restaurar el tejido social, temas todos que afectan la seguridad interior y la proyección internacional. Según el *Global Study on Homicide 2013*, Brasil tuvo la deshonrosa séptima posición en cantidad de homicidios en América Latina con una tasa de 25,2 por cada 100 000 habitantes y Colombia el quinto puesto con 30,8 sobre la misma base (*BBC*, 2014). Para México, la tasa de homicidios por cada 100 000 en 2016 fue de 16,81, y en 2011 llegó a un tope histórico con 19,75, que da una equivocada percepción de descenso, porque entre 2015 y 2016 los homicidios se elevaron en un 15,4 % (García, 2017).

En cuanto a esos factores exógenos que podrían ayudar a explicar los reveses de las políticas antidroga, pueden tener un peso igualmente decisivo, además de los problemas internos de cada Estado, dos situaciones trans-

nacionales: 1) el fenómeno globo o de dispersión del mercado en el nivel subregional andino y 2) la reorganización de las cabezas de las cadenas del narcotráfico en Colombia y en las Américas o efecto hidra (Pastrana y Vera, 2017, p. 24). El efecto globo es común entre los grupos narcotraficantes y propicia que, cuando se les presiona en un punto, su actividad se expanda en otro lugar, pero el fenómeno no desaparece, sino que se relocaliza donde haya menos presión de las autoridades (Rexton, 2009, citado por Kohler y De Arimatéa, 2013, p. 2).

Este primer factor se referiría al ciclo de descontaminación-contagio que Colombia habría experimentado a medida que los grupos asociados al crimen organizado transnacional hallaron la posibilidad de sustituir los cultivos erradicados en el país por la oferta creciente de países aledaños y similares (territorialmente débiles), pero con una política antinarcóticos menos intensa. El aumento de la participación de Perú o Bolivia en los últimos años como países cultivadores, mientras Colombia lograba reducir al mínimo histórico sus cultivos ilícitos entre 2013 y 2014, se correspondería con esta idea. En 2013, el informe del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos señaló que, por segundo año consecutivo, Perú ocupó el primer lugar en cuanto a presencia de cultivos ilícitos en la región, a pesar de haber pasado de 60 400 ha detectadas en 2012 a 49 800 ha en 2013 (*El Tiempo*, 2014). Luego, podría haberse dado un ciclo de mayor hostigamiento al cultivo en esos países y una recuperación de los cultivos en Colombia (Novak y Namihás, 2011, pp. 60-63). Por este reascenso de los cultivos en Colombia, se presume, apresuradamente, que el Ejecutivo ha modificado sustancialmente la política antidroga, que cesó la ofensiva contra los grupos ilegales y que cedió su seguridad nacional en la mesa de conversaciones de La Habana frente a los negociadores de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, cuando abunda la evidencia de indicadores favorables de incautaciones, destrucción de cultivos ilegales y de laboratorios, así como de capturas individuales (Pastrana y Vera, 2017). En otras palabras, la explicación de los reveses para el Estado colombiano podría no estar en el cambio de la política o su relajamiento, sino en elementos como la naturaleza misma del fenómeno del narcotráfico y las debilidades históricas y endémicas del proceso incompleto de construcción de Estado, los cuales hacen poco sostenibles los resultados del enfoque predominante.

En segundo lugar, se encuentra el efecto hidra, que implica que cada vez que se cortan las cabezas o líderes de las organizaciones criminales, simplemente son reemplazados por otros líderes o grupos, pero el mercado no se

desarticula, sobre todo por el carácter lucrativo del negocio (Rexton, 2009, citado por Kohler y De Arimatéa, 2013, p. 2). En este sentido, cabe recordar los golpes fuertes dados por la fuerza pública colombiana a los carteles de narcotráfico tradicionalmente hegemónicos en América Latina y el Caribe (carteles de Medellín, Cali y Costa Atlántica) en la década de 1990, el proceso de desarme, desmovilización y reintegración de las Autodefensas Unidas de Colombia y el combate intensificado contra las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, en el doble Gobierno de Álvaro Uribe. De varias formas, el vacío de poder recurrentemente propiciado por esta ofensiva no finalizó el mercado, pero conllevó la sustitución de sus eslabones principales en diversos periodos. No hay datos definitivos, pero diversos informes darían cuenta de dos momentos recientes de mutación de la cúspide de la cadena. Después de los grandes carteles y de la competencia entre estos dos grupos armados, las bandas armadas criminales constituirían la tercera generación de narcotraficantes, las cuales no son estructuras verticalmente integradas ni federaciones, sino redes dirigidas por una junta informal y compuestas por nodos, la mayoría de los cuales son “oficinas de cobro” (McDermott, 2014, citado por Pastrana y Vera, 2017, p. 26).

El Departamento de Estado de los Estados Unidos advirtió desde 2014 que el fenómeno transnacional del narcotráfico podría estar cambiando. Así, señaló la conversión de Brasil en epicentro del consumo de cocaína y puente hacia África y Europa, un aumento en su recepción de cargamentos aéreos desde Perú y Bolivia y el arraigo de estructuras delincuenciales que operan en la frontera tripartita de Brasil, Colombia y Perú (U.S. Department of State, 2014, pp. 113-114). Se refirió a la internacionalización creciente de las bandas criminales emergentes colombianas y a la presunta evidencia que resalta que Venezuela ha fallado sistemáticamente en cumplir sus obligaciones adquiridas en los tratados y convenios internacionales antidroga, que ha implicado el aumento de cargamentos ilegales desde ese país hacia el Caribe oriental, Centroamérica, los Estados Unidos, África occidental y Europa (pp. 131, 320). Con respecto a las bandas criminales emergentes, su arraigo en el narcotráfico y su capacidad de hacer daño se han elevado, por lo cual el Ministerio de Defensa Nacional anunció a mediados de 2016 la decisión de enfrentarlas mediante bombardeos aéreos, lo cual supone un punto de escalamiento del conflicto, aun con la mayor parte de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia pasando a la vida civil.

Complejos de seguridad, órdenes de seguridad y comunidades de seguridad

La lógica de la securitización opera predominantemente dentro del espacio de autoridad estatal, por lo cual puede vislumbrarse que en el contexto internacional de una región aumenta la heterogeneidad en las percepciones de amenaza y, por ende, las dificultades de coordinación, y puede darse competencia, cooperación o conflicto entre las unidades en el momento de definir y jerarquizar las amenazas para una agenda colectiva, tanto las propiamente regionales como las externas.

Los procesos de securitización pueden definirse a partir de amenazas globales, pero los objetos referentes de la seguridad (por proteger) pueden situarse tanto en el nivel global (regímenes internacionales, ecosistema global, etc.) como en otros niveles inferiores (la comunidad particular, el Estado o la región). La pregunta que importa resolver empíricamente es en cuál de los niveles (doméstico, regional o sistémico) se ubica cada amenaza (Buzan y Waeber, 2003, pp. 12-13). Para Buzan (2007), el concepto de *seguridad* integra distintos niveles: individual, grupal, estatal, interestatal, transnacional, regional, interregional y sistémico-global, así como varios campos: militar, político, societal, económico y ambiental. Por esto, un problema complejo de seguridad como el narcotráfico exige ser tratado dentro de una perspectiva integral. Así, puede hablarse de seguridades, pero un entendimiento pleno de la seguridad se alcanza solo cuando unos tipos se relacionan con los otros (Buzan, 2007). Como en las cadenas transnacionales del narcotráfico están involucrados varios niveles de jurisdicción o autoridad político-administrativa y varios campos, lo más lógico es que se promueva la formulación de diversas políticas de seguridad, no todas militares, y en las que se comprometan consistentemente cada uno de los niveles de autoridad de acuerdo con su contexto particular y tipo de participación en el fenómeno. Una receta homogénea, resulta, pues, incoherente (véase figura 3).

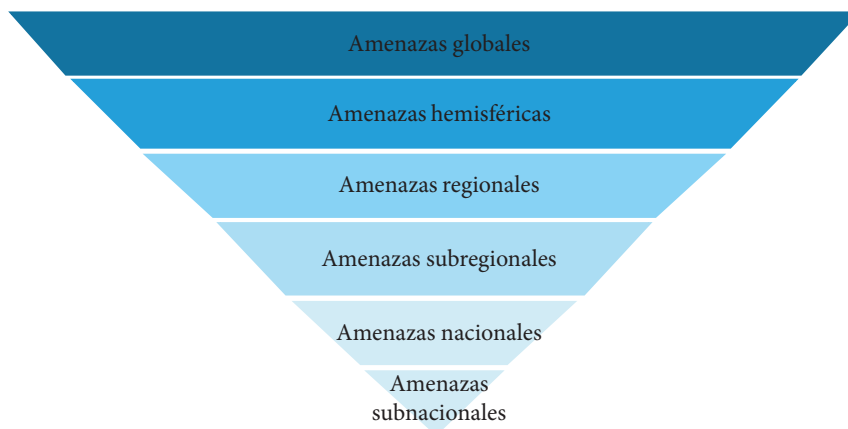


FIGURA 3. Niveles de la seguridad.

Fuente: Elaboración propia.

El concepto de *comunidad de seguridad* se ha invocado para tratar de explicar los procesos políticos de convergencia que han caracterizado, por ejemplo, a la Unión Europea y a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático en cuanto a la forma de delimitar sus regiones (adentro-afuera, lo propio y lo “otro”), de aclarar los principios fundamentales de convivencia, de identificar problemas y amenazas comunes y de socializar hasta dónde puede acotarse la idea de la soberanía nacional, pero sin renunciar a ella. A diferencia de las dinámicas de enfoque nacional y cooperación bilateral, el multilateralismo implícito en una comunidad de seguridad brinda un rango mayor de recursos y opciones de intervención frente a un problema. Sin embargo, al igual que en la cooperación simple, se requiere, al menos, que todos los jugadores o niveles de autoridad que deben comprometerse en políticas de seguridad compartan una percepción compartida o similar con respecto a aquello que definen como amenaza, sobre todo si tiene un flujo transnacional (Winslett, 2016). Si uno o varios de esos países que comparten ese flujo son indiferentes o no definen expresamente el fenómeno como amenazante para su seguridad, se truncará la cooperación. En la tabla 1, se simula la combinación de resultados posibles para dos Estados A y B.

TABLA 1. La percepción de amenaza y la posibilidad de cooperar.

	ESTADO A		
Estado B		Amenaza	No amenaza
	Amenaza	Cooperación	Conflicto
	No amenaza	Conflicto	Indiferencia

Fuente: Elaboración propia según Winslett (2016, p. 4).

Puede entenderse el orden regional como un mecanismo de administración del conflicto dentro de un Complejo de Seguridad Regional (CSR) o zona de encadenamientos de políticas de seguridad e interacciones interestatales sostenidas y producidas por, al menos, una externalidad transfronteriza, y que pueden contener mezclas de cooperación y conflicto, así como grados variados de penetración externa por parte de potencias del nivel superior o sistémico (global) (Lake y Morgan, 1997, citados por Väyrynen, 2003, p. 34). A su vez, Buzan y Waever definen el CSR como un arreglo u ordenamiento de unidades donde los principales procesos de securitización o desecuritización (o ambos) están tan interrelacionados que sus problemas de seguridad no pueden analizarse o resolverse de manera razonable a través de medidas individuales o aisladas (2003, p. 44). Allí puede tener un rol principal la potencia regional (o varias, si las hay) como arquitecta de discursos y prácticas de seguridad, y que pretende demarcar un espacio y ejercicio estabilizador (diplomático o militar) frente a toda intervención externa.

Los CSR son determinados por dos aspectos: 1) el *continuum* entre unipolaridad y multipolaridad (estructura de poder) y 2) el *continuum* de significación o identificación colectiva (grado de empatía) entre amigos y enemigos que genera un polo negativo (conflictos o enemistad), un polo intermedio (régimen de seguridad o cooperación con rivalidad) y un polo positivo (cooperación profunda e institucionalizada o comunidad de seguridad) (Buzan y Waever, 2003, pp. 53-54).

Un CSR estándar es un tipo de CSR que obedece mucho a la lógica westfaliana, con dos o más potencias y una agenda de seguridad predominantemente político-militar. Su estructura es anárquica (no supranacional o sin poder superior). Su polaridad o tipo de distribución de poder es enteramente definida por la existencia de potencias regionales. Por ejemplo, hay tres en el golfo Pérsico (Irán, Irak y Arabia Saudita) o dos en el sur de Asia (India y Pakistán), hay una estructura unipolar con una potencia regional (Sudáfrica) en África, y podría también verse así a Brasil en Suramérica, pero muchas

veces atado por los intereses de su socio Argentina. Los CSR estándar no son centrados, porque no existe un polo funcional (unipolar) regional que determine las dinámicas de seguridad en la zona. Igualmente, para ellos no son centrados, porque nunca contienen una potencia global (sistémica). Para Buzan y Waever (2003, p. 55), en los CSR estándar puede presentarse una de las tres formas de identificación colectiva: conflictiva, régimen de seguridad o comunidad de seguridad. Asimismo, las relaciones en un CSR estándar ponen límites tanto a la conducta de las unidades menores como al grado de penetración de una potencia externa (sistémica).

Un CSR centrado es un segundo tipo de CSR que se distingue para ellos de muchos de esos rasgos, pero adopta varios subtipos o formas concretas: 1) un CSR unipolar pero dirigido o altamente influenciado por una superpotencia endógena y 2) un CSR dirigido por una gran potencia endógena. Cualquiera que sea el caso, deben tener el poder suficiente para evitar que potencias regionales (y externas) dominen la región; en el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, funciona con los Estados Unidos restringiendo a Canadá y México (Buzan y Waever, 2003, p. 55). El tercer tipo de CSR centrado define una región integrada en seguridad a través de instituciones y no de una potencia mayor (p. 56).

Para los autores, el CSR centrado más estable es el de hegemonía abierta o penetrada, escenario en el que las unidades subordinadas tienen acceso o pueden influir sobre los procesos políticos/de decisión del centro imperial, es decir, donde la estructura de poder (y las demás estructuras sociales) son internalizadas gracias a procesos que construyen legitimidad (del CSR) y no en virtud de la mera coerción. Es decir, la lógica del *counterbalancing* entre unidades disminuye y aumenta la lógica estructural tipo centro-periferia (Buzan y Waever, 2003, pp. 58-59).

La última formulación de ambos autores es que los CSR pueden tomar la forma de subcomplejos (sub-CSR) cuando unas unidades subregionales tienen securitizaciones más intensas que otras dentro de la misma zona geográfica de interés para las potencias regionales o las potencias externas (grandes o súper). En forma inversa, los CSR pueden evolucionar en supercomplejos. En el caso del supercomplejo, los autores sustentan que se trata de una situación en la que las acciones de securitización de una o más grandes potencias conducen a que CSR separados se vinculen directamente. Esto permite a los autores pensar que el nivel interregional es el más fuerte foco de securitización, pero nunca es tan fuerte como para condicionar o anular totalmente las dinámicas internas de regiones distintas (Buzan y Waever, 2003, pp. 60-61).

En general, en la literatura, se identifican cinco tipos de órdenes regionales, varios de los cuales pueden rastrearse en una misma zona geográfica dependiendo de qué tan rígida o flexible es la definición operativa de región. Primero, se halla el orden anárquico, donde predomina la violencia militar o una alta potencialidad de conflicto violento entre actores, y que suele carecer de una potencia endógena suficientemente predominante o estabilizadora, imagen que describe acertadamente las turbulencias de una zona como lo es Oriente Próximo. Segundo, se menciona la zona de balance de poder, dado que las potencias de la región han encontrado que la guerra no es una opción racional, y aunque permanecen en conflicto, aceptan a regañadientes que cambiar el *statu quo* trae costos inaceptables para todos, conservándose la disuasión militar, las alianzas y contraalianzas o el aumento del poder duro (Kaim, 2008, p. 3). Es decir, los llamados dilemas de seguridad son primordialmente intrarregionales, aunque pueden ser intensificados por la presencia de aliados extrarregionales, y aunque hay lugar para la cooperación, es puramente instrumental y cambiante.

Tercero, aparece el concierto regional de potencias, donde emergen algunas reglas de conducta, formales o informales, guiadas por principios u objetivos comunes, más que nada, para evitar la confrontación militar y preservar el *statu quo* territorial y así propiciar la cooperación limitada y la contención colectiva de conflictos regionales. Posteriormente, puede darse la formalización y codificación de reglas de conducta, compatibilizando los regímenes intrarregionales con el derecho internacional (Kaim, 2008, p. 3), lo cual acentúa el principio de subsidiariedad y la autonomía regional y puede conducir a la formación de una comunidad de seguridad. Esas comunidades logran contribuir a fortalecer las normas internacionales cuando activan principios ampliamente reconocidos como el respeto a la soberanía, la integridad territorial, la independencia y autodeterminación, la igualdad jurídica, la igualdad racial, la no intervención y el principio de soluciones regionales a problemas regionales (Acharya, 2011, pp. 101-102).

Finalmente, se supone que, con el aumento en la regularidad, profundidad y densidad de la cooperación regional en seguridad, se hace necesario formular instituciones y organismos comunes de modo que se definan y gestionen las sensibilidades y vulnerabilidades mutuas y de la región como un todo, logrando construir un sistema multinivel de soberanía compartida, transfiriendo políticas y derechos locales y nacionales específicos a un cuerpo supranacional común o avanzando hacia la fase de integración regional de la seguridad dentro de los arreglos y las estructuras globales (Kaim, 2008, p. 3). Al recuperar

la formulación original de Deutsch (1957), este último tipo también es una comunidad de seguridad, pero con carácter amalgamado, porque sus miembros formalmente se unifican o ceden cuotas de soberanía, en tanto que la anterior puede describirse como comunidad pluralista, porque los Estados retienen su plena independencia (Ulusoy, 2012, p. 3).

La definición pionera de Deutsch de *comunidad de seguridad* es que se trata de un grupo de Estados que se han integrado hasta el punto de que hay una garantía real de que los miembros de dicha comunidad no se agredirán físicamente entre sí, sino que resolverán sus disputas de otra manera (Adler y Barnett, 1998, p. 6). Adler (1997), citado por Krause (1998, p. 315), añadió a este concepto la noción constructivista de que, además de esta voluntad colectiva, se requiere una base de elementos cognitivos cohesivos como prácticas compartidas y la mutua identificación que se desata cuando hay una autoimagen compartida de sí mismos o de la región (Ulusoy, 2012, pp. 4-5).

Es decir, hay varias formas en las que las interacciones de seguridad pueden regionalizarse. La regionalización es un proceso mediante el cual las entidades gubernamentales, la sociedad civil y el sector corporativo intercambian intereses y comparten recursos identificando objetivos comunes para el nivel regional, que se encuentra a mitad de camino entre el nivel nacional y el nivel global (Graham, 2008). No obstante su potencial, la regionalización institucionalizada de la seguridad requiere un elevado nivel de consenso y de coordinación de políticas que difícilmente se adquiere a partir de la mera coincidencia de las voluntades societales y gubernamentales. De hecho, las teorías económicas liberales de la política reflejan que, a medida que más jugadores intentan ponerse de acuerdo para formular bienes públicos, por ejemplo regionales, se elevan sustancialmente los costos de transacción, la heterogeneidad y el número de las preferencias y la intransitividad o incapacidad para hallar una opción deseable por todos sobre otras alternativas, mientras el beneficio o satisfacción individual de cada jugador disminuye (Olson, 1971). La racionalidad maximizadora individual de los que tratan de comprometerse suele empujarlos, en ausencia de incentivos positivos (recompensas por su cumplimiento de los compromisos) y negativos (sanciones efectivas), a intentar que otros asuman los mayores costos mientras ellos participan del máximo beneficio posible, y en el peor de los casos, los impulsa a abandonar el grupo/acuerdo/organismo cuando consideran que no les conviene. Los incentivos unilaterales, como los usados por los Estados Unidos o la Unión Europea para motivar la sincronía regional de políticas antidroga,

no han conseguido articular permanentemente a los gobiernos receptores e, incluso, han colisionado entre sí por sus concepciones y enfoques divergentes.

Los principales grupos ilegales transnacionales se aprovechan de estos problemas de coordinación y de los vacíos cognitivos que académicos y autoridades tienen, y, sobre todo, se valen de las debilidades diplomáticas que tienen los países involucrados, y es en medio de estos desacuerdos cuando más se fortalecen, aprovechándose de las tensiones de tipo geopolítico, ideológico, fronterizo, etc. (Dew, 2012, p. 25). Muchos de estos aspectos que truncan la cooperación son características de los órdenes de seguridad en el hemisferio occidental. Básicamente, en América Latina, los países no ven las fronteras ni los territorios fronterizos como zonas de seguridad común, y las amenazas transnacionales son tratadas principalmente desde la soberanía nacional y el principio de la no intervención, lo cual produce que las dinámicas ilegales tengan una gran facilidad para transnacionalizarse, mientras que las políticas de seguridad de los países parecen trucarse u oponerse mutuamente (Flemes y Radseck, 2012, p. 233).

Pero, además de las complejidades propias del crimen organizado transnacional, las condiciones estructurales, materiales e institucionales del orden regional, aparte de los juegos de percepciones sobre las amenazas entre los distintos gobiernos, a veces dispares, pueden facilitar la posibilidad de cooperar en una agenda de seguridad común o dificultar todavía más el esfuerzo mancomunado.

En la perspectiva del realismo neoclásico, Colombia es una de las cuatro potencias secundarias de la región junto a Argentina, Chile y Venezuela (al menos hasta su declive entre 2014 y 2017), que se caracterizan por tener ambiciones de participar del liderazgo en sus regiones y promover *issues* en las agendas colectivas, pero manteniendo una proyección muy limitada a nivel global (Flemes, 2012, p. 25). Las potencias secundarias se definen como Estados que ocupan la segunda posición de poder en una jerarquía regional cuando se comparan sus capacidades materiales o simbólicas, las cuales les permiten competir parcialmente con las potencias regionales en el momento de definir una o varias áreas de política (Bach, 2006; Flemes y Wojczewski, 2011, citados por Flemes, 2012, p. 33). Desde este punto de vista, se esperaría que la estrategia de seguridad nacional de una potencia secundaria en su región, siempre que no haya conflicto directo con la potencia regional, sea cooperar con la potencia líder hasta donde le resulte benéfico, pero desmarcándose hasta cierto punto de su proyecto de región, ya sea por el seguimiento de intereses y valores que pueden no coincidir con la visión geoestratégica de

la potencia regional, ya sea por el mantenimiento de alianzas e intercambios intensos en los campos de la seguridad y la defensa con potencias externas.

Buzan y Waever (2003, p. 309) afirman que en Suramérica ha permanecido un CSR estándar o zona de seguridad caracterizada por tensiones domésticas, inestabilidad política, rivalidades dentro de la región, conflictos o amenazas desbordadas/transfronterizas (*spill overs*) e intervencionismo de los Estados Unidos, fenómenos todos que en distintos grados han generado inseguridad entre vecinos y de manera histórica. Los autores identifican dentro de Suramérica la existencia de dos zonas más pequeñas o subcomplejos de seguridad parcialmente interdependientes y con dinámicas de securitización en algunos aspectos diferentes (la zona andina y el Cono Sur) con potencial de generar en el futuro dos zonas independientes de interacciones y externalidades en seguridad (Buzan y Waever, 2003, p. 322).

Aparentemente, y por el momento, Suramérica se mantiene como un CSR con los siguientes rasgos: la polaridad favorece a Brasil, pero no es suficiente para evitar la injerencia de Washington (en Colombia, Perú y Chile sobre todo) o de Moscú y Pekín (en el caso de Venezuela); el CSR no está definido por un fenómeno considerado amenaza extrarregional, ya que no lo son los Estados Unidos, Rusia, Irán o Al Qaeda, ni está determinado por los intereses o rivalidades de grandes potencias externas, aunque sí ha sido históricamente penetrado por los Estados Unidos (Buzan y Waever, 2003, p. 337; Vera, 2014, p. 52). Esto último se ha dado, sobre todo, en los contextos de doctrina militar asociada a la Guerra Fría y la guerra contra las drogas, ya que la guerra internacional contra el terrorismo (*War on Terrorism*) no constituyó un discurso suficientemente vinculante o persuasivo en esta parte del hemisferio, a pesar de que todos los países suramericanos —menos Bolivia— firmaron y ratificaron la Convención Interamericana contra el Terrorismo entre 2003 y 2007. Contexto en el que, paradójicamente, Colombia fue el último en firmarlo y ratificarlo hacia 2008.

La subregión andina o septentrional de Suramérica puede percibirse como una zona que oscila entre la cooperación y la conflictividad, con intensos *spill overs* como el tráfico de drogas y armas y el traspaso de grupos armados ilegales colombianos, los cuales han suscitado reacciones diversas entre vecinos. Por ejemplo, asegurarse o blindarse individualmente contra esos flujos, pero más contra los efectos no deseados de las políticas de seguridad de los otros (p. ej. contra el Plan Colombia y la Política de Defensa y Seguridad Democrática) y, sobre todo, cuando parecen implicar un desafío, a veces exagerado, a la propia soberanía (véase figura 4).



FIGURA 4. CSR en las Américas en el momento en el que escriben Buzan y Waever (2003).

Fuente: Vera (2014, p. 54).

Podría haber evidencia relevante de reconfiguración de la securitización subregional respecto del diagnóstico hecho por Buzan y Weaver en 2003, en la

medida en que Ecuador, por ejemplo, dio por terminado en 2008 el Convenio de la Base de Manta¹ y Venezuela finalizó su cooperación con la Administración para el Control de Drogas en 2006 para nacionalizar completamente su programa antinarcóticos (UPI, 2009), si bien es paradójico que Bolivia reforzó su cooperación antidroga con esta en 2012² y pareció cerrarla un año después,³ aunque paralelamente también cooperó con Brasil.⁴ El hecho de que ambos países se nieguen igualmente a firmar un tratado de libre comercio con los Estados Unidos y preserven posturas abiertamente contrahegemónicas (aunque sean más discursivas que frontales), busquen el apoyo económico, político y militar de Rusia y le den más trascendencia político-diplomática a la Alternativa Bolivariana para las Américas o a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños que a la Organización de los Estados Americanos o la Comunidad Andina, son rasgos significativos. Desde los periodos de Andrés Pastrana, Álvaro Uribe y con menor intensidad en la era Santos, Colombia ha intentado, sin mucho éxito, que sus vecinos y otros países cercanos securiticen de forma convergente sus amenazas internas principales (narcotráfico, terrorismo), trasportándolas hacia la agenda de seguridad regional, vía Organización de los Estados Americanos (pensando en una región “latinoamericana”) o vía Unión de Naciones Suramericanas (la apuesta de región suramericana de Brasil). Perú, Panamá, algunos países centroamericanos ligados a la cadena de comercialización de la cocaína y México tienden a comprometerse en las interdependencias de cooperación lideradas por agencias de los Estados Unidos como la Administración para el Control de Drogas o divisiones como el Southcom, donde el Plan Colombia ha sido tanto eslabón inicial de esta cadena

¹ Esa decisión se tomó en 2008, pero se suma a otras similares recientes como la finalización de actividades con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y la salida de treinta personas del llamado grupo militar, dedicado a la cooperación en seguridad en Quito (*El Nacional*, 2014).

² En medio de ese acuerdo histórico de cooperación, después de tres años de distanciamiento, se argumentaba que se normalizarían las relaciones bilaterales y se dejaba a término indefinido esa coordinación. No fue así (*América economía*, 2012).

³ La idea era presuntamente recibir los últimos recursos y equipos de los Estados Unidos (ocho helicópteros UH-1H, una nave King Air y tres aeronaves C-130), para la lucha contra el narcotráfico, con el fin de nacionalizar completamente el programa, sin descartar posible ayuda logística en el futuro (*América economía*, 2013).

⁴ Para fortalecer la lucha contra la producción, el tráfico y la distribución de drogas, Brasil entregó dos de cuatro helicópteros donados, dado que, en sus estimaciones, un 60 % de la droga ilícita que circula en su territorio viene de Bolivia, si bien hay controversia, porque el segundo asegura que mucha de la que sale de su país ya viene desde Perú (*Mesa Redonda*, 2012).

internacional de reacción como un modelo piloto de intervención (hegemónica) para crear y ajustar planes subregionales como la Central America Regional Security Initiative, la Caribbean Basin Security Initiative y la Iniciativa Mérida (México y su entorno) (Vera, 2014, p. 51).

No obstante, llama la atención la Operación Martillo (2012-2015) anti-droga y los ejercicios navales y aéreos que Colombia viene realizando recientemente junto con Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Chile, Guatemala, Honduras, Nicaragua (a pesar de sus discursos antihegemónicos) y Panamá, coordinados por el Joint Interagency Task Force South (del Southcom) de los Estados Unidos y apoyados por fuerzas de Holanda, España, el Reino Unido y Francia. En esta lógica, se estaría impulsando la ampliación de la zona de intercambios de seguridad del norte de Suramérica o subcomplejo andino hacia los subcomplejos de Centroamérica y el Caribe, donde la clave de cooperación parece oscilar entre dinámicas neocoloniales y formas de colaboración algo más independientes, pero muy ligadas a la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos y a su extensión geográfica extracontinental hasta Puerto Rico.

Allí el Gobierno Santos ha hallado una oportunidad de liderar (con el visto bueno y logística del Southcom) relaciones de cooperación en seguridad terrestre, marítima y aérea contra el narcotráfico y el contrabando e, incluso, para empezar a participar como oferente de cooperación sur-sur, en zonas donde paralelamente se viene intensificando el trabajo cívico-militar del Southcom para trasladar personal militar, médico e ingeniería estadounidense en misiones médicas, dentales y humanitarias. En parte, esta confianza en sí mismo para coliderar con los Estados Unidos ha estado amparada en un discurso que comparten varios representantes estadounidenses y que anota que Colombia, con apoyo de Washington, se ha convertido en un modelo de seguridad antinarcóticos e, incluso, en un modelo de reconstrucción estatal, aunque este argumento podría estarse instrumentalizando para atenuar la responsabilidad de los Estados Unidos en los desastres de la intervención e *institutional building* en Irak y Afganistán, y en la inestabilidad creciente de Medio Oriente y África (Rojas, 2013, p. 124).

A diferencia de la zona andina, la zona sur o austral de Suramérica puede interpretarse como una zona de mayor intercambio institucional para la coordinación de prácticas de seguridad, o bien a través de los dispositivos de Mercosur, tales como el Sistema de Intercambio de Información de Seguridad, o bien a través de iniciativas propias de Brasil con potencial de bilateralización, particularmente en los gobiernos de Lula y Rousseff. Sucede,

por ejemplo, con las operaciones Ágata en la frontera, donde el Ejército y las fuerzas policiales federales, estatales y municipales actúan temporalmente en coordinación con las fuerzas de países vecinos o en despliegue informado al vecino; con la Operación Centinela, donde prima el control fronterizo por parte de la Policía Federal, pero abierto a la cooperación interpolicial con otros países; y con la Estrategia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras, que inició en 2011, integra el Plan Estratégico de Fronteras y se propone incrementar la presencia militar, policial y ambiental en toda la región fronteriza.

En esta zona de seguridad, Brasil desempeñó un papel acentuado para identificar y tratar amenazas y riesgos compartidos. Asimismo, la expansión geopolítica del Mercosur con el ingreso formal de Venezuela (antes de su suspensión) y el presumible ingreso como miembros plenos por parte de Ecuador y Bolivia darían cuenta no solo de la mayor distancia de estos tres países de la Alternativa Bolivariana para las Américas frente al papel de los Estados Unidos en las dinámicas comerciales, políticas y de seguridad regional. Esta tendencia también aportaría un caudal político favorable al rol estabilizador de Brasil y a su arquitectura de seguridad regional, que intenta edificarse de manera más autónoma y con claridad desde la aparición de la Unión de Naciones Suramericanas, máxime con el impulso dado al Consejo de Defensa Suramericano y a la Escuela Suramericana de Defensa. Aunque, por el momento, no parece diseñada necesariamente para sustituir los mecanismos de monitoreo y cooperación en seguridad (y otros campos) de la Organización de los Estados Americanos ni para absorber los dispositivos de la Comunidad Andina. Es una búsqueda de autonomía regional en medio de la cooperación que tampoco implica el seguidismo automático de unidades como Chile, Perú y Colombia, a las que el *backup* de los Estados Unidos les resulta esencial para su seguridad y para sus objetivos de política exterior.

La figura 4 muestra los CSR a 2014: reducción del supercomplejo liderado por los Estados Unidos en las Américas (reforzado en países del Pacífico mediante la Alianza del Pacífico), emergencia de la Alternativa Bolivariana para las Américas con despliegue de Venezuela, ruptura de la Comunidad Andina, ampliación del Mercosur, emergencia de la Unión de Naciones Suramericanas con liderazgo brasileño, pero penetración continua de los Estados Unidos.

En sentido aún más amplio, el proyecto brasileño de seguridad regional y la expansión de su subcomplejo austral hacia la definición de un CSR suramericano centrado en Brasilia requieren una proyección de su zona de seguridad tanto hacia la costa pacífica, muy penetrada por los Estados

Unidos y presumiblemente determinada por las prácticas de seguridad de los países de la Alianza del Pacífico, como hacia la costa atlántica. Al respecto de lo segundo, cobra relevancia el proyecto de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul [Zopacas]), el cual lanza Brasil en la Organización de las Naciones Unidas desde mediados de la década de 1980 como alternativa pacífica a la Organización del Tratado del Atlántico Norte para la seguridad de los países que comparten el Atlántico sur. Brasil concibe la Zopacas como una zona libre de armas de destrucción masiva y basada en la cooperación simétrica para la transferencia de equipo, entrenamiento y cooperación en defensa y seguridad (como la lucha contra la piratería), sin la injerencia de los Estados Unidos o cualquiera de los miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (Vargas, 2005, pp. 165, 172). Actualmente, está integrada por Angola, Argentina, Benín, Brasil, Cabo Verde, Camerún, Congo, Costa de Marfil, Congo, Guinea Ecuatorial, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea-Conakry, Guinea-Bissau, Liberia, Namibia, Nigeria, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Togo y Uruguay. A mediados de la década de 1990, esta propuesta es reforzada por el aumento del poder cultural de Brasil hacia los países africanos mediante la creación de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, si bien comparte la difusión lingüística y cultural y el apoyo económico con Portugal y apenas cuatro países de Zopacas son miembros y receptores culturales de esta: Angola, Cabo Verde, Guinea-Bissau y Santo Tomé y Príncipe.

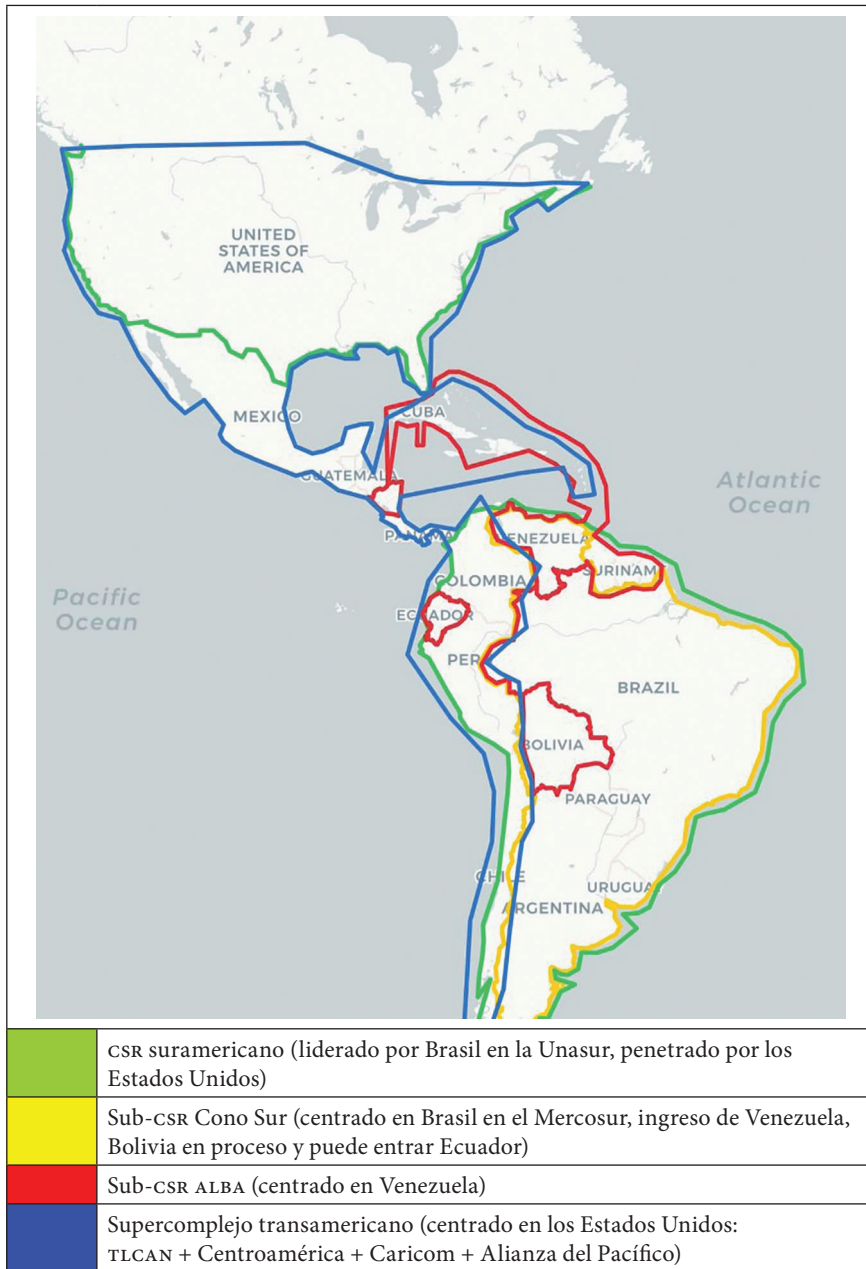


FIGURA 4. Cambios en los complejos de seguridad de las Américas.

Fuente: Vera (2014, p. 57).

Desde la formulación de Buzan y Waever (2003), puede afirmarse que la subzona de seguridad al sur de Suramérica y centrada en la proyección de Brasil viene expandiéndose tanto con la ampliación del Mercosur como con la creación de la Unión de Naciones Suramericanas y el impulso a la Zopacas. Mientras los tres países andinos de la Alianza del Pacífico renuevan sus vínculos con Washington en el campo comercial y de la seguridad transnacional, dentro de matrices liberalizadoras que limitan el papel del Estado y de matrices de cooperación en seguridad muy ancladas a las dinámicas militares e institucionales del interamericanismo, los que se aproximan más a Brasil apuntan al fortalecimiento del papel del Estado, la reivindicación de la soberanía económica y política, la identidad colectiva que se desmarca de lo externo a la región (suramericana), el pluralismo westfaliano y un evidente escepticismo ante el interamericanismo (Serbin, 2011, p. 51).

Reflexión final

Aunque se plantearon unas líneas generales sobre los problemas de construcción de las políticas de seguridad en relación con el narcotráfico, vale la pena actualizar las realidades geopolíticas del CSR suramericano. La conversión del subcomplejo austral en un solo CSR centrado en Brasilia, el Mercosur o el Consejo de Defensa Suramericano parece cada vez más improbable, y no solo por las discontinuidades del subcomplejo andino o por el entusiasmo colombiano de exportar su modelo de cooperación con Washington. Es cierto que la injerencia de los Estados Unidos persiste, aun durante los primeros meses de la Administración Trump, que tiende a percibirse en la diplomacia de la “tenaza” que hoy se ejerce contra el régimen de Nicolás Maduro en Venezuela, pero su intensidad no es la del contexto unipolar global de mediados de la década de 1990 y principios de la primera década del siglo XXI. El factor regional de mayor peso explicativo potencial para apreciar el fracaso del orden regional de seguridad que se propuso Brasil en la era del Partido de los Trabajadores parece ser el propio contexto doméstico e internacional de Brasil. La recesión económica, la crisis de gobernabilidad desatada por el *impeachment* del Parlamento a Rousseff, el escándalo de corrupción de Odebrecht que alcanzó con sus tentáculos a múltiples gobiernos y partidos políticos en la región y la ambigüedad y debilidad de la política exterior de Michel Temer, sustituto temporal en el Ejecutivo, hacen pensar que este proyecto suramericano ha pasado a un tercer plano tanto para los tomadores de decisión brasileños como para los gobiernos de los Estados de Suramérica.

Si bien aumentan las voces dentro y fuera de la región para debatir el enfoque antidroga predominante y discutir alternativas, como sucede con la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia encabezada por los notables Fernando Henrique Cardoso, César Gaviria y Ernesto Zedillo, o como acontece con la política exterior de Juan Manuel Santos en la Organización de los Estados Americanos y en la Cumbre Mundial sobre las Drogas en la Organización de las Naciones Unidas, lo cierto es que no existe un liderazgo claro ni una propuesta suficientemente explícita, comprensiva y consensuada internacionalmente, ya sea abogando a favor de reformar el enfoque prohibicionista y represivo (los moderados) o defendiendo alternativas como la legalización (radicales). La Organización de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, el Mercosur, la Unión de Naciones Suramericanas, la Comunidad Andina, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños o cualquier otro esquema de coordinación intergubernamental no ha conseguido articular consistentemente las políticas de seguridad en América Latina y el Caribe, empezando por la lucha contra el narcotráfico o cualquier otra modalidad de crimen organizado transnacional.

Por el momento, los 193 Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas parecen estar de acuerdo en lo siguiente: que las fórmulas represivas necesitan el complemento de políticas alternativas para mitigar sus impactos dañinos sobre las poblaciones, los Estados necesitan ser más autónomos en la aplicación de las convenciones internacionales que han firmado sobre estupefacientes, la cooperación entre naciones es fundamental y, finalmente, en que debe fomentarse un enfoque diferencial en el que las cabezas del narcotráfico sean combatidas frontalmente, los eslabones bajos de las cadenas sean objeto de políticas centradas en los derechos humanos y no en la sanción carcelaria y que los consumidores sean tratados con instrumentos médicos y terapéuticos (*El Tiempo*, 2016).

Palabras más, palabras menos, no solo las complejidades propias del fenómeno multidimensional y multinivel del narcotráfico han dificultado las posibilidades de cooperación hemisférica, regional y subregional en las Américas. Las diversas concepciones geopolíticas, las desavenencias interpersonales entre mandatarios, las diversas prioridades en las agendas de seguridad de los países, a veces contrapuestas, y la adopción de instrumentos predominantemente nacionales o bilaterales, en detrimento del multilateralismo, son factores que han operado para enrarecer los ambientes de seguridad y abrir las puertas a los actores y las dinámicas del crimen organizado

transnacional, que sabe valerse de los problemas de coordinación y de las debilidades de los Estados para adaptarse y reproducirse.

Referencias

- Acharya, A. (2011). Norm subsidiarity and regional orders: Sovereignty, regionalism, and rule-making in the Third World. *International Studies Quarterly*, 55(1), 95-123.
- Adler, E. y Barnett, M. (1998). A framework for the study of security communities. *Cambridge Studies in International Relations*, 62(1), 29-66.
- América economía* (2012, enero 21). Bolivia y EE.UU. firmaron su primer acuerdo de cooperación antidrogas. Recuperado de <https://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/bolivia-y-eeuu-firmaron-su-primer-acuerdo-de-cooperacion-antidrogas>
- América economía* (2013, abril 5). EE.UU. cerrará etapa de cooperación con Bolivia en lucha antidroga. Recuperado de <https://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/eeuu-cerrara-etapa-de-cooperacion-con-bolivia-en-lucha-antidroga>
- Astorino-Courtois, A. (2000). The effects of stakes and threat on foreign policy decision-making. *Political Psychology*, 21(3), 489-509.
- Barbé Izuel, M. E. (1995). *Relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.
- BBC (2014, abril 10). Los cinco países con más y menos homicidios en el mundo. Recuperado de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/04/140408_onu_informe_homicidios_mundo_jgc.shtml
- Buzan, B. (2007). *People, states & fear: An agenda for international security studies in the post-cold war era*. Colchester: European Consortium for Political Research.
- Buzan, B. y Waever, O. (2003). *Regions and powers: The structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Costa Vaz, A. y Medeiros Filho, J. T. (2012). Políticas de seguridad y defensa al principio del gobierno Dilma Rousseff. En H. Mathieu y C. Niño Guarnizo (eds.), *Anuario 2012 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe* (pp. 56-72). Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Defesanet.com.br* (2013, enero 16). Zopacas - Declaração de Montevidéu. Recuperado de <http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/9324/ZOPACAS----Declaracao-de-Montevideu->
- Deutsch, K. W. (1957). *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.

- Dew, A. (2012). Exploiting seams and closing gaps: Lessons from Mumbai and Beyond. *Journal of Strategic Security*, 5(4), 19-34. Recuperado de <http://scholarcommons.usf.edu/jss/vol5/iss4/7>
- Diez, T., Bode, I. y Costa, A. F. da (2011). *Key concepts in international relations*. Los Ángeles: Sage.
- El Nacional* (2014, abril 30). Ecuador niega conflicto diplomático con EE. UU. tras exigir salida de militares. Recuperado de <http://elnacional.com.do/ecuador-niega-conflicto-diplomatico-con-eeuu-tras-exigir-salida-de-militares/>
- Elpais.com.co* (2014, enero 28). Cárcel de Barranquilla tiene un hacinamiento de 147 %: Defensoría del Pueblo. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/el-pais/judicial/noticias/carcel-barranquilla-tiene-hacinamiento-147-defensoria-pueblo>
- El Tiempo* (2014, junio 29). Por segundo año, Colombia no es el país con más coca. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14186442>
- El Tiempo* (2016, abril 21). ONU abre la puerta a discusión de nuevo modelo antidroga. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16570217>
- Expansión* (2014, enero 10). Brasil despliega un plan de emergencia contra la violencia en sus cárceles. Recuperado de <https://expansion.mx/mundo/2014/01/10/brasil-despliega-un-plan-de-emergencia-contrala-violencia-en-sus-carceles>
- Flemes, D. (2012). Actores estatales y regionalismo estratégico: Brasil y Colombia en el orden multipolar. En E. Pastrana Buelvas, S. Jost y D. Flemes (eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 25-50). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Flemes, D. y Radseck, M. (2012). Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur. *Papel Político*, 17(1), 203-238.
- García, D. A. (2017, julio 27). Inegi reporta más de 23 mil homicidios en México en 2016. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2017/07/27/inegi-reporta-mas-de-23-mil-homicidios-en-mexico-en-2016>
- Gonçalves de Amorim, S. (2013). Brazilian perspectives on the convergence of SISBIN and Zopacas. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 2(4), 11-30. Recuperado de <http://www.seer.ufrgs.br/austral/article/view/41295>
- Graham, K. (2008). Regionalisation and responses to armed conflict, with special focus on conflict prevention and peacekeeping. En A. F. Cooper, C. W. Hughes y P. de Lombaerde (eds.), *Regionalisation and global governance: The taming of globalisation?* (pp. 159-186). Nueva York: Routledge.
- Hobbes, T. (1651). *Leviatán*. Recuperado de <http://www.uruguaypiensa.org.uy/img-noticias/749.pdf>

- Hough, P. (2004). Security and securitization. En *Understanding global security* (pp. 1-22). Londres: Routledge.
- Kaim, M. (2008). U.S. Policy and the regional order of the Persian Gulf: The analytical framework. En M. Kaim (ed.), *Great powers and regional orders: The United States and the Persian Gulf* (pp. 1-11). Londres: Routledge.
- Kelsen, H. (2005). *Teoría general del Estado*. México: Coyoacán.
- Kohler da Cruz, B. y Arimatéia da Cruz, J. de (2013, noviembre 26). Brazil's Transnational Organized Crime (TOC) and its National Security Implications. *Small Wars Journal*. Recuperado de <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/brazil-%E2%80%99s-transnational-organized-crime-toc-and-its-national-security-implications>
- Krause, K. (1998). Critical theory and security studies: The research programme of 'Critical Security Studies'. *Cooperation and Conflict*, 33(3), 298-333.
- Mesa Redonda (2012, octubre 3). Brasil donará helicópteros a Bolivia para fortalecer la lucha antidroga. Recuperado de <http://mesaredonda.cubadebate.cu/noticias/2012/10/03/brasil-donara-helicopteros-a-bolivia-para-fortalecer-la-lucha-antidroga/>
- Muggah, R. y Diniz, G. (2013). Securing the border. *Strategic Paper*, 5, 1-29. Recuperado https://igarape.org.br/wp-content/uploads/en/2013/10/SP_05_EN_Securing-the-border_7th_oct.pdf
- Novak, F. y Namihás, S. (2011). *Perú-Colombia: la construcción de una asociación estratégica y un desarrollo fronterizo*. Perú: Konrad Adenauer Stiftung.
- Olson, M. (1971). *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups, second printing with new preface and appendix*. Harvard: Harvard University Press.
- Pastrana Buelvas, E. y Vera Piñeros, D. (2017). La política antidroga de Colombia: avances, retrocesos y oportunidades de cooperación con Brasil, Perú y Ecuador. En J. A. García Díaz et al., *La reconfiguración del fenómeno del narcotráfico* (pp. 11-52). Lima: Konrad Adenauer Stiftung.
- Reyes, I. de los (2011). Cárceles de México: en jaque por hacinamiento y corrupción. *BBC*. Recuperado de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/01/110119_mexico_carceles_superpoblacion_chapo_irm
- Rojas, D. M. (2013). Las relaciones Colombia-Estados Unidos en el Gobierno Santos: ¿llegó la hora del posconflicto? *Análisis Político*, 26(79), 121-138.
- Rousseau, J.-J. (1762). *El contrato social*. Recuperado de http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/Colecciones/ObrasClasicas/_docs/ContratoSocial.pdf
- Saint-Pierre, H. (2012). Fundamentos para pensar la distinción entre defensa y seguridad. En M. Donadio (dir.), *Atlas comparativo de la defensa en América*

- Latina y el Caribe* (pp. 42-43). Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina.
- Serbin, A. (2011). Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos. En F. Rojas Aravena (ed.), *América Latina y el Caribe: multilateralismo vs. soberanía: la construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* (pp. 49-98). Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Silva Guevara, G. da (2014). Brasil y Colombia: líderes de un nuevo modelo de seguridad cooperativa en América Latina. *Via Iuris*, 12, 121-135.
- Tibiletti, L. E. (2001, septiembre 6). *Los conceptos de seguridad y defensa en América Latina*. Red de Seguridad y Defensa de América Latina. Recuperado de <http://www.resdal.org.ar/Archivo/d0000165.htm>
- Tokatlian, J. G. (2008). La construcción de un “Estado fallido” en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia. *Análisis Político*, 21(64), 67-104.
- Ullman, R. H. (1983). Redefining security. *International Security*, 8(1), 129-153.
- Ulusoy, H. (2012). *Revisiting security communities after the cold war: The constructivist perspective*. Recuperado de <http://sam.gov.tr/wp-content/uploads/2012/01/Hasan-Ulusoy3.pdf>
- UPI (2009, abril 3). Carrizález: Lucha antidrogas es más eficiente sin la DEA en Venezuela. Recuperado de <https://espanol.upi.com/Politica/2009/04/03/Carrizlez-Lucha-antidrogas-es-ms-eficiente-sin-la-DEA-en-Venezuela/70251238756460?spt=su>
- U.S. Department of State (2014). *2014 International Narcotics Control Strategy Report Share* (vol. 1). Recuperado de <https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2014/>
- Vargas García, E. (2005). *Cronologia das relações internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto Editora.
- Väyrynen, R. (2003). Regionalism: Old and new. *International Studies Review*, 5(1), 25-51.
- Vera Piñeros, D. F. (2014). *Las estrategias de seguridad nacional de Colombia y Brasil en un contexto regional cambiante hacia 2014* (Tesis de maestría, Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia). Recuperado de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/8674/80778096-2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Weber, M. (1944). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Winslett, G. (2016). Differential threat perceptions: How transnational groups influence bilateral security relations. *Foreign Policy Analysis*, 12(4), 653-673.
- Zibechi, R. (2013, septiembre 27). La gran estrategia de Brasil. En *América Latina en movimiento*. Recuperado de <http://www.alainet.org/active/67682>

Los regímenes globales y regionales de drogas

La construcción de los regímenes globales y regionales de drogas ilegales

Andrés Mauricio Valdivieso Collazos*

Luis Gabriel Rodríguez de la Rosa**

Introducción

Los regímenes internacionales que regulan la problemática del tráfico ilícito de drogas han estado influenciados por diferentes matices políticos, pero siempre se ha partido, en esencia, desde un enfoque represivo y prohibicionista. Ahora bien, fundamentalmente, en los siglos XIX y XX se ha evidenciado el desarrollo de los regímenes internacionales sobre la materia; sin embargo, han sido influenciados por un interés controlador y de fiscalización sobre todos los eslabones de la cadena de tráfico de drogas. Es decir, la producción, el tráfico, la comercialización y el uso social han sido tratados y regulados, principalmente, por los regímenes como un problema de tipo criminal.

Ciertamente, no hay unanimidad política sobre el enfoque que se debe adoptar para tratar el problema de las drogas a nivel global y regional; empero, sí se cuenta con importantes resultados, con elementos empíricos y con

* Profesor investigador del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Integrante del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales América Latina e Integración de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Magíster en Derecho con énfasis en Derecho Público de la Universidad Santiago de Cali. Abogado de la Universidad Santiago de Cali. Correo electrónico: andresmauriciovaldivieso@gmail.com y andresvaldivieso@javeriana.edu.co

** Abogado de la Universidad de San Buenaventura (Cali). Con curso de Especialización en Derecho en Crimen Organizado, Corrupción y Terrorismo de la Universidad de Salamanca (España). Candidato a magíster en Derecho de la Universidad de San Buenaventura (Cali). Docente de Teoría Constitucional e investigador de la Especialización en Educación en Derechos Humanos de la Fundación Universitaria Católica Lumen Gentium (Unicatólica) Correo electrónico: lgrdelarosa@gmail.com

estadísticas sobre la aplicación de estos enfoques punitivos a través de los regímenes internacionales vigentes y válidos en diferentes Estados, lo cual permite tener elementos e insumos suficientes para abrir una discusión global y regional sobre la idoneidad y pertinencia de la esencia de los regímenes construidos hasta la actualidad. No obstante, hay importantes iniciativas de algunos Estados para liderar el debate sobre cómo redefinir el enfoque de los regímenes internacionales, pero aún no se evidencia suficiente voluntad política o se apuntalan verdaderos intereses comunes para la reconstrucción de los regímenes internacionales que respondan a las demandas societales y políticas que se requieren para abordar el problema de forma integral.

En ese contexto, el presente capítulo parte de la comprensión del valor jurídico y político de las diferentes formas de regular el problema de las drogas a través de los regímenes internacionales. A continuación, se aborda la esencia de la constitución y el papel que desempeñan organismos competentes como lo es la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre Drogas, la Comisión de Estupeficientes, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes (JIFE), la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas en los regímenes internacionales. Finalmente, a partir de las principales críticas y problemas que ha tenido el enfoque que se ha privilegiado en la construcción de estos, se plantean algunas conclusiones y recomendaciones específicas a actores y organismos correspondientes.

Los regímenes internacionales de drogas ilegales y su funcionalidad

Para afrontar la problemática del tráfico ilícito de drogas, es necesario realizar un análisis previo de los regímenes internacionales de control a las drogas, dado que cualquier intento de las naciones para atacar el problema nace en una normativa jurídica que responde a la voluntad política de los Estados y a sus percepciones morales. Siendo esta última concepción aunada a los intereses políticos la que ha marcado el derrotero de la construcción de los regímenes internacionales antidroga. En este sentido, cabe realizar un primer acercamiento hacia el control de drogas que realizan las organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), las principales convenciones, sus controles y fiscalización y los órganos que componen el sistema tanto a nivel global como regional en el continente americano.

Así, entonces, desde el escenario global, existen varias disposiciones tanto políticas como jurídicas que versan sobre las obligaciones internacionales para los Estados, con el propósito de orientar la construcción de regímenes domésticos que aborden el problema del tráfico ilícito de drogas. Sobre este aspecto, es fundamental determinar el valor imperativo para los Estados tanto de un tratado internacional comprendido como norma jurídica como de las resoluciones de las organizaciones internacionales comprendidas como normas políticas.

Por tanto, los tratados internacionales concebidos como normas jurídicas deben necesariamente incorporarse en el sistema normativo doméstico a partir del proceso de ratificación. Entonces, se interpreta la norma de derecho internacional ratificada como el elemento fundamental del sistema de reglamentación jurídica. Las principales características de este tipo de normas es que tienen un alto grado de abstracción, validez territorial y un carácter coercitivo. Además, responde, estrictamente, a la voluntad de los Estados que recae en su soberanía, pues el proceso de ratificación es discrecional y, una vez surtido este proceso, el Estado de forma autónoma decide cumplir con las disposiciones instituidas en la norma de derecho internacional público (Terz, 2001, pp. 95-109). Empero, el eventual incumplimiento generaría una sanción jurídica o judicial para el Estado, dependiendo del régimen de sanciones o coerción estipulada por los tratados.

Por su parte, las resoluciones de los órganos y organismos especializados del Sistema de las Naciones Unidas comprendidas como normas políticas denotan un valor jurídico en *status nascendi*. Esto significa que no hay en exacto sentido una obligación de ejecutar estrictamente el contenido de la resolución (Sepúlveda, 1991, p. 111). Por tanto, es perfectamente apreciable que las resoluciones no tienen fuerza obligatoria para los Estados miembros de la ONU; comportan sí invitaciones formales a los Estados para que tomen medidas, bajo un amplio margen de permisibilidad respecto de su acatamiento (Hernández, 1997, pp. 2015-2016).

Empero, el incumplimiento de las resoluciones derivadas de los diferentes organismos especializados y de los órganos del Sistema de las Naciones Unidas no se da en vano, pues la imposición de las normas políticas recae en la responsabilidad política de los Estados en una expectativa de un modelo de conducta esperado. De ahí que se concluya que, si no se cumple este tipo de directrices, se pone en tela de juicio la responsabilidad política. En este contexto, se puede determinar que el incumplimiento podría generar sanciones de carácter político, como el congelamiento de las relaciones

económicas y políticas, la no celebración de tratados en beneficio para cierto Estado, el retiro de personal diplomático, entre otras, en una gama bastante amplia de posibilidades (Terz, 2001, pp. 109-117). Con lo anterior, se comprende que las resoluciones no son estrictamente de obligatorio y exegético acatamiento, pero su inobservancia perjudica política y económicamente las relaciones internacionales de un Estado.

Ahora bien, ambos tipos de normas (las jurídicas y las políticas) exhortan a los Estados al cumplimiento de una serie de criterios orientadores de conductas y de acciones político-jurídicas que instituyen o delimitan lo considerado correcto o incorrecto. De tal forma que se puede interpretar que los regímenes internacionales sobre el tráfico ilícito de drogas han instituido una forma o enfoque de ver el problema y, con esta percepción del problema, edifican las guías o los caminos que los Estados adoptan de diferentes formas en sus regulaciones domésticas. Sin embargo, como se mencionó, es menester precisar que los Estados tienen cierto margen de maniobra política para decidir de forma soberana si hacen parte de tales normas jurídicas o qué tanto adecúan los regímenes domésticos a las exhortaciones políticas internacionales.

Instrumentos jurídicos y disposiciones políticas de control de drogas y su fiscalización

En el plano internacional, existen tres grandes convenciones que se convierten en los instrumentos jurídicos que enmarcan la regulación sobre estupefacientes. En 1961, se firma la Convención Única sobre Estupefacientes, pacto que tuvo dos propósitos fundamentales: el primero de ellos fue crear un tratado internacional que fuera de aceptación general en sustitución de los tratados existentes sobre estupefacientes, es decir, tuvo una pretensión de universalidad, de ahí la nominación de Convención Única, razón por la cual se exige una cooperación internacional orientada por principios y objetivos comunes, que, según la propia Convención, se materializan en la lucha por la salud física y moral de la humanidad. Y el segundo, de fuertes connotaciones políticas al configurar la limitación de los usos de las drogas psicoactivas, imponiendo la obligación a los Estados en todo lo que respecta al cultivo, producción, distribución, comercio, uso y posesión de estupefacientes, exclusivamente a los fines médicos y científicos.

De ahí en adelante el compromiso por parte de los Estados fue adoptar las medidas legislativas y administrativas que contribuyeran al cumplimiento

de los fines antes mencionados. El artículo 36 de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 establece que cada una de las partes se obliga a acoger las medidas necesarias para que todo aquello que la contraríe sea considerado como delito si se comete intencionalmente y que este se castigue con penas de prisión especialmente y otras penas de privación de la libertad. En realidad, lo que se buscó fue eliminar cualquier otro consumo humano, bien sea recreativo, experimental, religioso o social de las drogas, y cualquier intento al respecto se cataloga como abuso de drogas en todos los documentos de la ONU (Thoumin, 2015, p. 250).

De manera que el enfoque punitivo de uso indebido de drogas se institucionalizó desde 1961. La Convención Única es severa criminalizando la producción y el tráfico ilegal, pues determina que se deben tipificar como delitos, pero contrasta con el tratamiento de las actividades relacionadas con la demanda, a la que someramente presta atención cuando exhorta a los Estados a considerar las medidas que puedan adoptarse para el tratamiento médico, el cuidado y la rehabilitación de los toxicómanos y en caso de que estas se tornen un problema grave para alguno de ellos.

En esa misma línea, nace el Protocolo de enmienda de 1972, que surge como resultado de una conferencia convocada en Ginebra y que modifica la Convención Única para subrayar la necesidad de prestar servicios adecuados de prevención, tratamiento y rehabilitación. Específicamente, modificó el artículo 38 con el fin de que se prestara atención especial a la prevención del uso indebido de estupefacientes y a la pronta identificación, tratamiento, educación, postratamiento, rehabilitación y readaptación social de las personas afectadas, adoptando todas las medidas posibles al efecto. El protocolo fue ratificado por todas las partes, con excepción de Afganistán, Chad y Laos.

Diez años después de la Convención Única, en 1971, se firma el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas como resultado de la guerra contra las drogas ilícitas declarada por el Gobierno de los Estados Unidos en cabeza del presidente Richard Nixon. Su principal aporte fue la ampliación del control internacional para incluir más sustancias sintéticas, aunque no sobra resaltar que el control impuesto sobre estas sustancias es menos estricto que el impuesto por la Convención de 1961; es decir, la nueva convención trajo consigo cierta laxitud en el control y con ello también la controversia, pues no se contó con verdaderas herramientas ni voluntad política a fin de ejercer el control efectivo para regular los temas en los escenarios domésticos de los Estados parte.

La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 y el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 tienen cuatro listas¹ de drogas controladas sujetas a diferentes tipos de inspección y regulación. En estas listas, agrupan los tipos de estupefacientes y preparados que son objeto de regulación. Las sustancias de la lista I tienen un control estricto, estas drogas poseen usos médicos y requieren autorización gubernamental y médica para ser producidas y comercializadas. La lista II tiene menos requisitos y controles, y la lista IV aumenta ciertos requisitos. La lista III incluye preparaciones de drogas narcóticas y se establecen requisitos para controlar su producción y mercadeo (Thoumi, 2015, p. 254). Así pues, la categorización de una sustancia en determinada lista define la rigidez del control que deben hacer los Estados sobre ella, siendo la lista I la que requiere mayor control, por tanto, la lista IV se configura como la de menor rigor frente al control y la regulación que debiesen ejecutar los Estados.

Ahora bien, en el caso de la Convención Única de 1961 cuando había dudas sobre qué tan nociva era una droga, esta se incluía en la lista más restrictiva hasta que se demostrara que no era dañina. En el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 se aceptó la regla de que para colocar una droga en las listas más restrictivas era necesario demostrar, sin lugar a dudas, el riesgo generado por su consumo. Esto equivale a transferir la carga de la prueba de los productores de droga a los entes reguladores (Thoumi, 2015, p. 261).

De manera que este convenio permitió un giro en el régimen internacional de control de drogas. Por una parte, flexibilizó los controles para ciertas drogas, y por otro, redujo los requisitos impuestos a los países firmantes; por ejemplo, la Convención Única requiere que los Estados informen cada año cuánta droga requieren para usos lícitos, requisito que no tiene lugar en el Convenio de 1971. Es decir, es una convención menos restrictiva, a pesar de los esfuerzos realizados por la JIFE, que, a pesar de lo mencionado, sigue presionando a los Estados con el fin de obtener la información necesaria para cumplir con sus objetivos.

Finalmente, en 1988, se firma la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas. Esta fue adoptada para responder al aumento en la demanda y la oferta de sustancias

¹ Para su ampliación, véanse las listas incluidas en la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 en https://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/1961-Convention/convention_1961_es.pdf

controladas para usos no médicos y el rápido crecimiento de un lucrativo mercado ilegal. Su principal aporte es la oferta de medidas especiales de aplicación del enfoque contenido en ella para los Estados parte y refuerza la obligación de los países de imponer sanciones penales a nivel doméstico para frenar la producción y el tráfico de drogas.

En cuanto al refuerzo punitivo, esta convención en su artículo 3 obliga a las partes firmantes a tipificar como delito todos los aspectos relacionados con el tráfico ilícito de drogas: “producción, extracción, preparación, oferta para la venta, distribución, venta, entrega, corretaje, envío, envío en tránsito, transporte, importación, o la exportación de cualquier estupefaciente o droga psicotrópica en contra de la Convención de 1961 o en el Convenio de 1971”. Además, exigió a los Estados garantizar que los tribunales o las autoridades competentes de cada Estado trataran estas actividades ilícitas como delitos graves (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2008, p. 210).

Y en cuanto al tratamiento del uso en general de drogas, la Convención de 1988 hace obligatoria la penalización de la posesión de drogas para el consumo personal, aunque no obliga a su criminalización ordinaria. Es decir, se requiere tipificar penalmente el consumo, pero, dependiendo de la importancia que se le dé, puede considerarse como delito o como contravención, lo cual permitiría cierta flexibilización hacia los consumidores (Thoumi, 2015, p. 265). En otras palabras, el consumo mismo no es punible, pero las actividades de preparación para consumo personal se encuentran tipificadas; por eso, esta medida implicó que el manejo del consumo dejara de ser considerado como un asunto solo de política nacional, dejado al criterio de cada Estado (Jelsma, 2003).

De tal forma que los intentos por regular las drogas, legales e ilegales, han tenido sustento en diversas convenciones, todas con un denominador común: el castigo y la estigmatización del país productor. No sobra destacar que la fiscalización se realiza tanto a las drogas lícitas como a las que no lo son, dado que el uso debido o indebido de algunas sustancias en el mercado da lugar al tipo de permisividad o prohibición por la que optan los Estados.

Como consecuencia de la necesidad de vigilancia e inspección de las políticas de drogas a nivel mundial, la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 dio vida a la JIFE, aunque fue en 1968 cuando se creó formalmente como órgano que debía administrar y regular las disposiciones de la Convención y de los tratados que regularan la materia, por tal razón, es un órgano transversal a cualquier instrumento jurídico sobre el tratamiento de

drogas, pues de esta depende todo el ejercicio de escrutinio a las formas de regulación desplegadas por los Estados. Además, el Protocolo de enmienda de 1972 de la Convención Única desarrolla y fortalece sus funciones. Por ejemplo, se instituyó que ella debe desempeñar el ejercicio de veeduría para responsabilizar a los Estados sobre la necesidad de lograr un equilibrio entre la producción de opio y su uso para fines médicos y científicos.

Asimismo, nace cuando la Convención Única de 1961 une el Órgano de Fiscalización de Estupefacientes y el Comité Central Permanente de Estupefacientes y decide formar un solo órgano de seguimiento independiente, y cuasijudicial, de la implementación de las convenciones del Régimen Internacional de Control de Drogas. Cuasijudicial, dado que tiene una función de vigilancia e inspección sobre el comportamiento de los Estados respecto del tratamiento de drogas, pero no tiene una función sancionatoria; por el contrario, su función en caso tal de una contrariedad entre las acciones de los Estados y los compromisos internacionales es la promoción de medidas políticas para evitar la desviación de sustancias utilizadas frecuentemente en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, con el fin de proponer las medidas correctivas apropiadas a los gobiernos que no estén aplicando plenamente las disposiciones de los tratados o que tropiecen con dificultades para aplicarlas y, cuando sea necesario, prestar asistencia a los gobiernos para superar esas dificultades.

La JIFE está conformada por trece miembros designados por el Consejo Económico y Social: tres miembros que posean experiencia médica, farmacológica o farmacéutica, elegidos de una lista de cinco personas, por lo menos, propuestas por la Organización Mundial de la Salud; y diez miembros elegidos de una lista de personas propuestas por los Estados miembros de la ONU. Esta conformación tiene la finalidad de garantizar objetividad, competencia, imparcialidad, desinterés; y, además, un elemento de suma importancia en el contexto político global, los miembros deben inspirar confianza general para soportar las bases de legitimidad política ante la comunidad internacional. La idea de que es el órgano guardián de las convenciones que tiene que luchar por mantenerlas incólumes encuentra apoyo en la interpretación de su independencia como órgano de expertos técnicos y poco motivados por intereses políticos (Thoumi, 2015, p. 255).

Una de las medidas para garantizar su correcto funcionamiento es su articulación con el Consejo Económico y Social, dado que este, previa consulta a ella, tomará todas las medidas necesarias para garantizar su total independencia técnica en el desempeño de sus funciones sustantivas.

Ahora bien, la JIFE es un órgano técnico, formado por expertos que no deberían tener intereses políticos ni representar a ningún país, además, sin jerarquías, en la que sus trece miembros son pares, aunque anualmente, en las elecciones internas, se distribuyen diversas funciones, incluso tienen un presidente para facilitar su funcionamiento (Thoumi, 2015, p. 252).

Lo anterior, sin detrimento del secretariado de apoyo que creó la Convención, el órgano es la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Este se encarga de apoyar a la Comisión de Estupefacientes (la que se describirá más adelante) y a la JIFE e implementa los programas de cooperación técnica para la elaboración de políticas de drogas.

Una vez conformada, tiene dos funciones sustantivas, principales y prioritarias: una de ellas respecto de la fabricación y producción de drogas y otra sobre el tráfico y uso de estas. En cuanto a la fabricación, determina las deficiencias de los sistemas de fiscalización nacionales e internacionales y contribuye a corregir esas situaciones. En relación con la producción y el uso de drogas ilícitas, procura, en cooperación con los gobiernos, asegurar la oferta adecuada de drogas disponibles para uso médico y científico y evitar que estas se desvíen a usos ilícitos. Asimismo, hace seguimiento a los controles gubernamentales de los productos químicos usados en la manufactura de drogas.

Con respecto a la manufactura, el tráfico y el uso de drogas ilícitas, identifica los principales problemas y propone alternativas de política para solucionarlos. Asimismo, es responsable de la evaluación de los productos químicos usados en la manufactura de drogas ilícitas, con el fin de determinar si estos deben ser o no controlados internacionalmente. Es decir, fiscaliza los productos químicos que son componentes en el tratamiento o la fabricación de drogas ilícitas e informa anualmente la necesidad de controlarlos de forma flexible o rígida.

De esta manera, y para dar cumplimiento a los tratados de drogas, asume un papel de previsión y supervisión a las actividades lícitas de drogas mediante un sistema de información estadística, con miras a ayudar a los gobiernos a lograr, entre otras cosas, un equilibrio entre la oferta y la demanda. Además, realiza un esfuerzo para vigilar e impedir la desviación de sustancias utilizadas frecuentemente en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, y evalúa tales sustancias para determinar si es necesario modificar el ámbito de la fiscalización aplicada en virtud de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

Todos los años debe publicar dos informes: su informe anual y su informe sobre la aplicación del artículo 12 de la Convención de 1988 en el que comunica sobre las sustancias que se utilizan con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o sustancias psicotrópicas. También publica informes técnicos en los que proporciona a los gobiernos un análisis de la información estadística sobre la fabricación, el comercio, el consumo, la utilización y las existencias de sustancias sometidas a fiscalización internacional, así como un análisis de las estimaciones y previsiones de las necesidades de esas sustancias. Los datos y demás información aportados por los gobiernos le permiten vigilar las actividades lícitas relacionadas con los estupefacientes, las sustancias psicotrópicas y los precursores y evaluar el cumplimiento de los tratados y el funcionamiento global del sistema de fiscalización internacional de drogas.

Para cumplir con estas funciones, presta asistencia a las administraciones nacionales en el cumplimiento de sus obligaciones en virtud de los tratados internacionales de drogas. A tal fin, propone la celebración de programas y seminarios de capacitación regionales para encargados de promocionar los modelos de la fiscalización de drogas.

Asimismo, realiza un análisis de la información que le allegan los gobiernos, los órganos de la ONU, los organismos especializados u otras organizaciones internacionales competentes con miras a velar por que los Estados cumplan adecuadamente las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas, además, esto le permite ayudar a los Estados a cumplir las obligaciones internacionales de drogas y, por ende, contribuye a la consecución de los objetivos internacionales. Sobre este aspecto, se debe comprender que tales recomendaciones se comprenden como normas políticas. Es decir, son exhortaciones a las conductas de los Estados para que estos incorporen de forma progresiva las disposiciones orientadoras en su sistema jurídico o político doméstico.

El camino a la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre Drogas

En la década posterior a Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, varios países empezaron a cuestionar las políticas contra las drogas del Régimen Internacional de Control de Drogas y dentro de la ONU hubo algunos intentos de debatirlas, por ejemplo, México en 1993 dirigió una carta a su secretario

general, en la cual se detallaba una serie de puntos clave. Dado que, a pesar de los esfuerzos realizados, el consumo no cesaba de aumentar y las organizaciones criminales prosperaban y se extendían, México se planteaba el acontecimiento como una oportunidad única para la reflexión internacional que, en aquel momento, y debido a la gravedad de la situación, se había convertido en un imperativo. México solicitaba que se prestara mayor atención a la demanda, porque “el consumo de drogas constituye la fuerza generadora de la producción y el tráfico de estas, la reducción de su demanda se revela como una solución radical —aunque a largo plazo— del problema (Jelsma, 2003, p. 182). La disyuntiva entre la legalización y el prohibicionismo no es una discusión sencilla, y más aún cuando los intereses políticos y económicos están en juego y no configuran intereses comunes tanto en el tratamiento de la problemática como en la firma de los tratados internacionales, influenciados directamente por las percepciones morales de cada nación.

Eso llevó a que, en la Asamblea General de 1993, se instara a los Estados miembros a tener presentes dos cuestiones: “Por una parte, la velocidad con que se extiende el azote, con todas sus consecuencias en la sociedad y la criminalidad; por la otra, el hecho de que la sociedad civil muestra una creciente impaciencia que conduce a tomar soluciones simplistas o derrotistas” (A/48/PV.37:4). Fue ahí donde otros delegados emplearon términos como *revisión*, *valoración general*, *intentar nuevas estrategias* y *replantear ciertas acciones*. Es cierto que ninguno de ellos abogó por la legalización, pero muchos defendieron un enfoque más indulgente ante el consumo (Jelsma, 2003, p. 183). En realidad, lo que se ponía en evidencia era que el enfoque de castigo hacia los países productores estaba inclinando la balanza de estigmatización y responsabilidad de un flagelo global en ciertos países y dejando fuera de la discusión el consumo que genera la demanda de las drogas ilícitas en el mundo.

Después de la adopción de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre Drogas en 1990 dedicó una primera sesión especial al problema de las drogas. Esta es el máximo órgano de formulación de políticas sobre control de drogas y el más representativo de la ONU, y sus infrecuentes sesiones especiales se centran en cuestiones específicas a petición de los Estados miembros. La UNGASS tiene el potencial de ser un debate abierto y pionero sobre el sistema internacional de fiscalización de drogas (Internacional Drug Policy Consortium [IDPC], 2015, p. 1).

Esta aprobó el Programa de Acción Global y anunció que el periodo 1991-2000 se iba a convertir en la Década de las Naciones Unidas contra el Uso Indebido de Drogas (Thoumi, 2015, p. 271). De esta manera, se marcaba un límite temporal que ha sido común en el tratamiento de la problemática; no con ello menos complejo. La fiscalización se enmarca en el tiempo y las acciones estatales para dar cumplimiento a las convenciones no son directamente proporcionales a los resultados esperados, no tanto por las medidas tomadas, sino por el enfoque asumido en los tratados, que, como se mencionó, pretenden controlar las drogas y delimitar su uso solo para fines médicos y científicos, hecho que ha generado reacciones de países que en el ejercicio de su soberanía han decidido regular el uso de ciertas drogas para el consumo. Es el caso de Uruguay, que promulgó la Ley 19172/2014, de 7 de enero sobre regulación y control del cannabis. Sin embargo, la fiscalización sigue teniendo su enfoque rígido y no permite acción contraria, por lo cual en el *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2016* volvió a advertir al Gobierno uruguayo, exhortándolo a no infringir la normativa internacional sobre tratamiento de drogas.

El *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1992* fue otro documento que influyó en la discusión global en la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1993. En este, la JIFE incluía por primera vez comentarios sobre el debate de la legalización. En ese intento, se sumaron varios países a favor y en contra de la iniciativa. Surgieron varias iniciativas, dentro de los límites políticos en la búsqueda de los cambios que deben efectuarse en el sistema de control de drogas. Perú y Bolivia, por ejemplo, renovaron sus esfuerzos diplomáticos por defender el uso tradicional de la coca en sus países. La Organización Mundial de la Salud siguió intentando ganar terreno a favor de la filosofía de la reducción del daño dentro del Sistema de las Naciones Unidas e inició varios estudios científicos al respecto. Se comenzó a plantear la necesidad de revisar la clasificación establecida en las convenciones para los productos de la coca y el cannabis.

Durante el 36 periodo de sesiones de la Comisión de Estupefacientes en marzo de 1993, Bolivia solicitó formalmente que “se levanten las restricciones impuestas bajo las convenciones internacionales” sobre la hoja de coca. A finales de 1993, la JIFE organizó una misión para visitar los países andinos donde “la legislación nacional permita el uso tradicional de la hoja de coca, en contradicción a las provisiones de la Convención de 1961”. En el mismo informe, se menciona que “se están llevando a cabo estudios multidisciplinarios en uno de los países, para determinar el valor potencial de la

hoja de coca para fines alimenticios y de salud, los cuales serían presentados próximamente según los procedimientos establecidos en las convenciones”. Estos estudios fueron proporcionados al Gobierno peruano por parte de la Empresa Nacional de la Coca en el Perú, que incluyó la información médica y antropológica e histórica relevante, además de los detalles de estudios ya emprendidos, con el motivo de presentarlos a las autoridades de la ONU (Transnational Institute, 2003). Esos esfuerzos dieron resultado solo hasta 2013, cuando mediante la resolución del 11 de enero se formalizó la readmisión de Bolivia a la JIFE, que incluyó una cláusula especial que reconocía el uso tradicional de la coca como legal.

Para pensar, entonces, en las necesidades de los países y los contextos, las problemáticas generadas por el aumento del narcotráfico y las consecuencias de este en los países productores y consumidores de drogas ilícitas, se presentaron propuestas con el fin de analizar el costo y las ventajas de la reducción del daño, así como las estrategias de despenalización. Así, en 1994, México empezó a reunir el apoyo necesario para celebrar una cumbre internacional dedicada a la reflexión que finalmente fue la UNGASS 1998 (Thoumi, 2015, p. 273).

La UNGASS 1998 se celebró bajo el lema de “Un mundo sin drogas: podemos hacerlo”. En la misma línea, la Declaración Política de 2009 aspira a que los Estados “eliminen o reduzcan considerable y mensurablemente” la producción y demanda ilícitas de drogas, los daños sanitarios y sociales relacionados con las drogas y el blanqueo de dinero relacionado con las drogas ilícitas. Es evidente que no hemos conseguido alcanzar estos objetivos; la política global sobre el control de drogas ha estado en constantes replanteamientos y búsquedas incesantes para ser más eficientes y eficaces, pero los resultados van en sentido contrario: el aumento de la producción de drogas en el mundo es creciente y los informes anuales de drogas lo demuestran (JIFE, 2016), de forma que la UNGASS debería centrarse en cómo contribuye el régimen internacional de fiscalización de drogas a objetivos más amplios de la ONU como la salud pública, la seguridad humana, el desarrollo económico y social y los derechos humanos (IDPC, 2015, p. 3).

Al ver que la posibilidad de un mundo sin drogas todavía no se avizoraba, la nueva reunión debía servir para evaluar de forma integral la lucha contra las drogas y su relación con temas transversales como la salud, el género y las prioridades en el control de estas (Samper, 2017, p. 359), lo cual dio origen a la convocatoria de la UNGASS 2016. La decisión de convocar una UNGASS en abril de 2016 se origina en una declaración conjunta de México, Colombia y

Guatemala en octubre de 2012, con el fin de evaluar los logros y retos en la tarea de hacer frente al problema mundial de las drogas.

Los tres países indicaron en aquel momento que resulta inaplazable revisar el enfoque mantenido hasta ahora por la comunidad internacional de drogas, y que la ONU necesitaba ejercer su liderazgo para conducir una profunda reflexión que analice todas las opciones disponibles, incluso medidas regulatorias o de mercado, a fin de establecer un nuevo paradigma que impida el flujo de recursos hacia las organizaciones del crimen organizado. Los países productores se han llevado la peor parte de la guerra contra las drogas. La regulación sobre la oferta y no sobre la demanda ha evidenciado la inutilidad de gastar miles de millones de dólares para combatir una guerra violenta e imposible de ganar.

Por tal razón, la UNGASS sobre drogas representa una oportunidad importante para evaluar y discutir los éxitos y fracasos de las políticas globales de drogas que se han aplicado durante los últimos cincuenta años (IDPC, 2015, p. 2). Sobre todo, porque esta evaluación se fundamenta en el cumplimiento de las metas existentes, que han sido ambiciosas, por supuesto, pero en ocasiones también quiméricas. De cualquier forma, hay criterios y estadísticas o elementos empíricos que permiten evaluar la idoneidad de los regímenes internacionales desarrollados hasta la actualidad.

Ahora bien, dado lo anterior, se puede interpretar que las metas existentes, por tanto, contribuyen al desarrollo de los diecisiete objetivos del desarrollo sostenible de acuerdo con la UNODC. Según su director ejecutivo, Yuri Fedotov, la lucha para combatir las sustancias ilícitas ayuda a la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y promueve la paz y la seguridad, al igual que la eliminación o reducción significativa y medible del cultivo ilícito de amapola, opio, hoja de coca y cannabis; de la demanda ilícita de drogas y los riesgos relacionados con estas; del tráfico de sustancias psicotrópicas y los insumos para producirlas; y del lavado de dinero proveniente de las drogas.

Sin embargo, pese a que las naciones aceptan dichos objetivos, no hay un consenso sobre las medidas para lograrlo y los resultados no acompañan los esfuerzos de los Estados. Aun así, el cambio de enfoque para la lucha global contra el tráfico de drogas ilícitas no parece estar cercano debido a los choques de intereses de los Estados; mientras unos promueven mantener y reforzar el sistema actual del Régimen Internacional de Control de Drogas (el caso de los Estados Unidos, el Reino Unido, Italia, entre otros), otro bloque se inclina por intentar nuevas estrategias o evaluar y replantear las acciones de control,

sobre todo porque sus países se ven afectados por la estigmatización por ser países productores (Colombia, México, Perú, Bolivia y Uruguay, por ejemplo), y claramente desde la Convención Única de 1961 se intentó poner la lupa de la fiscalización y la punibilidad sobre el país productor.

La institucionalidad: organismos, instrumentos y procesos para la lucha contra las drogas ilícitas

En 1997, a través de una fusión entre el Programa de Control de Drogas de las Naciones Unidas y el Centro para la Prevención Internacional del Delito, se fundó la UNODC. Esta agencia, que tiene por objeto luchar contra las drogas y el crimen organizado transnacional, está integrada por unos quinientos funcionarios en todo el mundo. Tiene su sede en Viena y opera veinte oficinas extrasede, así como oficinas de enlace en Nueva York y Bruselas. Su labor consiste en educar a las personas en todo el mundo sobre los peligros del uso indebido de drogas y fortalecer las intervenciones regulatorias internacionales contra la producción y el tráfico de drogas ilícitas y la delincuencia relacionada con ellas.

Además, desarrolla una amplia gama de iniciativas como proyectos de desarrollo alternativo, vigilancia de cultivos ilícitos y programas de lucha contra el lavado de dinero. Con ello, pretende crear conocimiento sobre la problemática de las drogas y el delito, educando a las personas en todo el mundo sobre los peligros de su uso indebido, orientando las intervenciones nacionales e internacionales contra la producción y el tráfico de drogas ilícitas y la delincuencia relacionada con ellas (UNODC, 2017).

De manera que una de las principales funciones de la agencia es apoyar a los Estados miembros en el tratamiento del uso de drogas y la drogadicción como cualquier otro trastorno, es decir, mediante la implementación de intervenciones de prevención del uso de drogas y el suministro de servicios de tratamiento y cuidado de la dependencia de drogas. Para ello, publicó los estándares internacionales para la prevención del uso de drogas (UNODC, 2015). Otra esfera de trabajo es verificar, revisar y garantizar el acceso a los medicamentos controlados con fines médicos, a la vez que se evitan los desvíos y abusos.

También está continuamente monitoreando e investigando los mercados globales de drogas ilícitas, con el fin de obtener una comprensión más amplia de su dinámica. Entre sus áreas de trabajo se encuentra el desarrollo alternativo, los medios de vida sostenibles de las comunidades que plantan cultivos ilícitos

de drogas, teniendo presentes las características socioculturales especiales de las comunidades y grupos destinatarios.

Cabe resaltar que este enfoque es necesario y marca una ruta de tratamiento diferente del método tradicional, estigmatizante de los productores y criminalizante con quienes forman parte del primer eslabón en la cadena de tráfico de drogas ilícitas, es decir, el replanteamiento del enfoque punitivo y de acusación directa de responsabilidad sobre el grupo de países productores salva de las obligaciones a todos los países, acto ambiguo cuando la problemática se asumió como un flagelo global que debe combatirse por la totalidad de los involucrados. El resultado de la política global antidroga de castigo a los productores ha conllevado que las penas las asuman personas de bajos recursos que, dadas sus condiciones económicas, ingresan al mercado ilegal y hacen parte de los eslabones más débiles de toda la cadena delictiva del tráfico ilícito de drogas.

El concepto de desarrollo alternativo de la UNODC se centra en el entendimiento de que las áreas de cultivo de drogas son en su mayoría áreas donde el aislamiento y la pobreza son inherentes y donde los agricultores cultivan ilícitos, porque no pueden obtener suficientes ingresos de actividades legales debido a la falta de mercados, tierra y ausencia de infraestructuras básicas. Sus intervenciones de desarrollo alternativo también se dirigen a comunidades que han detenido el cultivo ilícito, pero que solían plantar cultivos ilícitos de drogas en el pasado o son vulnerables a iniciar el cultivo ilícito en el futuro (UNODC, 2017).

En este contexto, existe también la Comisión de Estupefacientes de la ONU, creada por el Consejo Económico y Social mediante la Resolución 9(I) de 1946 para asistirlo en la supervisión de la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas. La Comisión asume funciones importantes, que le fueron encomendadas por la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972 de modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, por el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y por la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

En 1991, la Asamblea General amplió el mandato de la Comisión a fin de que pudiera funcionar como órgano rector de la UNODC y aprobar el presupuesto del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas.

La Comisión se estructura para cumplir dos tipos de sesiones: una sesión de carácter normativo, en la que cumple sus funciones derivadas de

los tratados; por ejemplo, en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, se determina que, antes de las recomendaciones de la JIFE, la Comisión podrá decidir la incorporación de una sustancia en la lista I o en la lista II; recuérdese que la categorización de una sustancia en determinada lista define la rigidez del control que deben hacer los Estados sobre ella. Y otra sesión dedicada a las actividades operacionales, mediante la cual la Comisión desempeña su función de órgano rector de la UNODC.

Asimismo, la Declaración Política y el Plan de Acción sobre cooperación internacional a favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas de 2009 dio mandato a la Comisión para vigilar la situación mundial con respecto a las drogas, desarrollar estrategias internacionales de fiscalización de drogas y recomendar disposiciones para luchar contra el problema mundial de las drogas, mediante la reducción de la demanda, la promoción de iniciativas de desarrollo alternativo y la adopción de medidas de reducción de la oferta.

En el Régimen Internacional de Control de Drogas, la Comisión, en su calidad de órgano legislativo, puede decidir aplicar o modificar el nivel de fiscalización de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y precursores químicos sujetos a fiscalización internacional. Se reúne cada año para examinar y adoptar una serie de decisiones y resoluciones. Las reuniones entre periodos de sesiones de la Comisión se organizan de forma regular para proporcionar orientaciones a la UNODC. Al final de cada año, celebra la continuación del periodo de sesiones para tratar cuestiones administrativas y presupuestarias en vínculo con su cargo de órgano rector del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas.

La Declaración Política y el Plan de Acción sobre cooperación internacional a favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas se trataba de la tercera Declaración Política de este tipo, en la que se fijaba 2019 “como objetivo para que los Estados eliminen o reduzcan considerable y mensurablemente el uso, la oferta y la demanda de drogas” (IDPC, 2016, p. 2).

Sin embargo, los reclamos de los diferentes Estados y las estadísticas sobre el tratamiento de y el incremento de la producción y el comercio de las drogas ilícitas demuestran que los objetivos globales en la lucha contra este flagelo son claramente inalcanzables, y menos aún para 2019. Sin embargo, la existencia del Plan de Acción de diez años, que comenzó en 2009, implica que en 2019 este se debe revisar, renovar o extinguir de alguna manera (IDPC, 2016, p. 2).

En el plano regional, la vigilancia de drogas se realiza a través de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, organismo perteneciente a la Organización de los Estados Americanos. Su misión principal es fortalecer las capacidades humanas e institucionales de sus Estados miembros para reducir la producción, el tráfico y el uso de drogas ilícitas y encarar las consecuencias sanitarias, sociales y penales de la problemática de las drogas.

Su origen se dio en la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos que se celebró en Río de Janeiro en abril de 1986, donde convocó a los ministros de Justicia de la región a reunirse en la Primera Conferencia Interamericana Especializada sobre Narcotráfico. En esta los ministros llegaron rápidamente al consenso de que el enorme incremento del tráfico y el abuso de drogas ilícitas observado desde fines de la década de 1970 no solo se había convertido en una importante amenaza para la salud y el bienestar de los ciudadanos, sino que representaba un problema de seguridad para todo el hemisferio, por lo cual recomendaron que la Asamblea General creara dicha comisión, que se estableció como organismo técnico de la institución.

La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas pretende ser el foro político del hemisferio en todos los aspectos que convergen en el problema de las drogas, promoviendo la cooperación multilateral en el área, creando e implementando programas de acción para prevenir y tratar el abuso y luchando contra el tráfico, además de desarrollar y recomendar estándares mínimos para la legislación sobre control de drogas para tratamiento y ejecutar evaluaciones multilaterales sobre el progreso por los Estados miembros en los todos aspectos del problema de las drogas (Organización de los Estados Americanos [OEA], 2017).

Una iniciativa importante es el Programa de Reducción de la Demanda, el cual sirve para apoyar a los gobiernos y a las organizaciones de la sociedad civil que proporcionan servicios de prevención y tratamiento en el ámbito de las comunidades. La reducción de la demanda significa evitar y prevenir el primer consumo de drogas, así como abordar las consecuencias negativas tanto para la salud como para la sociedad en general originadas por el uso indebido de drogas. “Durante varios años, la Sección de Reducción de la Demanda de Drogas de la CICAD ha dado prioridad a la educación y capacitación de un cuerpo de profesionales que gestionan programas de prevención y ofrecen servicios de tratamiento en los Estados miembros” (OEA, 2017).

En junio de 1990, la Asamblea General de la OEA aprobó la Declaración y Programa de Acción de Ixtapa que estableció las prioridades de dicha comisión para la década de 1990, con objetivos como reiterar la gran importancia de adoptar y aplicar medidas a fin de reducir y eliminar la demanda como condición esencial para combatir el problema de las drogas y aumentar el control al lavado de activos relacionados con el tráfico ilícito de drogas que posibilite la identificación, el rastreo, la aprehensión, el decomiso y la confiscación de tales activos (OEA, 2011).

En el siguiente año, se aprobó el *Programa Interamericano de Quito: La educación preventiva integral contra el uso indebido de drogas*, programa hemisférico a largo plazo de prevención del uso indebido de drogas (OEA, 2010), que refiere la necesidad de definir una política clara y de establecer normas y disposiciones que reglamenten la acción del sistema escolar frente al problema del abuso de drogas. Además, establecer las responsabilidades del docente, del estudiante, de los padres de familia y de los administradores de escuelas para afrontar el problema. Asimismo, este programa promueve la definición y aplicación de una política para la incorporación de las actividades de prevención en el currículo del sistema de educación formal en la región (OEA, 2005).

Es importante destacar que, en el plano regional, Suramérica tiene una contribución notable en la lucha contra las drogas, dado que ha llevado a la agenda global elementos como la protección del medio ambiente, la idea de comercio justo, los derechos humanos y, por supuesto, el esquema o enfoque para combatir las drogas, entre otros. Pero, sin duda, la más importante innovación es que introduce como referente obligatorio de discusión los derechos humanos para todas las decisiones sobre las drogas, ya que este tópico de las drogas ha sido discutido tanto en la OEA como en la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas como un aspecto complejo que requiere una perspectiva humanista y, en general, ser abordado desde el respeto y la protección de los derechos humanos de las personas.

Además, se evidencia que, en el plano regional, los programas y proyectos sobre el tratamiento de las drogas ilícitas tienen fundamento en acciones que permitan cambiar el enfoque en el Régimen Internacional de Control de Drogas. Con estos se intenta responder desde una ardua experiencia en el tema y con elementos empíricos que fomenten redefinir cuáles son las medidas adecuadas para cada contexto, aun cuando el sistema global no vaya acorde con las necesidades de cada Estado. Es el caso de países como México, Colombia, Perú y Bolivia.

Conclusiones

La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 enmendada por el Protocolo de 1972, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 se constituyen en los principales instrumentos del régimen actual de drogas en el Sistema de las Naciones Unidas. A pesar de que se realizaron importantes avances sobre la discusión y regulación internacional en la materia antes de la Segunda Guerra Mundial, generaron transformaciones políticas y jurídicas sobre el tratamiento regulatorio a tal problema. Ahora bien, también instituyen un enfoque represivo y criminalizante a las conductas asociadas a todas las acciones que intervienen en cualquier parte del proceso donde se involucren drogas ilícitas.

Los enfoques interventores, represivos y criminalizantes que han transversalizado la construcción de regímenes internacionales sobre las drogas han sido promovidos sin realizar una adecuada diferenciación entre países productores y países consumidores. Por tanto, el trato homogeneizante de dichos regímenes internacionales desde el diseño guarda importantes limitaciones, pues no se parte de una adecuada comprensión de los contextos, ni del fenómeno, por lo cual todo intento de regulación queda restringido a la satisfacción de los intereses de los Estados hegemónicos que, haciendo uso de sus recursos de poder, logran impactar en la construcción de los regímenes.

La reducción, disminución y erradicación de la producción, la comercialización y el uso de drogas ilícitas como principal objetivo instituido por los regímenes internacionales no se muestran en la actualidad como la mejor manera de regular el problema; asimismo, se puede interpretar en gran medida el fracaso del enfoque nuclear criminalizante utilizado para el diseño de tales regímenes. Los reclamos de los diferentes Estados y las estadísticas sobre el tratamiento y el incremento de la producción y el comercio de las drogas ilícitas demuestran que los objetivos globales en la lucha contra este flagelo son claramente inalcanzables. De cualquier forma, hay criterios y estadísticas o elementos empíricos que permiten evaluar la idoneidad de los regímenes internacionales desarrollados hasta la actualidad y reflexionar sobre la necesidad de discutir y reconstruir unos regímenes internacionales que respondan a las necesidades sociales, culturales, económicas y políticas de los Estados con algún tipo de inferencia en el tema de las drogas.

Recomendaciones

A la JIFE se le recomienda promover ejercicios de cooperación y de asistencia técnica de forma más holística e integral en los Estados que lo requieran, con el propósito de comprender la complejidad de los contextos y de las sociedades que permitan interpretar cuáles son las medidas más idóneas para tratar y regular el problema en cada país de forma específica y plantear enfoques de forma diferenciada.

A la UNGASS, que lidere y promueva verdaderos debates y discusiones pluralistas e incluyentes con los Estados parte del Sistema de las Naciones Unidas donde se fomente una adecuada interpretación del problema de drogas. Además, que logre apuntalar los intereses comunes de las naciones con el propósito de que desde un trabajo colectivo y mancomunado entre actores y Estados se afronte el problema. Y, finalmente, en lo posible, que promueva ejercicios de concientización y de diferenciación de que el problema de las drogas debe tratarse de forma diferenciada en los países consumidores y los países productores de tales insumos. Así, entonces, se podrían construir unos regímenes internacionales que respondan a las necesidades de las diferentes sociedades inmersas en la producción, el tráfico y el uso de drogas.

A la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas y a la Organización de Estados Americanos, que coordinen acciones colectivas de los Estados de América Latina que han sufrido los embates de la aplicación de un modelo represivo para luchar contra las drogas, a fin de promover un debate global sobre la necesidad de diferenciar los contextos y las formas en que las sociedades perciben y experimentan el fenómeno de producción, comercialización, tráfico y consumo de drogas. De tal manera que se puedan instituir diferentes enfoques que atiendan de forma idónea e integral, pero, sobre todo, desde una perspectiva humana y de protección a los derechos humanos que permita emprender acciones políticas y jurídicas sistémicamente para el problema de drogas.

Referencias

Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, 1988. Recuperado de https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf

- Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes Enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. Recuperado de https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf
- Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971. Recuperado de https://www.unodc.org/pdf/convention_1971_es.pdf
- García Jaramillo, L. (2012). Éxitos moderados y extravíos permanentes de la política antidroga en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 14(26), 337-345.
- Hernández, M. del P. (1997). Obligatoriedad de las resoluciones de la Organización de las Naciones Unidas en el derecho nacional. *Boletín de Derecho Comparado*, 30(88), 211-219.
- Internacional Drug Policy Consortium (2014, octubre 19). El camino a la UNGASS 2016: peticiones del IDPC en materia de proceso y políticas. Recuperado de <http://idpc.net/es/publications/2014/10/el-camino-a-la-ungass-2016-peticiones-del-idpc-en-materia-de-proceso-y-politicas>
- Internacional Drug Policy Consortium (2015). *Guía sobre políticas de drogas en el IDPC* (3.ª ed.). Recuperado de <http://idpc.net/es/publications/2016/03/guia-sobre-politicas-de-drogas-del-idpc>
- Internacional Drug Policy Consortium (2016). La Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre Drogas de 2016. Recuperado de <http://idpc.net/es/incidencia-politica/la-sesion-especial-de-la-asamblea-general-de-las-naciones-unidas-ungass-sobre-drogas-de-2016>
- Internacional Drug Policy Consortium (2016, diciembre 2). ¿Y ahora qué? Opciones después de la UNGASS para 2019/2020. Recuperado de <http://idpc.net/es/publications/2016/12/idpc-que-sigue-opciones-para-2019-2020-despues-de-la-ungass>
- Jelsma, M. (2003). Drugs in the UN system: The unwritten history of the 1998 United Nations General Assembly Special Session on drugs. *International Journal of Drug Policy*, 14(2), 181-195.
- Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (1993). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 1992*. Nueva York: Naciones Unidas. Recuperado de <https://shop.un.org/books/informe-de-la-junta-internacional-44238>
- Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (2015). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2014*. Nueva York: Naciones Unidas. Recuperado de https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2014/Spanish/AR_2014_ESP.pdf
- Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (2017). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2016*. Nueva

- York: Naciones Unidas. Recuperado de https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2016/Spanish/AR2016_S_ebook.pdf
- Ley 19 172/2014, de 7 de enero, marihuana y sus derivados.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2015). *International Standards on Drug Use Prevention*. Recuperado de <http://www.unodc.org/unodc/en/prevention/prevention-standards.html>
- Organización de los Estados Americanos (2010, diciembre 14). Programa Interamericano de Quito: La educación preventiva integral contra el uso indebido de drogas. Recuperado de http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/main/aboutcicad/basicdocuments/quito_spa.asp
- Organización de los Estados Americanos (2011, agosto 11). Declaración y Programa de Acción de Ixtapa. Recuperado de http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/main/aboutcicad/basicdocuments/ixtapa_spa.asp
- Organización de los Estados Americanos (2013). *El problema de las drogas en las Américas*. Washington D. C.: Organización de los Estados Americanos.
- Organización de los Estados Americanos (2017, junio 29). Reducción de la demanda. Recuperado de http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/reduccion_demanda/default_spa.asp
- Rosen, J. D. y Zepeda Martínez, R. (2016). La guerra contra las drogas y la cooperación internacional: el caso de Colombia. *CS*, 18, 63-84.
- Samper Pizano, E. (2011a). ¿Prohibición o legalización? La economía de las drogas: una nueva visión. *Poliantea*, 7(13), 255-269.
- Samper Pizano, E. (2017). UNGASS 2016 y el nuevo paradigma sobre el problema mundial de las Drogas. *Revista Desafíos*, 29(2), 353-367.
- Sepúlveda, C. (1991). *Derecho internacional*. México: Porrúa.
- Terz, P. (1999). *Cuestiones teóricas fundamentales del proceso de formación de las normas internacionales, con especial análisis de las resoluciones de la ONU*. Cali: Universidad Santiago de Cali.
- Thoumi, F. E. (2015). *Debates y paradigmas de las políticas de drogas en el mundo y los desafíos para Colombia*. Bogotá: Academia Colombiana de Ciencias Económicas.
- Thoumi, F. E. y Jelsma, M. (2008). La normativa internacional sobre drogas: soporte del paradigma prohibicionista. En A. Rangel (ed.), *La batalla perdida contra las drogas: ¿legalizar es la opción?* (pp. 153-232). Bogotá: Intermedio.
- Transnational Institute (2003). *Informe sobre políticas de drogas n.º 5*. Recuperado de <https://www.tni.org/files/download/brief5s.pdf>

*La importancia de una discusión
global sobre la guerra contra las
drogas: antecedentes, presente
y consecuencias*

El debate global sobre los enfoques de regulación y lucha contra las drogas ilícitas y sus repercusiones en América Latina y el Caribe

Rafael Castro*

Nataly Triana**

Introducción

En todo el mundo, aumentan las voces de actores estatales y no estatales que sostienen que la guerra contra las drogas, con el enfoque prohibicionista que la caracteriza, ha fracasado. Frente a lo cual se presentan nuevas propuestas, modelos y experimentos de política. Las posiciones de los Estados oscilan hoy entre el mantenimiento del *statu quo*, la implementación de un enfoque de reducción de daños y, en unos pocos casos, la legalización total de ciertas drogas. En ese contexto, el presente capítulo busca introducir al debate global sobre los enfoques de lucha y regulación de las drogas y, en especial, presentar las reformas, políticas, legislaciones y posiciones en escenarios de la gobernanza global y regional, que vienen presentando algunos Estados latinoamericanos. Para llevar a cabo ese objetivo, el capítulo se divide en cuatro

* Candidato a doctor en Ciencia Política de la Universidad de Kiel y del Research Fellow del German Institute of Global and Area Studies de Hamburgo (Alemania). Magíster en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y abogado de la Universidad Santiago de Cali.

Correo electrónico: rafeca1318@gmail.com

** Estudiante de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá) e integrante del Semillero de Política y Derecho de esta universidad.

Correo electrónico: triana.nataly@javeriana.edu.co

partes. Primero, se presentan los tres enfoques principales de regulación de las drogas: prohibicionista, de reducción de daños y la legalización. Segundo, se muestran algunos hitos importantes para hablar de un cambio de posición de diversos Estados latinoamericanos frente a la lucha contra las drogas (la denominada desecuritización de la lucha contra las drogas). Tercero, se analiza la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre Drogas de 2016 para abordar esta problemática y cómo se reflejó en esta el debate global y regional sobre los diversos enfoques. Y, por último, se ilustran los tres enfoques mostrando algunos de los resultados de su aplicación en tres Estados latinoamericanos.

Los modelos y los enfoques en el debate

Para comprender los distintos modelos y las posiciones en el debate sobre la regulación de las drogas, se deben clarificar, inicialmente, tres conceptos: la *descriminalización*, la *despenalización* y la *legalización*. Aunque no existe un consenso absoluto en torno a la siguiente conceptualización, es posible diferenciar entre varios tipos de estrategias o medidas para abordar la problemática de las drogas:

La reducción de penas con relación a los delitos vinculados con drogas, que ocurre cuando se disminuye el tiempo que deben pagar quienes incurran en estas conductas o se incorpora el principio de conveniencia que, de forma discrecional, “les permite a las autoridades abstenerse de interponer acciones penales” (Blickman y Jelsma, 2009, p. 96).

La despenalización acompañada de otro tipo de regulación o descriminalización cuando la conducta deja de constituir un delito, pero se mantiene otro tipo de sanción (multas, rehabilitación, etc.), lo cual se ha llevado a la práctica, fundamentalmente, con respecto al consumo y la tenencia de drogas.¹

La despenalización total cuando la conducta deja de constituir un delito, y no se crea ningún otro tipo de sanción para reemplazar esa tipificación, la cual también se ha aplicado, esencialmente, al consumo y la tenencia de drogas.

¹ En la legislación, suele mantenerse, por tanto, como delito el tráfico, la distribución y las demás conductas asociadas. Para realizar la diferenciación, por ejemplo, entre un consumidor y un traficante, se establece una cantidad máxima de porte que suele denominarse en la legislación dosis personal. A pesar de esto, en la práctica, ha sido difícil precisar la cantidad que debe ser autorizada para no criminalizar a los consumidores.

La legalización cuando se da “la eliminación del ámbito del derecho penal de todos los delitos relacionados con los estupefacientes: consumo, tenencia, cultivo, producción, tráfico, etc.” (Blickman y Jelsma, 2009, p. 88).

Partiendo de estos conceptos, pueden explorarse, con mayor claridad, los tres modelos o posiciones en el debate sobre la regulación de las drogas, así como sus diversas vertientes, a saber: el enfoque de reducción de daños, la legalización y el prohibicionismo.

El enfoque de reducción de daños es el que se ha implementado en la mayor parte de los países europeos, en Canadá, Australia, algunas partes de Asia y América Latina, así como en algunos estados de los Estados Unidos. “En la actualidad, la mayor resistencia contra los programas de reducción de daños se limita a una minoría de países integrada por Rusia, Japón y algunas naciones africanas e islámicas como Sudán y Arabia Saudita” (Blickman y Jelsma, 2009, p. 85). Este enfoque consiste en una separación tajante entre la manera en que se regula la oferta y la demanda de drogas. Además, se da la despenalización acompañada de otro tipo regulación (o de manera total) o se reducen las penas (o se aplica el principio de conveniencia) para el consumo y la tenencia de drogas y se aborda esta cuestión como un problema de salud pública y no de política criminal. Se trata a los consumidores como adictos, no como criminales, y se busca, o bien proveer condiciones que les permitan un consumo con menos riesgo, o bien se les facilita el acceso a tratamientos de rehabilitación. Ejemplos de políticas para el consumo con menos riesgo son aquellas que buscan brindar reemplazos de jeringas para los heroínómanos, a fin de evitar el contagio de VIH/sida, y las salas especiales o centros de consumo de drogas donde, en condiciones higiénicas, con supervisión, y con menos riesgos para su integridad, su salud y su vida, los drogodependientes pueden consumir.

En este enfoque, se enmarcan también los paradigmáticos cafés en Holanda, donde se vende y se consume cannabis. No obstante, pese a lo que sugeriría esta práctica, la despenalización de la producción, la tenencia y la venta es *de facto*, porque en el ordenamiento jurídico holandés continúan siendo ilegales estas conductas. Ahora bien, aunque el enfoque de reducción de daños da este tratamiento al consumo, generalmente, mantiene la penalización de todas las demás actividades relacionadas con las drogas: cultivo, producción, transporte, distribución y venta. Esto plantea una paradoja en la aplicación de esta aproximación, porque, por ejemplo, pueden ser arrestados quienes venden marihuana a los cafés holandeses, e incluso, en este caso, pueden ser arrestados los propietarios de los cafés por comprarla, a pesar de

que se les permite venderla (Blickman y Jelsma, 2009, p. 88). Sin embargo, con respecto a los resultados positivos, debe destacarse que, contrario a los clásicos temores de altos incrementos en el consumo con la implementación de este enfoque, el nivel de consumo holandés no es de los más altos del mundo y se mantiene dentro de los parámetros de los países europeos, y en casos como Portugal parece observarse una disminución del consumo de casi todas las drogas ilegales tras la implementación de este enfoque (Gamella, s. f., pp. 5-6).

Con respecto a la implementación del enfoque de reducción de daños en América Latina, vale la pena destacar los interrogantes y retos que se señalan en este aparte:

El enfoque de reducción de daños se originó pensando en el uso de heroína mediante inyecciones. En América Latina, este uso de la heroína es un problema grave solo en México (que implementa políticas de sustitución), por lo que en el resto de la región las políticas de este tipo se desarrollaron lentamente. El principal estupefaciente inyectable en la región es la cocaína: se estima que existen entre 400 000 y dos millones de consumidores latinoamericanos, la mayoría en Brasil y en menor medida en Argentina, los primeros países de América del Sur en desarrollar una política de reducción de daños. Ambos países, junto con México, Paraguay y Uruguay, tienen hoy programas de intercambio de agujas. En realidad, en América Latina la mayor parte de los problemas sociales y de salud vinculados a los estupefacientes se relaciona con el consumo de alcohol y el fumar cocaína (*crack* y pasta base de cocaína, que en Argentina se denomina “paco”). En Brasil, por ejemplo, se implementaron programas piloto de entrega de pipas para *crack* a fin de reducir el uso compartido de los utensilios infectados, y se ofrecen tratamientos de sustitución con cannabis para los fumadores de *crack*. Aunque este cambio de paradigma, de la tolerancia cero a la reducción de daños, produjo grandes avances en diferentes lugares del mundo, no es posible simplemente trasladar el nuevo modelo a América Latina, donde la reducción de daños debe centrarse en el fumar y la inhalación (en lugar de la inyección) y en los estimulantes (en lugar de las drogas opiáceas). Existen alternativas adaptables al contexto latinoamericano. Por ejemplo, la disponibilidad de estimulantes más suaves en el mercado legal podría evitar que determinados grupos de consumidores recreativos empiecen a consumir cocaína. En esta línea, la propuesta del gobierno boliviano de legalizar los productos de coca naturales podría

tener ventajas. Asimismo, vale la pena someter a consideración los tratamientos de sustitución con coca para la adicción a la cocaína. (Blickman y Jelsma, 2009, p. 88)

El enfoque de la legalización, como se señaló al comienzo, normalmente se refiere a la eliminación del derecho penal de las conductas asociadas a las drogas. A diferencia del enfoque de restricción de daños, no se restringe al consumo y la tenencia de drogas, sino a todas las acciones vinculadas a estas: cultivo, producción, transporte, venta, etc. Para algunos defensores del enfoque, la implementación de la legalización es la que puede terminar de manera decisiva con muchos de los problemas relacionados con las drogas: corrupción de las instituciones, violencia, mercados ilegales, el inmenso gasto público del prohibicionismo, entre otros aspectos. A diferencia de la amplia difusión del enfoque de reducción de daños, la legalización solo ha sido llevada a cabo, como ley nacional, en Uruguay, y en estados particulares (en un estado federal) de los Estados Unidos como Colorado.

Ahora bien, es importante señalar que hay una gran discusión en torno a la forma en que la legalización puede ser llevada a cabo. En primer lugar, surge el interrogante de si todas las drogas deben ser legalizadas (y reguladas) de la misma forma, pues se señala que debe tenerse en cuenta el nivel de nocividad que generan los distintos tipos de drogas a quienes las consumen. Otras inquietudes giran en torno a cuáles son los lugares en que debe darse su venta, si podría publicitarse su consumo o no, si se pondrían mayores barreras al consumo infantil y adolescente; asimismo, se destaca la necesidad de incrementar los fondos para el tratamiento a los drogodependientes de implementarse, la normativa, por ejemplo, con respecto a manejar habiendo consumido, entre otros (Gamella, s. f.).

A este respecto, es interesante observar la posición de la Comisión Global de Política de Drogas (2011), cuyo surgimiento y labor se explica más adelante, que plantea que, si la creación de un mercado regulado de todas o ciertas drogas puede generar mayores beneficios sociales y de seguridad ciudadana, así como triunfos en la lucha contra el crimen organizado, es algo que la comunidad internacional debería apoyar como experimentos de política, midiendo, evaluando y aprendiendo de sus resultados.

Finalmente, el enfoque basado en la prohibición o modelo punitivo-prohibitivo se enfoca en perseguir y castigar penalmente a quienes hagan parte tanto de la oferta como de la demanda de las drogas. Este es el que emplea la mayor parte de los países del mundo, aunque con diferencias en la severidad

del castigo dependiendo del Estado (puede ir desde algunos años en prisión hasta la pena de muerte en Estados como China, Singapur y Arabia Saudita), para crímenes como el tráfico de drogas. Más que la mera adhesión a la normativa internacional, la dureza de estos castigos suele estar asociada con argumentos éticos, culturales y religiosos. A su vez, aunque en los Estados que aplican el enfoque prohibicionista pueden existir ciertas políticas de reducción de daños, estas suelen encontrar bastante oposición interna (Gamella, s. f., p. 4).

El modelo punitivo-prohibitivo fue instaurado a nivel global por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1961 (especialmente en el contexto de la guerra contra las drogas declarada por Richard Nixon y radicalizada por Ronald Reagan) con la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. Entre otros instrumentos normativos, se suman a este: la Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

Impulso al debate en América Latina: ¿vientos de cambio?

Uno de los pasos más importantes en América Latina y el Caribe para romper el tabú y abrir el debate sobre el enfoque de lucha contra las drogas fue la creación de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia en 2008. Fue creada por diecisiete Estados latinoamericanos y liderada por tres expresidentes del subcontinente: César Gaviria de Colombia, Fernando Henrique Cardoso de Brasil y Ernesto Zedillo de México. Su objetivo central fue estimular el debate y la evaluación de las políticas sobre las drogas en la región, para crear políticas más seguras, eficientes y humanas. El primer insumo que presentó para lograr tal objetivo fue el informe *Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma*, que proponía una transformación del enfoque prohibicionista basada en tres principios “1) tratar el consumo de drogas como un tema de salud pública; 2) reducir mediante acciones de información y prevención; 3) focalizar la represión sobre el crimen organizado” (Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, s. f., p. 11).

A partir de sus resultados, en 2010, se decidió ampliar su mandato y se creó la Comisión Global de Política de Drogas, que mantuvo la membresía

de Gaviria y Zedillo, y tomó como director al expresidente Cardoso. También se les unieron diecinueve miembros más entre políticos y figuras públicas como Kofi Annan, Ricardo Lagos, Ruth Dreifuss, entre otros. Esta Comisión Global fue creada “para extender el paradigma y estimular una discusión basada en la ciencia sobre maneras humanas y efectivas de reducir el daño generado por la producción, tránsito y consumo de drogas” (Szabó, 2013, p. 5; traducción nuestra).

Uno de los cuestionamientos más fuertes a la política de prohibicionismo de las drogas, que ha liderado a nivel global los Estados Unidos, proviene, justamente, del documento *Guerra a las drogas: Informe de la Comisión Global de Política de Drogas* (2011), en el cual se señaló sin vacilación que la guerra contra las drogas ha fracasado, puesto que no se ha reducido con éxito el suministro de drogas proveniente de los países andinos, el cultivo de coca y el consumo de drogas a nivel internacional se ha mantenido estable y la aspersión con glifosato tiene un efecto muy limitado.

Por otro lado, ha habido efectos no deseados en América Latina y el Caribe como el incremento en la corrupción, la criminalidad y la violación a los derechos humanos, por lo que esta se ha convertido en la región del planeta con los más altos niveles de homicidio, detenciones arbitrarias y la negación de servicios básicos de salud, entre otras nefastas consecuencias para individuos y sociedades enteras (Szabó, 2013). Así, se planteó de manera imperativa la necesidad de reformar a nivel nacional y global el enfoque impulsado durante cincuenta años por la ONU, desde la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, y durante cuatro decenios por los Estados Unidos (Patrick, 2014). El informe formuló once recomendaciones para lograr un abordaje distinto de esta problemática. Posterior a este, se han elaborado otros informes sobre los impactos negativos de la guerra contra las drogas en la salud pública (en cuestiones como el VIH y la hepatitis C), así como sobre otras opciones de política posibles, entre las que se incluye la descriminalización.

Las recomendaciones de la Comisión Global de Política de Drogas (2011) son las siguientes:

1. Romper el tabú. Buscar un debate abierto y promover políticas que reduzcan efectivamente el consumo y que prevengan y reduzcan los daños relacionados con el uso de drogas y con las políticas de fiscalización de drogas. Incrementar la inversión en investigación y análisis del impacto de diferentes políticas y programas.

2. Reemplazar la criminalización y el castigo de las personas que usan drogas por la oferta de servicios de salud y tratamiento para aquellos que los necesitan.
3. Alentar que los gobiernos experimenten modelos de regulación legal de las drogas (con cannabis, por ejemplo) que están diseñados para socavar el poder del crimen organizado y salvaguardar la salud y la seguridad de sus ciudadanos.
4. Establecer mejores mediciones, indicadores y metas para medir el progreso.
5. Cuestionar, más que reforzar, los conceptos erróneos comunes sobre los mercados de drogas, el uso de drogas y la dependencia de drogas.
6. Los países que continúan invirtiendo mayormente en un enfoque de aplicación de la ley (a pesar de la evidencia) deberían enfocar sus acciones represivas en el crimen organizado y los traficantes de drogas violentos, para reducir los daños asociados con el mercado de drogas ilícitas.
7. Promover penas alternativas para vendedores de pequeña escala y vendedores de drogas primarios.
8. Invertir más recursos en prevención basada en evidencia, con un foco especial en la juventud.
9. Ofrecer una gama de opciones amplia y de fácil acceso para el tratamiento y la asistencia de la dependencia a drogas, incluyendo tratamientos de sustitución y de prescripción de heroína, con especial atención a aquellos más en riesgo, que incluya a quienes están en prisiones y otros contextos de encierro.
10. El sistema de las Naciones Unidas debe proporcionar liderazgo en la reforma de la política de drogas global. Esto implica promover un enfoque efectivo basado en evidencia, apoyar a los países para que desarrollen políticas de drogas que se adapten a sus contextos y respondan a sus necesidades, y asegurar coherencia entre las diversas agencias, políticas y convenciones de la ONU. (pp. 12-19)

A su vez, las posiciones en el hemisferio americano se vienen transformando con las reformas implementadas por Uruguay con la legalización de la producción, la comercialización, la tenencia y los usos recreativos y medicinales de la marihuana, la propuesta de Estados como Colombia, México y Guatemala de abrir un debate sobre las alternativas a la guerra contra las

drogas, con un enfoque que apunte más al problema como una cuestión de salud pública y que sea más respetuoso de los derechos humanos. Se incluye también dentro de los cambios hemisféricos la política de Bolivia *Coca sí, cocaína no*, con la que se legaliza el cultivo y la comercialización de la hoja de coca, sin abandonar la persecución y el castigo penal a quienes produzcan y trafiquen cocaína.

Incluso, en los Estados Unidos, las perspectivas están cambiando con la legalización de la producción, la distribución y el uso recreativo de la marihuana en Washington y Colorado, con la descriminalización en veinte estados y en el Distrito de Columbia y con la posición que sostuvieron el expresidente Barack Obama y el exfiscal general de los Estados Unidos, Eric Holder, sobre el sinsentido de encarcelar a tantos ciudadanos estadounidenses por delitos pequeños (*low offenses*) relacionados con las drogas (Patrick, 2014). Asimismo, se plantea que Obama se mostró dispuesto a evaluar las lecciones aprendidas de los errores cometidos en Colombia y Afganistán en la lucha contra las drogas para buscar políticas alternativas, al tiempo que la actitud de este país, en general, ha sido más laxa con respecto a la implementación de nuevas políticas en el hemisferio. También se considera que la relativa ausencia o repliegue de los Estados Unidos durante las últimas dos décadas con respecto a la región ha permitido que nuevos enfoques sean desarrollados sin gran oposición (Cepeda y Tickner, 2017).

Este cambio de posición de diversos Estados de la región se ha visto reflejado en múltiples escenarios internacionales. Durante la VI Cumbre de las Américas en Cartagena en 2012, el presidente de Colombia, Juan Manuel Santos (quien obraba como anfitrión del encuentro), introdujo el tema llamando al debate y la revisión del enfoque de lucha contra las drogas. También se encargó a la Organización de Estados Americanos (OEA) que elaborara un estudio en el cual evaluara las políticas de lucha contra las drogas en el continente americano y las alternativas para que tuvieran una mayor efectividad.

En 2012, a su vez, Colombia, México y Guatemala presentaron un comunicado conjunto al exsecretario general de la ONU, Ban Ki-moon, en el que se instaba a los Estados miembros a realizar un análisis de los obstáculos y los logros de la actual política de drogas. A partir de ese comunicado, también instaron a que se llevara a cabo una conferencia internacional sobre el tema de las drogas en el seno de la organización (*El Espectador*, 2012), que tuvo lugar en 2016: la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre Drogas de 2016. En 2012, a través de la Declaración de Cádiz,

en la Cumbre de Estados Iberoamericanos, se planteó la “necesidad de analizar las medidas políticas, económicas y sociales que han sido tomadas o están siendo discutidas por algunos países para legalizar el consumo de ciertas drogas” (Szabó, 2013, p. 6; traducción nuestra). El exministro de Justicia de Colombia, Yesid Reyes, dio un discurso en el Panel de Alto Nivel que se realizó como preparación a la UNGASS 2016, donde reiteró y amplió el discurso de Santos sobre el fracaso de la lucha contra las drogas, los límites de un enfoque represivo, la relevancia de implementar un enfoque que tenga en cuenta las realidades y complejidades de cada región (enfoque territorial) al formular las políticas de drogas y la necesidad de adoptar un enfoque de salud pública al abordar el consumo (Cepeda y Tickner, 2017).

Todos estos cambios de discursos, acciones y políticas, entre otros, son los que llevan a Cepeda y Tickner (2017) a sostener que se está dando un proceso de desecuritización de la política antidroga en el continente americano consistente en sacar la cuestión de las drogas, tanto a nivel discursivo como de políticas, de respuestas emanadas primordialmente del ámbito de la seguridad del Estado, lo cual permite implementar políticas alternativas para enfrentar esta problemática, así como llevar la política antidroga al debate y los controles democráticos.

La Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre Drogas de 2016

Existe una dinamización del mercado mundial de las drogas ilícitas. Según Pontón (2013), el mercado de las drogas ilícitas se ha convertido en la opción más rentable de la economía criminal, que presenta constantes variaciones en la demanda y la oferta, debido a que, ante las acciones implementadas por los Estados para contrarrestarla, los grupos criminales responden con nuevas rutas de comercialización y nuevos centros amplios de consumo, conocido este como el “efecto globo”, a causa de que, cuando se genera presión en un lugar, se desplaza hacia otro (Barra, 2015).

Conociendo que el mercado de las drogas ilícitas es un problema compartido por todos los Estados, donde existe una responsabilidad común y compartida, son necesarias políticas integrales de cooperación internacional que ayuden a contrarrestar el mercado de las drogas ilícitas según el rol geoestratégico de cada Estado. El principal órgano de deliberación en este ámbito es la Asamblea General de las Naciones Unidas, por medio de la cual los 193 Estados miembros se proponen acordar un plan de acción integral

para abordar problemas comunes, en este caso, las drogas ilícitas (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNDOC], 2016).

Esta política integral ha estado caracterizada, esencialmente, por la formulación e implementación del enfoque prohibitivo, que ha traído en especial para América Latina grandes costos en cuestión de seguridad, salud pública, masivas violaciones de derechos humanos, discriminaciones, delincuencia, medio ambiente y economía (Barra, 2015). Al tiempo que la UNODC ha demostrado que no ha habido reducción sustancial de la producción, el tráfico y el consumo, por lo cual se ha cuestionado esta política de acción en su efectividad, que —como se ha destacado previamente— diversos actores vienen señalando que ha fracasado. En pos de revisar, discutir y actualizar la política de drogas, la UNGASS se reúne cada cierto tiempo para poder compartir logros y evaluar la política implementada. La próxima reunión se encontraba programada para 2019, pero durante 2012 Colombia, México y Guatemala, debido al panorama de aumento de la violencia, bandas criminales y nuevos estupefacientes, emitieron una declaración conjunta que fue copatrocinada por otros 93 países, en la cual instaron a una Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Drogas, la cual fue llevada a cabo en abril de 2016 (International Drug Policy, 2016).

Esta asamblea es llamada durante un panorama de cambios nacionales, regionales y globales como los descritos en el acápite anterior (Barra, 2015). Así es como las posturas más progresistas promueven no una erradicación de las drogas, sino una despenalización acompañada de una nueva regulación del consumo. A la vez que también impulsan un manejo sobre el uso recreativo y una aproximación a su original uso médico de las nuevas drogas sintéticas: estimulantes de tipo anfetamínico y nuevas sustancias psicoactivas, que han emergido al mercado, y que todo esto pueda ser abordado como una preocupación de salud pública.

En la UNGASS 2016 fue claro que el consenso mundial sobre la política contra las drogas ilícitas está roto, debido a que se evidenció desde la apertura dualidad de posturas acerca de la política internacional representada por “A Drug-Free World: We Can Do It”, lema de la campaña de la ONU para la lucha contra las drogas durante 1998 hasta ahora. En torno a esta discusión, algunos Estados como Rusia se mantienen firmes en que la guerra no se ha perdido y en que no se puede ceder ante ella, sino que se debe llamar a la unidad internacional para continuar con esta. A esta noción se sumaron: “Albania, Burkina Faso, Brunei Darussalam, Cuba, Egipto, Kenia, Líbano, Myanmar, Nigeria, Sudáfrica, Sudán y Vietnam [que] reafirmaron

que persiguen una sociedad sin drogas, al igual que el Grupo Africano, la Unión Africana y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)” (International Drug Policy Consortium, 2016).

A su vez, Singapur asegura que es un “país libre de drogas” y Brunéi uno “relativamente libre de drogas”. Con respecto a la pretensión de tener “un mundo libre de drogas”, se pronunciaron Colombia, Chipre, Brasil, Canadá, Costa Rica, México, Portugal, Suiza, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela, en general la OEA, Canadá, San Vicente y las Granadinas, que calificaron esta aspiración como poco realista, a la vez que subrayaron que ha traído un costo social muy elevado y ningún resultado efectivo, por lo cual existe la necesidad de transitar del enfoque del prohibicionismo a la prevención y regulación. En esta intervención, los Estados Unidos no negaron ni afirmaron la aspiración de un mundo libre de drogas, pero sí la necesidad de adoptar un nuevo paradigma (International Drug Policy Consortium, 2016). Este panorama fue el que inauguró las mesas temáticas de la asamblea, las cuales fueron:

- Las drogas y la salud;
- Las drogas y la delincuencia;
- Cuestiones intersectoriales: las drogas y los derechos humanos, los jóvenes, los niños, las mujeres y las comunidades;
- Nuevos retos, amenazas y realidades; y
- Las drogas y el desarrollo.

Antes de ser comenzadas, se entregó el documento final que no fue sometido a votación por los Estados miembros, sino a aprobación inmediata por el presidente de la asamblea, Mogens Lykketoft, al que ningún Estado presentó una objeción. Este documento es el resultado de discusiones en Viena por parte de una comisión oficial (International Drug Policy Consortium, 2016).

En la primera temática, se expuso la carencia de medicamentos que por sus características adictivas han sido fiscalizados por los Estados y donde solo el 17 % de estos proveen a las personas que los necesitan por sus condiciones de salud. Al respecto, se pronunciaron a favor de un mejor acceso a estas sustancias Colombia, Noruega, Túnez, Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido, mientras países como Panamá, México, República Checa, Nueva Zelanda y Colombia de nuevo también abogaron a favor de promover el acceso del cannabis medicinal (International Drug Policy Consortium, 2016).

Otro punto de esta mesa se basó en fundar una política de reducción de daños; como se destacó en el primer acápite, este enfoque se basa en minimizar

otros riesgos a los que están expuestos los drogodependientes y en garantizar el acceso a una red asistencial proporcionada por el Estado para tratar su dependencia. A favor de esta postura se encuentran actores como Brasil, Colombia, los Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá, Nueva Zelanda, Noruega y República Checa (International Drug Policy Consortium, 2016). Sin embargo, a la posibilidad de aplicar este enfoque se opusieron la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático y República Dominicana, pues consideran que una política de reducción de daños genera una legitimación de las conductas asociadas a las drogas, las cuales evalúan como nocivas para la sociedad, por lo cual consideran que se debe negar cualquier acceso a ellas.

En la segunda temática, hubo varias discusiones, entre ellas, disminuir la delincuencia por medio de políticas que reduzcan la desigualdad y la pobreza, pues, debido a estas condiciones, es que las personas se encuentran más vulnerables a tener conexiones con las drogas ilícitas. Esta postura se encontró respaldada por Uruguay y México. A su vez, el Reino Unido se mostró más interesado en buscar alternativas a las sanciones penales; asimismo, en otros momentos, esta postura fue respaldada por “Costa Rica, la República Checa, Ecuador, Eslovenia, los Estados Unidos de América, Grecia, Islandia, Jamaica, los Países Bajos, Portugal, Suiza, Trinidad y Tobago, Túnez y Uruguay. Muchos otros países y la Unión Europea” (International Drug Policy Consortium, 2016).

En la tercera temática, uno de los argumentos más fuertes de esta mesa fue la necesidad de darles un enfoque de género a las políticas de drogas. Frente a esta propuesta, no se presentaron juicios en contra. En otro orden de asuntos, se dieron críticas acerca de las sanciones penales extremas, haciendo referencia, por ejemplo, a la pena capital llevada a cabo por algunos Estados miembros, la cual se señaló que viola los derechos humanos. Ante esto China y Singapur se defendieron argumentando la autonomía y la soberanía que poseen para poder establecer sus normas y políticas públicas, razones que fueron condenadas por diversos representantes de la sociedad civil que apuntaron que debería darse una erradicación de esta sanción (International Drug Policy Consortium, 2016).

La cuarta temática tuvo como centro las nuevas sustancias psicoactivas como un mercado emergente y de gran amenaza a la salud pública, para lo cual se plantea una aproximación por medio de un seguimiento, estudio y evaluación, que permita a los Estados miembros tomar medidas de carácter institucional. A esta propuesta en concreto no se presentaron oposiciones por los delegados, pero se reiteró la relevancia de varias de

estas sustancias como medicamentos que, debido a su uso recreativo por algunos usuarios, se han prohibido, por lo cual se ha visto afectada la población que se medica con algunas nuevas sustancias psicoactivas. Asimismo, se enfocó en las nuevas sustancias psicoactivas que necesitan un mejor estudio, seguimiento y evaluación y que permitan tomar medidas en materia institucional y jurídica acerca de sus efectos en la salud pública. Frente a estos puntos, no hubo oposiciones por parte de los delegados de cada país, sino la reiteración de la necesidad de un compromiso entre los Estados. Los países que insistieron en esta medida fueron China, Colombia, Eslovenia y el Reino Unido, entretanto Italia y Singapur resaltaron el peligro de la población joven ante las nuevas sustancias psicoactivas. Por su parte, Italia y Brasil hicieron énfasis en la mejora de mecanismos e índices acerca de estas sustancias.

La última temática abordó la importancia de un enfoque centrado en los seres humanos, guiado por los Objetivos de Desarrollo Sostenible que empodere a las comunidades afectadas para que sean reconocidas como actores y puedan atacar las causas que reproducen este mercado. Esta noción fue respaldada por México, Colombia, Tailandia, Ecuador, la India, Perú, Costa Rica, Suecia y, en general, por los Estados de la Unión Europea. En la intervención de Colombia, se hizo un llamado a la comunidad internacional a comprender y aceptar los fallos que la política represiva ha generado y a la búsqueda integral de alternativas que traten con mayor efectividad este problema común, abordando las verdaderas causas que mantienen este mercado: las desigualdades sociales, el daño al medio ambiente y la corrupción en las instituciones del Estado. Esta propuesta fue respaldada por la población civil que se encontraba allí, pero, en oposición, China e Indonesia hicieron hincapié en que la prioridad se encuentra en erradicar los cultivos y no en el desarrollo de políticas alternativas a la prohibicionista (International Drug Policy Consortium, 2016).

Es importante mencionar que, aunque hubo participación de la sociedad civil, esta también fue obstaculizada por agentes de seguridad de la ONU, ya que se les negaron la entrada a varios participantes y a otros les fueron confiscados materiales a favor de políticas más humanas (International Drug Policy Consortium, 2016).

Con respecto al documento final, este reafirma el compromiso de los Estados miembros con la seguridad y la salud pública, el enfoque de género, el apoyo a los países en desarrollo en temas de financiación y cooperación internacional, el reconocimiento de problemas de las drogas como una

responsabilidad común que necesita de mecanismos de medición efectivos, la toma de decisiones basadas en investigaciones científicas y el respeto de los derechos humanos y las legislaciones propias de cada Estado. En este sentido, dicho documento no fue lo que se esperaba, pues no se pronuncia de forma contundente con respecto a los temas para los que fue llamada la UNGASS 2016: legalización, despenalización, salud pública, seguridad pública y reducción de daños, entre otros, dado que señala de manera general reconocimientos a la relevancia del cuidado de la salud de los drogodependientes, la importancia estratégica de los países de América Latina y el Caribe, la necesidad de mejores métodos de medición e investigación, pero no es contundente con la acción integral frente a las drogas, que debe ser llevada a cabo por los Estados miembros. Así, se compromete con el respeto a la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, pero no se refiere a la pena capital que aplican algunos Estados, a causa de que su implementación se encuentra respaldada por el principio de soberanía y el de no intervención (UNDOC, 2016, p. 6).

Tampoco presenta una postura decisiva frente a la conclusión de que la guerra contra las drogas ha fracasado y que se necesita un enfoque alternativo o si es necesario reforzar el enfoque represivo, pues mantiene la vigencia de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 y solo hace referencia a un desarrollo alternativo preventivo.

En cuestión de la legalización de las drogas, el documento solo hace énfasis en el respeto de las tradiciones indígenas en torno a la coca, respaldada por evidencia científica y el uso de las sustancias con fines médicos. También se compromete con la erradicación de los cultivos de drogas que no permite un desarrollo sostenible:

Elaborar y aplicar medidas y estrategias de apoyo socioeconómicas y de salud pública y educación para abordar y combatir eficazmente el uso para fines no médicos y el uso inadecuado de productos farmacéuticos que contienen estupefacientes y sustancias sicotrópicas, asegurando al mismo tiempo su disponibilidad para fines legítimos. (UNDOC, 2016, p. 23)

Aunque este enfoque responde a algunas preocupaciones de los Estados miembros, nunca se explicitó una hoja ruta que deben llevar todos los Estados en torno a esta propuesta y tampoco es de carácter obligatorio su incorporación.

Para los países de cultivo, producción, tránsito, etc., se compromete a la aplicación de estrategias destinadas a combatir la pobreza, la inequidad y fortalecer el Estado de derecho, teniendo en cuenta que tal mercado ilícito arraiga en ellas las condiciones vulnerables de estos Estados para reproducirse y mantenerse a lo largo del tiempo. Asimismo, el documento final tuvo avances, por ejemplo, al reconocer que en este mercado las mujeres son mayormente vulnerables, por lo cual se hace necesario un enfoque de género que permita

incorporar la perspectiva de género en los programas y políticas en materia de drogas y asegurar la participación de las mujeres en todas las etapas de su elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación, formular y difundir medidas que tengan en cuenta las necesidades y circunstancias específicas de las mujeres y las niñas en relación con el problema mundial de las drogas. (UNDOC, 2016, p. 17)

En cuestión de penas, este documento también se encuentra a favor de respetar la proporcionalidad de estas acorde con el delito cometido, y subraya la importancia de garantizar el respeto a la integridad personal, pero también reconoce la soberanía de cada Estado y su facultad de designar la ley. Como se señaló más arriba, a grandes rasgos, este documento se queda corto frente a las pretensiones para las cuales fue llamada la UNGASS 2016, no es contundente con respecto a los programas y políticas a través de los cuales pueden implementarse las diversas posturas en el debate y tampoco aborda la posibilidad de los Estados de cooperar entre sí cuando no existe un consenso en torno a cómo llevar a cabo una acción integral para tratar este problema. No obstante, proporciona una base para continuar los diálogos entre Estados y marca un precedente al hacer alusión a ciertos temas que la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 no tuvo en cuenta. Por ahora, se mantiene vigente el modelo legal internacional prohibicionista (al no haber consenso ni propuesta aprobada para su reforma), y en 2019 se llevará a cabo la Asamblea Ordinaria, donde se espera poder avanzar en una nueva política internacional contra las drogas.

Evaluación de casos

Con el objetivo de ilustrar los resultados de los diversos enfoques de las políticas contra el mercado de las drogas en América Latina y el Caribe, se

analizarán de manera sumaria algunos aspectos de las políticas implementadas en Uruguay, México y República Dominicana.

En Uruguay, durante 2013, a través de la Asamblea General se aprobó la Ley 19 172/2014, de 7 de enero, que permite la producción, comercialización y tenencia de la marihuana, medida que nace de la evolución de la Ley 17 016/1998, de 28 de octubre, en la cual se había despenalizado parcialmente su consumo. Uno de los factores principales para su aprobación fue el respaldo dado por el presidente de ese entonces, José Mujica, a través de un documento denominado *Estrategia por la vida y la convivencia* (Ministerio del Interior, s. f.), donde se propone la legalización y regulación de la marihuana. Luego de esta medida revolucionaria, Uruguay se ha convertido en el epicentro de resultados acerca del enfoque de legalización; sin embargo, no existen resultados concluyentes de esta medida, debido a que ha tenido retrasos en las aplicaciones de esta ley, a lo cual el presidente Tabaré Vázquez ha respondido que ello corresponde a una implementación cuidadosa como la de Maryland en los Estados Unidos (Ramsey, 2016).

Este proyecto es innovador, pues ha llevado a la creación de nuevas instituciones con énfasis en cooperación interinstitucional, como el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA) que se apoya en antiguas instituciones como el Ministerio de Salud Pública, el Consejo Nacional de Drogas, entre otros. Este programa se basa en tres métodos de acceso a la marihuana vigilados por el IRCCA: consumo, producción y comercialización, donde los usuarios solo pueden inscribirse en una de estas modalidades. En lo relacionado con la producción, es viable el cultivo doméstico o los clubes de cannabis; en el primero, existe una restricción de 6 plantas por hogar y de uso personal, mientras que en los clubes se pueden cultivar hasta 99 plantas, pero deben ser distribuidas entre los socios y no exceder por cada uno los 480 g anuales, modalidades que se encuentran dentro de la producción. Por otro lado, los únicos que pueden comercializar es Symbiosis e International Cannabis Corp.; las personas naturales no pueden comercializar, así que el consumo se encuentra dirigido a los demandantes en las farmacias (Ramsey, 2016). Los objetivos de esta ley son:

1. *Reducir* la violencia vinculada a las drogas por medio de la eliminación de la droga más consumida —cannabis— del mercado negro.
2. *Promover* tanto la salud pública como la de los consumidores de cannabis mediante campañas de educación y prevención, y controlar la calidad y potencia del cannabis consumido en el país.

3. *Eliminar* las incertidumbres generadas por leyes anteriores, que daba a jueces y policías un nivel arbitrario de flexibilidad en materia de condena y represión a los consumidores de drogas. (Ramsey, 2016, p. 10)

Esta propuesta ha generado desafíos institucionales que no permiten presentar aún los resultados concretos de este enfoque, pues implica un cambio institucional complicado, en la cual el Gobierno se ha movido con cautela, pero esto no ha evitado una sensación amplia de desinformación de la sociedad civil y los funcionarios del Estado, asimismo, la incertidumbre entre los inscritos en el IRCCA acerca de la confidencialidad de su información por temor a la estigmatización; por esta razón, la ley fue enmendada para tratar estos datos como sensibles: no pueden revelarse. Esta medida apaciguó tal sensación, ya que esta información sería de total confidencialidad y solo podrá tenerse conocimiento en instituciones médicas en función de programas de rehabilitación, con previa autorización del consumidor. De igual manera, se reconoce una baja capacidad institucional del IRCCA, debido a problemas con el presupuesto nacional, lo cual ha creado poca confiabilidad en su proceso de regulación y control del consumo, producción y comercialización de este mercado.

Existe una preocupación constante por el consumo de esta sustancia por parte de los jóvenes y sus consecuencias, así como sobre la poca capacidad para educar al público acerca de la prevención, la ley y el objetivo de esta. Por lo anterior, desde el Gobierno, no existe una evaluación del impacto de la legalización de la marihuana en Uruguay; se conoce que ha aumentado la tasa de homicidios por parte de bandas criminales desde 2013 relacionada con el conocido ajuste de cuentas, pero se desconoce si este aumento tuvo relación con la legalización de la marihuana (Ramsey, 2016).

Es relevante traer a colación el caso boliviano, ya que desde 2006 adoptó un enfoque de aproximación para la erradicación de los cultivos destinados a la producción de cocaína, pero protegió la hoja de coca como patrimonio de las culturas indígenas andinas para su producción y consumo, pues representa un espacio, lugar y tiempo determinado que vincula a los indígenas andinos con su sociedad, de esta manera el acto de consumirla en grupo afianza los lazos de simpatía entre los integrantes indígenas (Sichra, 2015). Por lo anterior, se planteó un enfoque de *cocaine-zero but without coca-zero*, en el cual se permite producir un cato por familia, que corresponde a 1600 m² (40 × 40) y es regulado a través de los censos realizados por el Estado, imágenes satelitales y la supervisión de sindicatos cocaleros. Los pilares de este enfoque promovieron:

- titulación de tierras para familias cultivadoras de coca;
- registros biométricos de cultivadores de coca;
- registro económico con la unidad de desarrollo económico y social del Estado;
- creación de una base de datos para monitorear el cultivo de coca y las ventas legales;
- proyectos para diversificar los cultivos; y
- empoderar a la comunidad para promover el autocontrol (Cepeda y Tickner, 2017).

Este enfoque ha mejorado las relaciones entre el Estado y sus agricultores, permitido un reconocimiento de la tradición andina que en las políticas anteriores se encontraba invisibilizado y dejado de lado las relaciones de exclusión y discriminación del enfoque prohibicionista. Asimismo, esta política demuestra la posibilidad de poder crear alternativas más humanas que permitan el acceso a las comunidades a productos alternativos y el empoderamiento del desarrollo de la política (Cepeda y Tickner, 2017).

Ahora bien, se conoce que el resultado del monitoreo de coca en Bolivia es la reducción de los cultivos de coca, sin embargo, se recomienda mayor control de la ley de la coca para evitar que la comercializada se desvíe a fines ilícitos. Asimismo, Bolivia se ha comprometido a través de la Ley 913/2017, de 16 de marzo, la cual medirá la conversión de coca en cocaína con el propósito de conocer el alcance real de la reducción de cocaína y el *continuum* de empoderamiento de las comunidades (UNDOC, 2017b). Esta estrategia de Bolivia permite observar que es posible hibridar y desequilibrar las políticas antidroga en función del contexto de la región y la ciudadanía (Cepeda y Tickner, 2017).

Por otro lado, en México, se presenta un intento de implementar un enfoque de reducción de daños plasmado en su ley contra el narcomenudeo, en la cual se contemplan cambios como penas alternativas para las personas que comprueben dependencia de las drogas, también un enfoque de salud pública y la participación en este sistema de la rama judicial. Con esta norma, se pretende que las entidades federativas se responsabilicen por el uso, la producción y el consumo de drogas en pequeñas cantidades, ya que antes la responsabilidad recaía sobre la federación; esta ley nace en la medida en que se diversifica el mercado de las drogas en México y aumentan los delitos federales y contra la salud en general (Hernández y Zamudio, 2009).

A través de esta ley, se permite el consumo personal en dosis de “5 grams of cannabis, 2 grams of opium, 0.5 grams of cocaine, 0.05 grams of heroin, 0.04

grams of methamphetamine and 0.015 milligrams of LSD, among others” (5 g de cannabis, 2 g de opio, 0,5 g de cocaína, 0,05 g de heroína, 0,04 g de metfetamina y 0,015 mg de LSD, entre otras) (Szabó, 2013, p. 9), lo que hace posible distinguir entre consumidores y traficantes, identificar qué tipo de actor está involucrado en este mercado y así facultar a las autoridades federativas recomendar sometimiento a tratamiento médico a las personas que consuman según las cantidades establecidas (si vuelve a reincidir en el acto, las autoridades pueden obligar a la persona a someterse a tratamiento médico). Si la persona consume en cantidades superiores o es un traficante de este mercado, será penalizado con cárcel. En este sentido, existen sanciones alternativas para los consumidores en estas cantidades, pero la actividad de consumo y el porte superior al establecido, además del tráfico, la producción y la comercialización, continúan siendo un delito.

A pesar de estos objetivos, en primer lugar, esta medida carece de realismo, pues las cantidades en las que se comercia el microconsumo son superiores a la establecidas por la ley, lo cual hace indistinguible un comercializador de un consumidor y así se continúa con las sanciones punitivas caracterizadas por el enfoque prohibicionista; por tal motivo, esta política realmente no permite un enfoque de reducción de daños.

En segundo lugar, la ley contra el narcomenudeo tiene mala opinión pública por parte de la Iglesia católica, las procuradurías y tribunales locales de algunas entidades federativas, que exigen sea suspendida debido a las pocas capacidades institucionales y materiales para llevarlas a cabo con el presupuesto que manejan, pues existen entidades federativas que poseen bajo nivel presupuestario y la Federación no se encuentra dispuesta a compartir presupuesto. Debido a esto, algunas entidades se han rehusado a implementarla y otras han podido hacerlo, pero han realizado modificaciones o adiciones que creen que la ley no pudo especificar, como obligar a los drogodependientes a someterse a los tratamientos, lo que dejó un sabor amargo respecto de la ley (Zamudio, 2011).

Además, se suman las preocupaciones por el crimen organizado debido a que se incita al delito, pues no se le genera al consumidor un lugar seguro para poder comprar, debido a que el comercio de estas sustancias es totalmente ilegal. Es de conocimiento también que las capacidades del crimen organizado son altas, lo que expone a la Policía a un alto nivel de corrupción, pues los riesgos de la profesión son muy altos y su salario muy bajo (Hernández y Zamudio, 2009).

En los resultados reales de la política, se destaca mayor participación de los jóvenes como traficantes y consumidores, “ya que los jóvenes han encontrado

en dicha actividad una fuente de ingresos, así como opciones de crecimiento y desarrollo” (Zamudio, 2011); en este sentido, dicha política no tiene en cuenta las causas para que este mercado se propague en las poblaciones más vulnerables. También es importante resaltar que, en el microtráfico, la cantidad que establece la ley es poco realista, pues tiende a comercializarse más que estas cantidades, lo cual genera la imposibilidad de distinguir entre consumidores y traficantes y satura aún más el sistema penal, que, asimismo, posee bajo presupuesto. Ahora bien, la ley no estipula un lugar seguro para que los usuarios dependientes de estas drogas pueden consumir, y si consumen en alguna zona que genere peligro para la sociedad, como una escuela, serán penalizados con cárcel.

En vista a esto, el actual presidente de México Enrique Peña Nieto ha anunciado una iniciativa con vistas a las problemáticas de la ley contra el narcomenudeo, que propone:

- aumentar la dosis personal a 28 g de marihuana;
- permitir en el uso de medicinas elaboradas del cannabis; y
- promover la investigación científica de medicamentos con esta sustancia.

Esta iniciativa no cancelará las actividades policíacas contra este mercado, sino que busca promover un enfoque más humano orientado a la educación y salud pública, promueve la despenalización del consumo de manera más real y aborda los medicamentos como una necesidad de cierta población que se ha visto afectada por el prohibicionismo. De igual manera, permitirá la descongestión penitenciaria del sistema judicial; sin embargo, aún no se conocen los detalles de esta iniciativa y la fecha de su análisis por parte del Senado de la República (Nájar, 2016).

Paralelamente, Colombia, desde 2012, se ha preocupado por basar sus políticas públicas en evidencias científicas y en argumentar que el paradigma del prohibicionismo no ha sido efectivo contra el narcotráfico, dado que no ha contribuido a la mejora de la salud de los consumidores, no ha reducido efectivamente la producción y consumo, ha generado efectos no deseables como la destrucción del tejido social, el aumento de la criminalidad y la violencia, entre otras. Este cambio de paradigma se ha hecho más claro a través de las intervenciones de la esfera nacional e internacional del presidente Juan Manuel Santos, donde, en sintonía con el proceso de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, ha hecho un llamado a superar la guerra y

resaltar los objetivos del proceso de paz en torno al problema común de las drogas como dismantelar las estructuras de la mafia del narcotráfico, promover un programa de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo y abordar el problema del consumo desde la perspectiva de salud pública. Incluso, ha apoyado a los países que han legalizado el consumo de la marihuana como Uruguay, si este verdaderamente significa un método eficiente para el control de las drogas (Cepeda y Tickner, 2017).

Es indudable que la nueva posición de Colombia ha estado muy impregnada por la evidencia científica, la posición de Washington, pero, sobre todo, los diálogos en La Habana han sido una oportunidad para que el Estado colombiano pueda conocer las condiciones y las razones por las cuales las poblaciones más lejanas cultivan coca y la manera en que han sido afectadas por el paradigma dominante; de este conocimiento, se desarrolla el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (Cepeda y Tickner, 2017).

De esta manera, Colombia se ha convertido en un promotor de cambio del paradigma dominante, de aceptación de la pérdida de la lucha contra las drogas y del reformismo dentro de varias instancias como la OEA y la UNGASS, llamando a coalición de los demás Estados para la búsqueda de nuevas estrategias en la política antidroga evaluada a través de sus objetivos logrados y efectos no deseados. Este cambio se ha encontrado acompañado de un gran debate a nivel nacional, en el cual se destacan las recomendaciones de la Comisión Asesora sobre Política de Drogas y sobresalen algunos temas como la incorporación de los derechos humanos a las políticas, la despenalización de los eslabones más débiles de la cadena del consumo, el desarrollo de estrategias vinculantes a las comunidades y la suspensión de erradicación de cultivos con glifosato. A partir de esto, Colombia suspendió la aspersión aérea con glifosato y la legalización de la marihuana con fines médicos y científicos por medio de la Ley 1787/2016, de 6 de julio (Cepeda y Tickner, 2017).

Finalmente, República Dominicana, a través del Plan Estratégico Nacional sobre Drogas 2016-2020 y la Ley 50-88/1988, de mayo 5, ha planteado la forma de abordar el mercado de las drogas ilícitas a través de un enfoque prohibicionista con algunas novedades: se establece que la ubicación geoes-tratégica de República Dominicana es codiciada por los traficantes debido a la facilidad de llegar a los Estados Unidos y Europa. En este país, se encuentra penalizado el consumo, tráfico y comercio de cualquier sustancia, sin embargo, lo innovador es que mantiene la posibilidad de que las ONG y el Ministerio de Salud Pública presten tratamientos de rehabilitación para los

drogodependientes; aunque estos no involucran dosis mínimas o sustancias ilegales alternas, permiten sanciones alternativas para los drogodependientes que han incidido en delitos no violentos.

Para este país, es de conocimiento la relación entre las bandas criminales y el tráfico de estupefacientes; por esa razón, gran parte de su política se basa en fortalecer a sus Fuerzas Militares en coordinación con el Consejo Nacional de Drogas, pues se ha “mantenido un muro de contención contra el tráfico ilícito de estupefacientes, negándole al país la posibilidad de convertirse en un narco-Estado a pesar de su atractivo geográfico como ruta de tránsito de drogas” (“Rol de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico en la República Dominicana”, 2016). Asimismo, plantean estrategias para la prevención del consumo direccionada a la sociedad civil, mayormente a los jóvenes, por medio de la educación. Esta hoja de ruta de República Dominicana se encuentra acorde con lo previsto en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, por lo cual este país se mantiene dentro del enfoque prohibicionista.

Asimismo, el país ha tenido un gran crecimiento económico, pero, a pesar de esto, mantiene un índice de pobreza (62 %) y un alto nivel de corrupción y de impunidad, lo cual lo hace vulnerable al tráfico de drogas:

Aunque las muertes por causa de droga se redujeron en un 10 % con relación al primer trimestre 2013, la cifra sigue siendo preocupante. Para el 2013, los homicidios por causas atribuibles al narcotráfico ocuparon el tercer lugar, debido a un incremento del 26 % de casos con respecto al 2012. (Consejo Nacional de Drogas, 2016, p. 32).

Para los Estados Unidos, República Dominicana sigue siendo una gran plataforma para el tráfico de drogas y parece no ser en vano, pues la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, para 2014, expone que hasta ahora este país ha iniciado un proceso de actualización de políticas basada en la evidencia científica, no ha implementado un sistema integral de prevención, no evalúa la implementación en los programas de reducción de la demanda, pero posee un sistema claro de penalización y la existencia de sobrepoblación penitenciaria. Como resultado, para 2015, a nivel mundial, hay una alta frecuencia de incautar drogas procedentes del tránsito de este país (UNDOC, 2016).

Lo anterior muestra que el país continúa siendo atractivo para los traficantes de drogas y, aunque se hayan tenido resultados, y a pesar del entusiasmo de este país con su política, el enfoque represivo parece no ser tan eficiente. En contraste con esto, según sus últimas declaraciones en la UNGASS 2016, el Gobierno dominicano considera que es posible la erradicación de las drogas y que las consecuencias no deseadas pueden ser controladas, lo cual implica que no es necesario cambiar el enfoque actual de la lucha contra las drogas.

Conclusiones y recomendaciones

De forma creciente, en América Latina y en diversas partes del mundo, numerosos actores estatales y no estatales están proclamando el fracaso de la guerra contra las drogas (del enfoque prohibicionista), lo cual ha llevado a la búsqueda de nuevos modelos y políticas como la reducción de daños e, incluso, se viene discutiendo más ampliamente la posibilidad de legalizar por completo algunas drogas blandas.

En el subcontinente latinoamericano, donde varios países son los mayores cultivadores y productores de drogas en el mundo (con las respectivas consecuencias de tránsito, violencia, corrupción, violación de los derechos humanos, etc.), la aplicación del enfoque prohibicionista de manera “pura” empieza a ser cuestionada. Varios países se encuentran aplicando medidas del enfoque de reducción de daños (Colombia, México, Brasil, entre otros), que permiten un mayor respeto de los derechos humanos y la aplicación de un enfoque de salud pública en cuanto al consumo de estas sustancias. A su vez, Estados como el colombiano han empezado a percatarse de la importancia que tienen elementos como el método que se usa para la erradicación de los cultivos en la salud humana y el cuidado del ambiente (eliminando la dispersión y optando por la erradicación manual).

Por otro lado, Uruguay está, de forma innovadora y cuidadosa, implementando la legalización de la marihuana, al tiempo que Bolivia ha creado leyes y políticas que permiten el cultivo y consumo de la hoja de coca (no de la cocaína) de la mano de sus comunidades. Para los gobiernos latinoamericanos y de otras regiones, será fundamental documentar los resultados de estas experiencias y determinar la viabilidad de su aplicación en sus respectivos países, si muestran resultados positivos en la reducción de la violencia, la criminalidad y otros flagelos asociados al mercado ilegal de las drogas.

Ahora bien, otros países de la región continúan aplicando un enfoque prohibicionista, como el caso reseñado de República Dominicana, por lo cual no puede hablarse de un revisionismo “absoluto” de esta aproximación, pero sí existe por lo menos una tendencia a dessecuritizar el tratamiento de las drogas en América Latina y el Caribe (Cepeda y Tickner, 2017). A pesar de que no exista tal consenso, es necesario hacia el futuro, y en la mayor medida posible en el presente, que los gobiernos latinoamericanos coordinen la implementación de políticas regionales (así como las potenciales transformaciones de enfoque, leyes y políticas que se hagan en los próximos años), para prevenir, atender y atacar de manera unificada el problema, y que el efecto final no sea simplemente el cambio de rutas o de países de cultivo, distribución y demás, como ha ocurrido en el pasado.

En adición a lo anterior, esa dessecuritización de la lucha contra las drogas ha llevado a que los Estados latinoamericanos —principalmente Colombia, México y Guatemala— aboguen por un enfoque de reducción de daños y por la discusión de nuevas políticas para regular el problema de las drogas en los escenarios de gobernanza regional y global (especialmente en la OEA y en la ONU), pero a nivel global no existen los consensos necesarios para el cambio de la normativa internacional vigente (que refleja los postulados del enfoque prohibicionista), lo cual se vio reflejado en la UNGASS 2016.

En los Estados Unidos, distinto de lo descrito sobre la Administración Obama con relación a él y al exfiscal general Holder, la llegada de Trump y del fiscal general Jeff Sessions apuntan a un retroceso en las medidas de reducción de daños, en cuanto encarcelamiento por *low offenses*, que ha llevado algunos analistas a afirmar que ellos están “reviviendo” la guerra contra las drogas (en especial en medio de la crisis de opiáceos que se encuentra viviendo ese país). Esto es importante porque la Casa Blanca no se pronunció demasiado los últimos años con relación a los cambios que estaban siendo implementados en las políticas y las leyes antidroga en América Latina y, como se mostró, estaba haciendo sus propios —si bien modestos— ajustes de política. Sin embargo, un enfoque más prohibicionista podría generar numerosos desencuentros con la región latinoamericana en el contexto en que esta se halla. Por ejemplo, las declaraciones de Trump sobre descertificar que Colombia se encuentra luchando contra las drogas (debido al aumento de cultivos de coca en los últimos años) generaron un impacto negativo en el Gobierno colombiano y fueron posteriormente contradichas por William Bronwfield, secretario adjunto de los Estados Unidos para Asuntos de Narcotráfico, quien señaló que Colombia no merece que se diga que ha fallado en esta lucha.

En lo sucesivo, será fundamental para los gobiernos, la sociedad civil y la academia latinoamericana trabajar conjuntamente en la discusión, creación y aplicación de leyes y políticas alternativas al enfoque prohibicionista, basadas en la investigación, la efectividad en la reducción de la violencia, la criminalidad y la corrupción, en el respeto a los derechos humanos, así como en la medición y el ajuste de las que ya se están implementando, y no que estén basadas solo en reproches éticos o en el alineamiento con las políticas de las grandes potencias, como ha ocurrido durante mucho tiempo, sino que puedan dar respuestas contundentes, acordes con las dinámicas regionales del fenómeno de las drogas.

Referencias

- Barra, A. (2015). Política de drogas en América Latina: obstáculos y próximos pasos. *Nueva Sociedad*, 255, 81-93.
- Blickman, T. y Jelsma, M. (2009). La reforma de las políticas de drogas: experiencias alternativas en Europa y Estados Unidos. *Nueva Sociedad*, 222, 81-103.
- Cepeda Másmela, C. y Tickner, A. B. (2017). Desecuritizing the 'War on Drugs'. En M. Suárez, R. Villa y B. Weiffen (eds.), *Power dynamics and regional security in Latin America* (pp. 295-318). Londres: Palgrave Macmillan.
- Comisión Global de Política de Drogas (2011). *Guerra a las drogas: Informe de la Comisión Global de Política de Drogas*. Recuperado de https://www.global-commissionondrugs.org/wp-content/uploads/2012/03/GCDP_WaronDrugs_ES.pdf
- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (s. f.). *Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma*. Recuperado de [http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/planesNacionales/docs/Drogas %20y %20Democracia. %20Hacia %20un %20cambio %20de %20paradigma.pdf](http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/planesNacionales/docs/Drogas%20y%20Democracia.%20Hacia%20un%20cambio%20de%20paradigma.pdf)
- Consejo Nacional de Drogas (2016). *Plan Estratégico Nacional sobre Drogas 2016-2020*. Santo Domingo, República Dominicana: Consejo Nacional de Drogas.
- El Espectador* (2012, octubre 2). México, Colombia y Guatemala envían carta a ONU para cambiar lucha antidrogas. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/elmundo/mexico-colombia-y-guatemala-envian-carta-onu-cambiar-lu-articulo-378864>
- Gamella, J. F. (s. f.). Prohibición, despenalización, legalización: tres modelos en el control jurídico y político de las drogas ilegales. Recuperado de http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_2567_1.pdf

- Hernández Tinajero, J. y Zamudio Angles, C. (2009, octubre 1). México: ley contra el narcomenudeo. Recuperado de <https://www.tni.org/es/publicacion/mexico-ley-contr-el-narcomenudeo>
- International Drug Policy Consortium (2016). La Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre Drogas de 2016. Recuperado de <http://idpc.net/es/incidencia-politica/la-sesion-especial-de-la-asamblea-general-de-las-naciones-unidas-ungass-sobre-drogas-de-2016>
- Ley 50-88/1988, de mayo 5, sobre drogas y sustancias controladas de la República Dominicana.
- Ley 17 016/1998, de 28 de octubre, estupefacientes.
- Ley 19 172/2014, de 7 de enero, marihuana y sus derivados.
- Ley 1787/2016, de 6 de julio, por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2009.
- Ley 913/2017, de 16 de marzo, ley de lucha contra el tráfico ilícito de sustancias controladas.
- Ministerio del Interior (s. f.). *Estrategia por la vida y la convivencia*. Recuperado de <https://www.minterior.gub.uy/index.php/documentos-y-legislacion/reglamentos-y-documentos/588-estrategia-por-la-vida-y-la-convivencia>
- Nájar, A. (2016, abril 21). Peña Nieto quiere despenalizar la marihuana y otros cambios radicales en su política contra las drogas en México. *BBC*. Recuperado de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160421_mexico_marihuana_nueva_estrategia_drogas_an
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2016). Documento final del periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas celebrado en 2016 Nueva York, 19-21 de abril de 2016. Nueva York: Naciones Unidas. Recuperado de <https://www.unodc.org/documents/postungass2016/outcome/V1603304-S.pdf>
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2017a). *Informe mundial sobre las drogas 2017*. Viena: Naciones Unidas. Recuperado de https://www.unodc.org/wdr2017/field/WDR_Booklet1_Exsum_Spanish.pdf
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2017b). *Estado Plurinacional de Bolivia: Monitoreo de cultivos de coca 2016*. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Bolivia/2016_Bolivia_Informe_Monitoreo_Coca.pdf
- Organización de los Estados Americanos (2014). *República Dominicana: Informe de evaluación sobre el control de las drogas*. Recuperado de http://www.cicad.oas.org/mem/reports/6/Full_Eval/Republica%20Dominicana%20-%20Sexta%20Ronda%20de%20Evaluacion%20-%20ESP.pdf

- Patrick, S. M. (2014, abril 1). *The global debate over illegal drugs heats up*. Recuperado de <https://www.cfr.org/blog/global-debate-over-illegal-drugs-heats>
- Pontón C., D. (2013). La economía del narcotráfico y su dinámica en América Latina Iconos. *Revista de Ciencias Sociales*, 47, 135-153. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/509/50928911009.pdf>
- Ramsey, G. (2016). *Entendiendo la regulación: un análisis de la ley histórica sobre cannabis en Uruguay*. The Washington Office on Latin America. Recuperado de <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2016/11/Entendiendo-la-Regulacion-Informe-WOLA.pdf>
- “Rol de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico en la República Dominicana” (2016). Recuperado de <http://www.egae.mil.do/egae-olddsite/images/stories/documentos/rol-de-las-ffaa-en-la-lucha-contra-el-narcotrafico-rd-egae.pdf>
- Secretaría Técnica de Drogas (s. f.). *Qué es el desarrollo alternativo sostenible*. Recuperado de <http://www.prevenciondrogas.gob.ec/?p=864>
- Sichra, E. (2015, febrero 16). El significado de la hoja de coca para el indígena de los Andes. *Revela: realidades y visiones sobre Latinoamérica*. Recuperado de <http://revistarevela.com/el-significado-de-la-hoja-de-coca-para-el-indigena-de-los-andes/>
- Szabó de Carvalho, I. (2013). *Latin America awakes: A review of the new drug policy debate*. Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Centre.
- Zamudio Angles, C. A. (2011). *México y su ley contra el narcomenudeo*. Londres: International Drug Policy Consortium. Recuperado de <http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/mexico-idpc-esp.pdf>

La tensión entre la política global para la lucha contra las drogas ilícitas y los derechos humanos: una mirada a los aportes de Colombia para la adopción de nuevas políticas

Mario Arroyave Quintero*

Introducción

Las drogas ilícitas son consideradas como un problema global que compromete el interés y la responsabilidad de todos los Estados. Así, existe una política y un régimen internacional encaminado a regular, fiscalizar y sancionar tanto el tráfico como el uso indebido de drogas ilícitas. Este régimen se estructura en especial con la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, que buscan eliminar las drogas ilícitas por medio de la criminalización y la prohibición. Esto significa que tales convenciones ponen por delante la sanción y criminalización antes que la libertad y el desarrollo de los derechos humanos. La regulación del uso de drogas ilícitas se ubica en la línea roja del derecho de intervención del Estado en la libertad individual. Lo cierto

* Doctor Iuris (Ph. D.) del Instituto de Asuntos Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Hamburgo (Alemania). Master of Laws (LL. M.) de la Universidad de Leipzig (Alemania). Profesor asistente del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Experto en derecho, regímenes e instituciones internacionales y en temas de memoria histórica.

Correo electrónico: marioaaq@gmail.com y mario.arroyave@javeriana.edu.co

es que existen críticas al modelo de prohibición y criminalización, pues se sugiere que los resultados no son los esperados y, antes que reducir el consumo, este sigue creciendo; además, se sostiene que debe primar el enfoque integral que garantice la realización de los derechos humanos. Colombia, por ejemplo, es un país que está promoviendo en la política exterior del Gobierno Santos la introducción de cambios en la política internacional sobre tráfico y uso indebido de drogas ilícitas, donde se privilegien los derechos y las libertades fundamentales.

De este modo, este capítulo, por un lado, busca analizar el régimen internacional de drogas y evaluar si dicho régimen es garantista de los derechos humanos; y por otro, se analizan las acciones y los aportes de la política exterior de Colombia para la introducción de cambios en el tratamiento a las drogas ilícitas a partir de un enfoque de derechos humanos. Con este propósito, se divide en dos partes. La primera analiza el régimen internacional de las drogas ilícitas que inicia con una ubicación teórica del tema de las drogas en la gobernanza global, para analizar la composición y el sentido de régimen internacional de drogas ilícitas y estudiar la tensión que existe entre el régimen internacional y los derechos humanos. La segunda parte se concentra en el análisis del significado de las drogas ilícitas y el narcotráfico para Colombia y cómo la Corte Constitucional, ya desde la década de 1990, decidió la despenalización o descriminalización del consumo personal bajo el argumento de que antes que criminalizar se debería proteger el derecho al libre desarrollo de la personalidad. Luego, se analiza la política colombiana de drogas en el Gobierno Santos, la cual ha procurado la introducción de cambios en el régimen y la política internacional de drogas dándole un enfoque menos punitivo y más de derechos humanos. Asimismo, se analiza la relación entre la nueva política de Colombia y el proceso de paz. Seguidamente, se resumen las acciones que Colombia ha hecho en el plano internacional para aplicar los acuerdos de La Habana como su papel para que el enfoque de las drogas fuera cambiado en la Sesión Especial de la Asamblea General de las ONU (UNGASS) sobre Drogas de 2016 (UNGASS 2016). A continuación, se explica por qué esta es una política de gobierno y puede cambiar con el cambio presidencial en Colombia en 2018. Finalmente, se detallan las conclusiones y recomendaciones.

Las drogas ilícitas como un tema de gobernanza global

La fiscalización, el control y la lucha contra las drogas es un tema de interés global, en el cual múltiples actores opinan y participan de la construcción de

la política. Por eso, se puede considerar que las discusiones sobre las drogas ilícitas se realizan en un marco de gobernanza global, o sea que se puede plantear que hay una gobernanza global en el tema de las drogas. Se puede recurrir a Pastrana para definir el concepto de *gobernanza global*:

La gobernanza global surge como un sistema basado en la cooperación, que articula actores estatales y no estatales, como las organizaciones internacionales, la sociedad civil global, las empresas transnacionales, los medios de comunicación y las comunidades epistémicas, con la finalidad de dar solución a determinados problemas, a través del fortalecimiento de los regímenes internacionales y de la ejecución de programas y estrategias específicas. (2015, p. 225)

Asimismo, “el concepto de gobernanza global se sustenta en diferentes niveles de coordinación, cooperación y búsqueda de soluciones comunes en el ámbito internacional, en cuyo proceso las organizaciones internacionales desempeñan un papel clave” (Messner 2002, citado por Pastrana, 2015, p. 226).

De acuerdo con las anteriores definiciones, es claro que el problema de las drogas ilícitas es un tema propio de la gobernanza global, ya que es internacional y en él interactúan diferentes actores de distintos niveles. Hay interés de ONG, de organizaciones internacionales de nivel global como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de nivel regional como la Organización de los Estados Americanos, la Unión de Naciones Suramericanas y la Unión Europea, etc. Asimismo, este es un asunto de interés para la opinión pública nacional e internacional. Solo en la interacción de estos actores bajo un régimen internacional específico es que se puede llegar a consensos y a soluciones.

Existen, entonces, múltiples actores que participan en la gobernanza de las drogas ilícitas, es decir, de la discusión de la forma como debe ser combatida la producción y el consumo de drogas ilícitas; entre estos actores, se destacan las oficinas de la ONU. Así, los organismos de la ONU encargados de diseñar, implementar y monitorear el régimen internacional de drogas son la Comisión de Estupefacientes, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Organización Mundial de la Salud, que funciona como un ente asesor (Ambos y Núñez, 2017, p. 26; Sánchez, 2012). En la Organización de Estados Americanos, hay un organismo especializado para el tema de drogas, a saber, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas.

Por su parte, en el plano de la Unión de Naciones Suramericanas, se creó el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas.

Las organizaciones no gubernamentales también son muy importantes para la gobernanza global y regional de las drogas ilícitas. Por ejemplo, instituciones como Transnational Institute, Washington Office on Latin America y Open Society Foundations desempeñan un papel importante en la discusión sobre drogas. Por otro lado, los Estados individualmente considerados son importantes actores de esta gobernanza global de drogas ilícitas. Finalmente, estas también cuentan con un régimen internacional específico representado en las convenciones de la ONU, en las diferentes resoluciones e informes de organismos especializados y en las normas nacionales.

El régimen internacional de las drogas ilícitas

La gobernanza global sobre drogas tiene su propio régimen internacional, el cual está compuesto, principalmente, por tres tratados de la ONU: la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972: el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971; y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. Todas estas convenciones funcionan de manera complementaria (Ambos y Núñez, 2017, p. 26; Sánchez, 2012). Asimismo, el régimen internacional se compone de otros instrumentos de menor jerarquía normativa como las decisiones y resoluciones de la Comisión de Estupefacientes y de la Asamblea General (Ambos y Núñez, 2017, p. 27).

Prácticamente, todos los Estados forman parte de este régimen internacional y han adoptado en sus ordenamientos internos leyes para cumplir con las obligaciones derivadas de sus tratados, basadas en el principio fundamental de limitar exclusivamente a fines médicos y científicos la producción, el consumo y el comercio de determinadas sustancias controladas (Sánchez, 2012, p. 5). Esta normativa también plantea que, en todos los casos de cultivos ilícitos, las plantas deben ser destruidas (Ambos y Núñez, 2017, p. 29). No obstante, la aplicación de las normas internacionales corresponde a las autoridades nacionales, las cuales diseñan sus políticas de control de drogas de acuerdo con sus propias circunstancias, y para hacer frente a problemas concretos que surgen en su contexto regional, nacional o local (Sánchez, 2012, p. 5). Las convenciones de la ONU tienen fuerza vinculante para los Estados, pero sus disposiciones no son directamente aplicables, sino que su ejecución depende de que cada una de las partes adopte medidas legislativas pertinentes

para implementarlas en sus propias jurisdicciones. O sea que la política internacional de fiscalización de las drogas ilícitas contenida en las convenciones necesita el concurso y la complementación de las legislaciones nacionales de los Estados para poder ser aplicadas. Asimismo, los tres tratados estipulan que los Estados parte pueden aplicar medidas de fiscalización más estrictas o rigurosas que las previstas en ellos (Ambos y Núñez 2017, p. 31).

El régimen internacional de control de drogas se ha distinguido por su carácter prohibicionista, dado que se fue configurando bajo el principio fundamental de limitar exclusivamente a fines médicos y científicos la producción, el consumo y el comercio de drogas. Cualquier otro uso de carácter recreativo, ritual o terapéutico debe ser perseguido y eliminado. Además de prohibicionista, el régimen es punitivo, al consolidarse la idea de que la eliminación de drogas será alcanzada mediante el establecimiento de medidas de control de carácter penal (Sánchez, 2012). La política internacional contra las drogas ha tenido énfasis, principalmente, en la criminalización. Como lo señala Ambos y Núñez, “los tres instrumentos internacionales contienen disposiciones penales que definen las conductas constitutivas de delitos sobre drogas y prescriben la imposición de determinadas sanciones” (2017, p. 33). Además, la normativa internacional contiene una obligación para los Estados de criminalizar la posesión para el consumo personal (p. 25).

Ahora bien, cada vez crecen más las críticas contra el modelo prohibicionista y punitivo por parte de académicos, políticos, presidentes y expresidentes, así como de numerosos grupos de la sociedad civil, políticas que no han tenido los éxitos ni los resultados esperados (Sánchez, 2012). Se ha llegado a la conclusión de que el régimen actual basado en la criminalización no cumple eficientemente con el propósito de proteger la salud (Ambos y Núñez, 2017, p. 25). No obstante, estas iniciativas han encontrado una gran resistencia en el seno de las instituciones encargadas de administrar el régimen de control, en particular por parte de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (Sánchez, 2012). Esto quedó de nuevo plasmado en la UNGASS 2016 donde ni Rusia ni China mostraron ningún interés por hacer cambios, sino que propugnaron por mantener el *statu quo* (Ambos y Núñez, 2017, p. 49). La visión de criminalizar es defendida férreamente por los organismos de control de la ONU, que se muestran reacios ante un posible cambio en el enfoque actualmente vigente: el prohibicionismo punitivo (Sánchez, 2012).

El régimen internacional de las drogas ilícitas y los derechos humanos

De acuerdo con los preámbulos de las convenciones de la ONU, el trasfondo de esta regulación es el deseo de proteger la salud y el bienestar de los humanos y las bases sociales, económicas y políticas de la sociedad (Ambos y Núñez, 2017, p. 26). Sin embargo, es discutido si la limitación del uso de las drogas a fines médicos y científicos, y la supresión de los demás empleos, realmente son eficientes para cumplir con el objetivo de proteger la salud y el bienestar de la humanidad (p. 33).

La pregunta es si el régimen internacional de fiscalización de las drogas ilícitas violaría el libre ejercicio de los derechos humanos de las personas, es decir, si vulnera el enfoque prohibicionista de los regímenes internacionales de los derechos humanos. Sin lugar a dudas, el problema mundial de las drogas debe seguir avanzando hacia un enfoque de derechos humanos que quede estipulado en las tres convenciones internacionales sobre drogas. Es necesario utilizar un enfoque integral y transversal de derechos humanos sobre políticas de control de drogas ilícitas.

Los derechos humanos están fundamentados sobre la dignidad humana, es decir, que esta es el sustento último de los derechos humanos. Los derechos fundamentales se refieren a aquellos derechos propios de todo ser humano que están basados en su misma dignidad de persona (Habermas, 2011, p. 21). Los derechos humanos gozan de varias características, entre ellas, su imperatividad, es decir, que las normas de derechos humanos son disposiciones superiores que los Estados no pueden contrariar con su derecho interno ni con los tratados o convenciones que adopten, ya que aquellas son normas *ius cogens* de la comunidad internacional. Finalmente, se puede decir que los derechos humanos son un conjunto de facultades e instituciones que en cada momento histórico concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas. La base fundamental que subyace en los derechos humanos es brindar las condiciones necesarias para la realización del potencial humano (Steiner y Uribe, 2014).

Si bien no se podría aseverar que las convenciones de la ONU sobre drogas van en contra de la Carta de las Naciones Unidas de 1945, esta sí se encuentra en los límites, ya que se discute su legitimidad de penalizar y obligar a los Estados a castigar al consumidor a la luz de los derechos humanos. Su artículo 1 habla del respeto que debe de haber de los derechos y las libertades humanas. Asimismo, el artículo 55 plantea que “el respeto universal a

los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades” es indispensable como una condición de “estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones”.

Además, se puede plantear que el régimen internacional de drogas podría ser discriminatorio al darles una condición especial negativa a los consumidores y a los adictos. Una discriminación es la negación de un derecho humano, en este caso, la libertad y la igualdad, a una persona con motivo de su nacionalidad, sexo, origen étnico, raza, religión, idioma o cualquier otro estatus; es decir que cada persona está protegida por los derechos humanos independiente de su condición especial (Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 1). Los derechos humanos no establecen diferencias entre los seres humanos, no se conceden ni se adquieren y tampoco pueden perderse; les corresponde a todos por igual y todas las personas los poseen o pueden reclamarlos.

Las políticas internacionales son represivas y qué decir de algunos países donde incluso existe pena de muerte contra los traficantes, lo cual sería una violación directa del artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1969. La política internacional debería tener, además, una clara distinción entre las diferentes personas para las que va dirigida la política de drogas, pues existe, desde el campesino, el cultivador, el cristalizador, el traficante, el vendedor en la calle, hasta el consumidor. Es decir que en la política de las drogas debe haber diferentes niveles, ya que no es lo mismo un cultivador que un consumidor. En especial, la política ha de ser más represiva contra el narcotraficante, quien es en sí el que comercializa la droga en gran cantidad y obtiene la mayor parte de la ganancia.

Finalmente, no se debe olvidar que son los Estados los primeros obligados al respeto, la promoción, la aplicación y la protección de los derechos humanos. Por tanto, no deberían privilegiar una estrategia punitiva para las drogas, sino una de derechos humanos. El Estado tiene obligaciones positivas y negativas sobre derechos humanos y debe intervenir lo menos posible en la esfera privada del individuo. Los Estados tienen el compromiso de respetar los derechos y las libertades, garantizar su libre y pleno ejercicio y adoptar las medidas que se requieran para hacerlos efectivos. En este sentido, también tienen la obligación de investigar y sancionar a los responsables de violaciones a los derechos humanos. Así pues, toda violación de los derechos y las libertades consagrados en los tratados de derechos humanos constituye un

hecho ilícito que compromete la responsabilidad internacional del Estado, el cual está obligado a restablecer el derecho violado e indemnizar los daños ocasionados.

Las drogas ilícitas como uno de los principales problemas de Colombia

Las drogas ilícitas y el narcotráfico generan graves problemas de tipo político, social, cultural, económico, etc., para la sociedad colombiana. Colombia tiene una larga historia de drogas, crimen y violencia. El tráfico de droga ha permeado la vida pública y privada del Estado. Por un lado, el conflicto armado en Colombia se intensificó a partir del uso del tráfico de drogas como fuente de financiación o motor o combustible para la guerra en la década de 1980 y constituyó uno de los factores más determinantes para la degradación definitiva del conflicto (Aponte, 2017, p. 158). Por otro, los dineros del narcotráfico, incluso, financiaron campañas políticas, lo cual llevó a Colombia a ser considerada por muchos como un narcoestado. Actualmente, el Estado colombiano continúa la lucha contra los grupos armados organizados o las llamadas bandas criminales (International Alert, 2016, p. 18).

Debe tenerse en cuenta que la gran mayoría de las víctimas del conflicto y los casos más emblemáticos y dolorosos también han sucedido en regiones donde los cultivos lícitos desempeñan un papel importante. Detrás de las masacres está la necesidad del control de los sembrados de coca y, en sí, del negocio; es decir, se dio una lucha descarnada entre los paramilitares y la guerrilla por controlarlo. Lo cierto es que las drogas ilícitas son un problema drástico para Colombia, ya que, como declara el ministro Yesid Reyes, “desde 1993 hasta la fecha (2015) se produjeron en Colombia más de 995 mil capturas por narcotráfico, casi el equivalente a la población total de Cartagena” (“Palabras del doctor Yesid Reyes...”, 2016).

Las diferentes acciones y estrategias del Gobierno en la lucha contra el narcotráfico no han sido eficaces ni suficientes, ya que los cultivos ilícitos se han incrementado. Con cifras en mano, se puede argumentar que la erradicación de cultivos ilícitos es uno de los principales desafíos para el bienestar y la seguridad del país andino en los próximos años. De acuerdo con el United States Department of State (2017), los cultivos en Colombia aumentaron en proporciones inigualables en los últimos años, es decir que, al tiempo que se llevaban las negociaciones con las FARC, seguía aumentando la cantidad de cultivos ilícitos en el país. Señala que “los cultivos de coca en Colombia

aumentaron un 39 % en 2014 y un 42 % en 2015. Se pasó de 112 000 ha en 2014 a 159 000 ha en 2015. Lo anterior muestra un aumento récord de casi un 100 % desde 2013” (p. 132; traducciones mías). Así, los cultivos ilícitos de drogas, en especial de coca, han crecido desproporcionadamente en los últimos años en Colombia, con lo cual el país se ubica como el principal productor mundial.

Asimismo, el último informe del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2017, p. 14) reporta un incremento del 52 % en los territorios afectados por cultivos de coca al pasar de 96 000 ha en 2015 a 146 000 ha en 2016. Asimismo, revela que la concentración de cultivos se mantiene en los departamentos de Nariño, Norte de Santander y Putumayo, donde están casi el 41 % de las matas de coca. Así, el mayor crecimiento de cultivos se registra en zonas fronterizas, especialmente en Nariño, Putumayo y Norte de Santander. Por lo demás, estas son las mismas zonas (fronterizas) con mayor número de hectáreas reportadas en su informe de 2015. Se destaca que también se registró un incremento del área sembrada con coca en territorios especiales: en resguardos indígenas aumentó el 32 %, al pasar de 11 837 ha en 2015 a 15 665 ha en 2016; en tierras de las comunidades negras el 45 %, por un cambio de 16 030 ha a 23 164 ha en 2016; y en parques nacionales naturales, el 27 %, por pasar de 6214 ha en 2015 a 7873 ha en 2016 (p. 15).

Finalmente, estipula que el aumento de cultivos ilícitos tiene mucho que ver con las suspensiones de las aspersiones aéreas que controlaban el crecimiento y la erradicación de los cultivos.¹ Asimismo, las FARC estarían motivando a los cultivadores de coca para que siembren más cultivos y así tener mejor capacidad de negociación frente a los programas de sustitución de cultivos del Gobierno en el conflicto armado (United States Department of State, 2017, p. 132).

La despenalización del consumo en Colombia

La descriminalización o despenalización no es un término claramente definido cuando se aplica en relación con la política de drogas. Este es usualmente

¹ El Gobierno suspendió de manera voluntaria desde septiembre de 2015 las fumigaciones de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea con glifosato. Ahora bien, la prohibición de realizar aspersiones aéreas con glifosato proviene de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. En este sentido, la Corte aplica el principio de precaución en materia ambiental y de salud para sustentar la prohibición, pues no existe certeza científica de los efectos a mediano o largo plazo de las aspersiones aéreas con glifosato (Sentencia T-080/2017, de 7 de febrero).

confundido con legalización, sin embargo, no son iguales, ya que despenalización es, en general, entendido como la eliminación de sanciones punitivas para la posesión de pequeñas cantidades de determinada droga, mientras que legalización significa que la actividad no es más perseguida ni penalizada, sino que pasa a ser una actividad legal reconocida por el Estado (Murkin, 2016). En este sentido, existen en el mundo alrededor de 25 a 30 países que han llevado a cabo algún tipo de descriminalización del cannabis o de todas las drogas (Eastwood, Fox y Rosmarin, 2016, citados por Murkin, 2016).

En Colombia, se despenalizó el consumo de drogas ilícitas ya desde 1994, cuando la Corte Constitucional declaró la legalidad de la llamada dosis personal bajo el fundamento de proteger las libertades fundamentales del individuo, en especial el libre desarrollo de la personalidad. Es decir que los derechos humanos se erigen como la contraposición a la prohibición del consumo contenido en las convenciones internacionales. La Corte Constitucional colombiana declaró inexecutable varios artículos de la Ley 30/1986, de 31 de enero, que prohibían el consumo y preveían incluso la internación de consumidores en centros de rehabilitación. El argumento de la Corte fue que el Estado no podía o puede intervenir en la esfera de la persona, sobre todo a partir de un conducto que, en principio, solo lo afecta a sí mismo. La Corte consideró que la penalización del consumo y la obligación de someterse a tratamiento médico atenta contra el libre desarrollo de la personalidad y la dignidad humana, que es el fundamento del Estado. También planteó que no es a través de la prohibición, sino de la educación como un Estado debe proteger a su pueblo. Tampoco pueden someterse los adictos a rehabilitación obligatoria, ya que “cada quien es libre de elegir (dentro de nuestro ordenamiento) qué enfermedades se trata y si es o no del caso de recuperar la salud, tal como se concibe de acuerdo con el encuentro oficial” (Sentencia C-221/1994, de 5 de mayo).

Política colombiana de drogas ilícitas en el Gobierno Santos

Ningún Estado en forma unilateral puede controlar el problema de las drogas ilícitas, porque este es un problema transnacional. En materia de drogas, es palpable la interdependencia de los Estados y las instituciones para lograr soluciones. Por tanto, cualquier cambio en la política de drogas necesita del consenso de los Estados y, en general, de la comunidad internacional. En este sentido, el Gobierno Santos viene promoviendo la búsqueda de consensos

para introducir cambios en el enfoque prohibicionista y punitivo del régimen de drogas. Colombia sostiene que se debe cambiar el enfoque represivo por un enfoque de derechos humanos y salubridad.

De este modo, el ministro Yesid Reyes declaró:

Colombia siempre ha sido un referente internacional, por el cumplimiento a cabalidad de la aplicación e implementación de las Convenciones del Sistema de Fiscalización de Estupefacientes de las Naciones Unidas. Hoy Colombia está promoviendo un análisis más profundo sobre el impacto del problema mundial de las drogas, basado en las evidencias, en el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos, de plena conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. (“Palabras del doctor Yesid Reyes...”, 2015)

A continuación, se observa la relación de la política de drogas con el proceso de paz de La Habana, las acciones del Gobierno colombiano para influenciar la política y el régimen internacional de drogas, la participación de Colombia en la UNGASS 2016 y los resultados de esta conferencia y, finalmente, se explica por qué la política de drogas de Colombia es una mera política de gobierno que puede cambiar con los cambios presidenciales en Colombia en 2018.

Política exterior de drogas y negociaciones de La Habana

La política exterior de Colombia sobre drogas se puede resumir como una propuesta de darle un enfoque desde los derechos humanos, es decir, la despenalización del consumo, la abolición de la pena de muerte por conductas relacionadas con las drogas ilícitas, tratarlo como un tema de salubridad, etc. Se resalta que Colombia se siente legitimada para hablarle al mundo y proponer un cambio en las políticas del país. El narcotráfico es un problema global y un tema de gran importancia en la agenda de la política exterior de Colombia. El narcotráfico es, además, un asunto de la política interna debido a que el país es un productor y ha sufrido las consecuencias y violencia propia de este flagelo.

En Colombia, se ha venido avanzando en la idea de reformar la política internacional de las drogas. Colombia se siente legitimada para solicitar en el nivel internacional un cambio en las políticas, ya que el narcotráfico es para ella un problema de seguridad nacional, puesto que de este problema se han desprendido grandes problemas de violencia. Colombia se ha visto muy afectada.

Ya en septiembre de 2015, como fruto de los acuerdos de paz, el Gobierno Santos anunció una nueva estrategia de control de las drogas que reduce la atención en la erradicación forzada de coca y amplía los esfuerzos en intervención, policía rural, persecución de organizaciones criminales, antilavado de activos, desarrollo alternativo, proyectos de infraestructura y desarrollo inversión social y protección de los parques nacionales (UNODC, 2016, p. 19). El proceso de paz condiciona, sin lugar a dudas, la política de Colombia contra las drogas ilícitas que ha promovido el presidente Santos. Es decir, que la política exterior colombiana está absolutamente conectada con las negociaciones de La Habana, donde el Gobierno se comprometió a promover la discusión internacional sobre cambios en la política de drogas.

Las drogas ilícitas fueron un tema central de la agenda de negociaciones de La Habana. Allí se acordó que era necesaria una nueva estrategia que llevara del “punitivismo exacerbado e ineficiente, hacia una lógica renovada de lucha contra las grandes mafias del narcotráfico y la empresa criminal, y la descriminalización del cultivador y del mero consumidor” (Aponte, 2017, p. 149). En el acuerdo de La Habana, hay una visión y una política humanizante alrededor del narcotráfico, que se extiende no solo hoy respecto del acuerdo, sino, en general, en cuanto a la política gubernamental sobre drogas ilícitas, es decir que se pasa de una visión punitivista a una visión humanista (p. 152 y ss.).

En los acuerdos de paz, se reconoce que la presencia de cultivos ilícitos es consecuencia de la pobreza en el campo, las condiciones de marginalidad de los territorios afectados, una débil presencia institucional y la persistencia de grupos armados ilegales; también se reconoce que la producción de drogas no se limita a los cultivos ilícitos y que su atención requiere desarrollar estrategias frente al consumo de drogas, la producción, el tráfico y el lavado de activos (UNODC, 2016, p. 19).

Dichos acuerdos giran, en especial, en torno a la sustitución de los cultivos de uso ilícito y se plantea que el consumo de drogas ilícitas debe ser abordado como un asunto de salud pública. Asimismo, el Gobierno nacional se comprometió a crear y poner en marcha el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Según el acuerdo, este programa hace parte de la Reforma Rural Integral y se rige por los siguientes principios: 1) integración a la reforma rural integral, 2) construcción conjunta participativa y concertada, 3) enfoque diferencial de acuerdo con las condiciones de cada territorio y 4) respeto y aplicación de los principios y normas del Estado social de derecho y convivencia ciudadana y sustitución voluntaria.

Este programa fue creado por el Decreto 896/2017 de 29 de mayo, con el objeto de promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de aquellos (art. 1). En efecto, sus beneficiarios deben ser las familias en situación de pobreza y que, como se indicó, deriven su sustento de los cultivos y que voluntariamente se comprometan a la sustitución de cultivos, a la no resiembra ni estar involucradas en labores asociadas a estos y que no hayan realizado siembras posteriores al 10 de junio de 2016 (art. 6).

En los acuerdos de paz, queda de manifiesto que tanto el Gobierno como las FARC son conscientes de que el problema de las drogas ilícitas sobrepasa lo local. Entienden que es un tema de la agenda global y que, por consiguiente, su solución supone actuar simultáneamente tanto en el interior del país como en coordinación y con la participación de la comunidad internacional. En este sentido, el Gobierno se comprometió a promover una conferencia internacional y a gestionar diálogos regionales con el propósito de contribuir a la superación definitiva del problema de las drogas ilícitas.

Dicha conferencia fue la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Drogas (UNGASS) de 2016 donde se reflexionó sobre una evaluación objetiva de la política de lucha contra las drogas y se buscó avanzar en la construcción de consensos en torno a los ajustes que sea necesario emprender, teniendo en cuenta la discusión y los nuevos desarrollos internacionales en la materia. En forma paralela, el Gobierno ha promovido espacios de diálogo en organizaciones regionales como la Organización de los Estados Americanos, la Unión de Naciones Suramericanas y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, con el fin de avanzar en la construcción de consensos en torno a la política de lucha contra las drogas.

Acciones de Colombia para aplicar y ejecutar la política sobre drogas de los acuerdos de La Habana

La política de drogas es un tema con el cual Colombia participa y quiere influenciar la política internacional. Es un ejemplo de cómo, a través de la política exterior, se participa en la política internacional. Los compromisos de La Habana empezaron a plasmarse en septiembre de 2012, cuando los presidentes de Colombia (Juan Manuel Santos), Guatemala (Otto Pérez Molina) y México (Enrique Peña Nieto) realizaron una declaración formal que apuntaba a la necesidad de “revisar el enfoque” de las actuales políticas de drogas y la meta expuesta en la Declaración política y plan de acción sobre

cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas, llamando a la Asamblea General de las Naciones Unidas para convocar a comienzos de 2016 un periodo extraordinario de sesiones sobre el problema mundial de las drogas.

Para Colombia, la UNGASS 2016 se constituyó en una oportunidad única para una deliberación profunda sobre la forma en que debe ser abordado el problema de las drogas, con el propósito de que a partir de estas nuevas realidades se identifiquen los correctivos que deben hacerse a las actuales políticas y se fijen las metas y los indicadores que han de guiar los propósitos de Colombia (“Palabras del doctor Yesid Reyes...”, 2015).

Para esto, el Gobierno colombiano desde 2012 desarrolló un notorio liderazgo en el debate internacional, en general, en varios espacios de discusión en organismos multilaterales, y en las preparaciones para la UNGASS 2016. Además, el Gobierno logró desarrollar una alianza de países con posiciones afines que respaldó la posición de Colombia a lo largo del proceso. Como preparación para la UNGASS 2016, Colombia participó en la conferencia internacional “Previniendo y revirtiendo las consecuencias sociales negativas del mercado ilícito de drogas: mejores prácticas y lecciones aprendidas”, realizada en Ciudad de México el 17 y el 18 de septiembre de 2015. El objetivo del encuentro fue

discutir, desde diferentes visiones y ángulos de acción (organismos internacionales, sociedad civil, organismos regionales y gobiernos nacionales) tendencias, nuevos retos, puntos de encuentro y políticas alternativas sobre procuración de justicia y atención a las consecuencias sociales relacionadas con el mercado ilícito de drogas. (p. 1)

En esta reunión, se estipuló que el

respeto de los derechos humanos debe ser una prioridad de las políticas de drogas. Frente a la vulnerabilidad de los eslabones más débiles de la cadena del fenómeno de las drogas, el Estado debe garantizar el respeto a los derechos de las personas, sin importar las diferencias culturales, étnicas, de género, socioeconómicas, o de cualquier otro tipo. (p. 2)

Participación de Colombia en la UNGASS 2016

Colombia presentó una serie de propuestas en la UNGASS 2016, donde se destaca:

- Situar a los seres humanos y sus derechos en el centro de las políticas de drogas.
- Promocionar la salud y el bienestar de los seres humanos.
- Garantizar el acceso y la plena disponibilidad de sustancias controladas para fines médicos y científicos.
- Abordar el impacto social del narcotráfico y de la delincuencia organizada.
- Concentrar las fuerzas del Estado en la persecución efectiva de la criminalidad organizada.
- Abordar nuevos retos, desafíos y realidades.
- Reorientar la cooperación internacional y el fortalecimiento de la coordinación del Sistema Internacional de Control.

El presidente Santos planteó en su discurso del 21 de abril en la UNGASS 2016 que la guerra contra las drogas no se está ganando y que, por tanto, “la lógica y el sentido común nos obligan, entonces, a repensar. Si hemos aplicado una receta, basada principalmente en la represión, por tanto tiempo, sin resolver el problema... es hora de replantear el tratamiento”. Asimismo, el ministro de Justicia y del Derecho declaró que el propósito de la posición o política de Colombia no es desconocer las convenciones que rigen la lucha contra las drogas, ni forzar su modificación, sino más bien hacer un balance y la evaluación del cumplimiento de metas y los desafíos que se deben enfrentar (“Palabras del doctor Yesid Reyes...”, 2015). Según el ministro Reyes, la política de drogas debe dirigir su atención a desvertebrar las redes criminales y no encarcelando a los eslabones más débiles que son fácilmente reemplazables en la cadena del narcotráfico. Además, el consumo de droga debe verse con un enfoque de salud pública. Finalmente, sostiene el ministro que, para lograr el fin último de las convenciones de drogas, es decir, preservar la salud y el bienestar de la humanidad, se debe situar a los seres humanos, sus derechos y su seguridad en el centro de la política de drogas, donde han de estar las personas, sus libertades y sus derechos (“Palabras del doctor Yesid Reyes...”, 2015).

Los resultados de la UNGASS 2016

Ya desde 1998 se celebró la primera conferencia de la ONU sobre las drogas ilícitas. Después, en 2008, se realizó la segunda conferencia para discutir los progresos alcanzados y adelantar un nuevo plan de acción. Finalmente, en 2016, tuvo lugar la tercera conferencia dedicada al tema de las drogas ilícitas

(UNGASS 2016), de la cual se esperaba una mayor flexibilización de las políticas punitivas y prohibitivas, por ejemplo la despenalización de la tenencia para el consumo. Sin embargo, en esencia, la conferencia reafirmó el *statu quo*, ya que mantiene la idea de la prohibición, de seguir avanzando en las metas propuestas y destaca los avances tangibles que se han logrado con la actual política (Ambos y Núñez, 2015, p. 27).

En la UNGASS 2016, países como Nigeria, Egipto, Rusia y China fueron los que más defendieron el orden jurídico vigente (Bewley, citado por Ambos y Núñez, 2017, p. 49). Sus resultados se consideran una decepción para todos aquellos que prefieren un enfoque centrado en los derechos humanos y no en la criminalización (p. 50). Al final, en esta, se terminó apoyando el régimen actual vigente.

A pesar de los tímidos avances para cambiar la política internacional de drogas, el Gobierno colombiano sostiene que la UNGASS 2016 fue un punto de partida del debate internacional sobre la necesaria revisión de la política mundial de drogas. Sin duda, la UNGASS 2016 dio cuenta de la ruptura del consenso en torno a la actual política. Por lo anterior, los Estados deberán continuar con las preparaciones para la UNGASS 2019, fecha límite para la evaluación del plan de acción actual. Colombia reconoce como logros de la UNGASS 2016 la inclusión de los siguientes temas:

- Se incluyen los derechos humanos como un elemento esencial de la política de drogas, no solo enfocada en la protección del consumidor, sino en todos los demás actores del fenómeno de las drogas.
- Se reconoce la protección de los derechos étnicos y culturales.
- Se asegura el acceso a los medicamentos incluidos las sustancias para cuidados paliativos.
- Se destaca un avance en torno a la necesidad de aplicar la proporcionalidad de las penas para los delitos relacionados con las drogas.
- Se realza que las alternativas al encarcelamiento aplican para todos los infractores de delitos menores relacionados con drogas; antes se aplicaba solo para consumidores.
- Se construye un vínculo más amplio entre el desarrollo alternativo y el concepto de *desarrollo sostenible*, establecido en las metas de 2030.
- El reconocimiento de la autonomía de los Estados para implementar con mayor flexibilidad los tratados internacionales sobre drogas.
- Un capítulo sobre nuevas realidades, desafíos y amenazas del problema mundial de la droga. Este capítulo es importante porque

se reconoce que la problemática de drogas es dinámica y requiere políticas innovadoras para hacerle frente.

- La necesidad de aumentar la participación de otras agencias de la ONU (Organización Mundial de la Salud, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, entre otros) en la formulación, implementación y evaluación de las políticas de drogas, de tal manera que se garantice su abordaje integral y coherente.
- Reconocimiento e inclusión de las medidas de reducción del daño, tales como terapias asistidas de medicación (p. ej., metadona), programas de equipos para inyecciones, terapia antirretroviral, intervenciones para prevenir la transmisión del VIH y tratamiento de sobredosis.

Por otro lado, el Gobierno colombiano reconoce que fue imposible llegar a consensos en torno a

- Reconocimiento de la imposibilidad de mantener como propósito de la política mundial de drogas la eliminación de oferta y la demanda de drogas.
- Primacía de los tratados de derechos humanos sobre los tratados de drogas.
- Eliminación de la pena de muerte para delitos de drogas.
- Despenalización del consumo.
- Reconocimiento del daño causado por la guerra contra las drogas.
- Establecimiento de un grupo de expertos para formular recomendaciones basadas en la evidencia y la mejor manera de abordar el problema mundial de las drogas a 2019.

La política exterior de drogas: una mera política de gobierno

Se resalta que la política que ha promovido el presidente Santos no puede ser considerada como una política de Estado, sino una mera política de gobierno. Es decir que de los cambios en la Presidencia en Colombia y de acuerdo con quién gane las elecciones en 2018 dependerá la política de drogas de Colombia, ya que, si llega un candidato que esté en contra de lo pactado en los acuerdos de La Habana, y que además no le interese promover cambios internacionales, es previsible que la política de drogas de Colombia va a cambiar. Se puede

también aseverar que la política actual de Colombia está ligada fuertemente con el proceso de paz, por lo cual los cambios en los acuerdos de La Habana pueden significar también cambios en la política de drogas, por eso la nueva Administración será clave para saber si Colombia mantendrá esta iniciativa diplomática internacional.

Conclusiones

La política internacional de drogas es un tema de gobernanza global, ya que existen múltiples actores y, además, un régimen internacional representado en especial en las convenciones de la ONU, las cuales regulan y dan participación a diferentes actores. Este régimen internacional de drogas ilícitas se caracteriza por privilegiar la criminalización y la prohibición, con lo cual el enfoque de derechos humanos desempeña un papel menor que el derecho del Estado a intervenir la esfera privada del individuo bajo el argumento de mantener la moral, el bienestar y la salubridad pública.

Colombia, en el periodo del presidente Santos, ha tenido una política de drogas que busca privilegiar los derechos humanos sobre el enfoque punitivo y prohibitivo. Así, es claro que se debe pasar a un enfoque que proteja los derechos humanos y cambie la criminalización y se adopten medidas para combatir el flagelo desde otras alternativas. Esta política exterior de Colombia está, por lo demás, fuertemente ligada a los compromisos del Gobierno en los acuerdos de paz de La Habana.

Colombia viene promoviendo, a través de su política exterior, la introducción de cambios en el régimen internacional de drogas, por lo cual el país andino ha desempeñado un papel muy importante en las reuniones preparatorias de la UNGASS 2016. Ahora bien, a pesar de los esfuerzos de Colombia, en la UNGASS 2016 no hubo cambios importantes en la política de drogas, por lo cual el enfoque represivo y punitivo se mantiene como la política de drogas en el plano internacional.

Recomendaciones

Se recomienda al Gobierno colombiano que llegue al poder en 2018 seguir adelante con la promoción de la búsqueda de consensos para introducir cambios en las políticas y regímenes internacionales de drogas ilícitas. Los cambios en esta materia pueden ser buenos para Colombia, que ha tenido que sufrir como pocos Estados los problemas derivados del flagelo de las drogas ilícitas.

No se debe olvidar que el narcotráfico es un problema muy complicado para Colombia y la terminación del conflicto no significa que se van a acabar los cultivos ilícitos ni el tráfico. Por eso, hay que seguir adelante con la promoción de políticas que contribuyan a controlar las drogas ilícitas.

Referencias

- Ambos, K. y Núñez, N. T. (2017). Marco jurídico internacional sobre drogas: estado actual y desafíos para el futuro. En K. Ambos, E. Malarino y M.-C. Fuchs (coords.), *Drogas ilícitas y narcotráfico: nuevos desarrollos en América Latina* (pp. 25-52). Bogotá: Fundación Konrad-Adenauer.
- Aponte Cardona, A. (2017). Acuerdo sobre manejo de drogas ilícitas entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC-EP: hacia un tratamiento menos punitivo y militarista del fenómeno de las drogas. En K. Ambos, E. Malarino y M.-C. Fuchs (coords.), *Drogas ilícitas y narcotráfico: nuevos desarrollos en América Latina* (pp. 149-170). Bogotá: Fundación Konrad-Adenauer.
- Brotóns Remiro, A. (1997). *Derecho internacional*. Madrid: McGraw-Hill.
- Habermas, J. (2011). *Zur Verfassung Europas: Ein Essay*. Berlín: Suhrkamp Verlag.
- International Alert (2016). *Rethinking drug policy from a peacebuilding perspective Studies from Afghanistan, Colombia-Peru and Nigeria*. Recuperado de <http://www.international-alert.org/publications/rethinking-drug-policy-peacebuilding-perspective>
- Murkin, G. (2016). *Will drug use rise? Exploring a key concern about decriminalising or regulating drugs. Transform, Getting drugs under control*. Recuperado de <http://www.tdpf.org.uk/resources/publications/will-drug-use-rise-exploring-key-concern-about-decriminalising-or-regulating>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2016). *Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015*. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/colombia/2016/Julio/Censo_Cultivos_Coca_2015_SIMCI.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2017). *Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016*. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf
- “Palabras del doctor Yesid Reyes, ministro de Justicia y del Derecho de Colombia, con ocasión del segmento especial del 58 periodo ordinario de sesiones de la Comisión de Estupefacientes” (2015, marzo). Recuperado de https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_59/Statements/08_Colombia.pdf

- Pastrana Buelvas, E. (2015). *Problemas y desafíos contemporáneos de la gobernanza global y regional*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Resumen de la conferencia internacional: “Previniendo y revirtiendo las consecuencias sociales negativas del mercado ilícito de drogas: mejores prácticas y lecciones aprendidas” (2015, septiembre 17-18). Recuperado de <https://goo.gl/Qfa2re>
- Sánchez Avilés, C. (2012). *El régimen internacional de control de drogas frente al ‘problema’ mundial de las drogas: evolución, políticas alternativas y resistencia al cambio*. San Diego, CA: University of San Diego.
- Sentencia C-221/1994, de 5 de mayo, despenalización del consumo de la dosis personal.
- Sentencia T-080/2017, de 7 de febrero, derecho fundamental a la consulta previa.
- Steiner, C. y Uribe, P. (coords.) (2014). *Convención Americana sobre Derechos Humanos: comentada*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- United States Department of State (2017). *2017 International Narcotics Control Strategy Report Share*. Recuperado de <https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2017/>

*Enfoques de cooperación internacional
contra las drogas ilegales
en América Latina: ¿competencia
o complementariedad?*

América Latina, política antidroga: oportunidades de cambio en la Administración Trump

Carolina Cepeda Másmela*

Introducción

El régimen internacional (Keohane, 1993) de política antidroga es fuertemente cuestionado debido a que existe un consenso alrededor de su fracaso en el sentido en que la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilícitas han crecido o se mantienen estables y generan profundos impactos sociales, económicos, políticos y de salud pública. La mal llamada guerra contra las drogas dirigida desde los Estados Unidos, pero con un buen grado de aceptación desde los países donde se ha librado, ha recibido diversas críticas por lo poco eficiente de su aplicación y por los efectos que esta ha tenido. Pese a ello y a los intentos de reforma que se han promovido desde distintos sectores políticos y académicos, el régimen sigue sin cambiar sustancialmente, debido, en gran medida, a la inercia institucional y burocrática estadounidense (Bagley y Rosen, 2015), que ahora coincide con los nuevos retos que la Administración Trump (Partido Republicano, 2017-actual) plantea a quienes promueven un cambio en la política, especialmente a las voces que se alzan desde América Latina. Aun así, es necesario señalar que ha habido cambios importantes en varios Estados en los últimos veinte años y que durante la Administración Obama (Partido Republicano, 2009-2017) se abrieron espacios para nuevos enfoques a nivel federal.

El propósito de este capítulo es hacer un balance del contexto latinoamericano en materia de política antidroga, teniendo en cuenta lo incierto de

* Politóloga, magíster en Estudios Políticos y doctora en Ciencia Política. Directora de las maestrías del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Correo electrónico: carocep@gmail.com

la política exterior estadounidense hacia la región, las tendencias de cambio que hay en la actualidad y los debates políticos que se han abierto sobre el régimen de política antidroga. Así, el capítulo empieza, en primer lugar, con una breve caracterización del régimen de política antidroga y una contextualización de la guerra contra las drogas; en segundo lugar, se ofrece un diagnóstico del problema de las drogas ilícitas en las Américas, enfocando el análisis en la producción, el tráfico y el consumo de cocaína, en la medida en que es una de las cadenas que involucra más Estados y actores en la región; en tercer lugar, se aborda la política exterior de la Administración Trump hacia América Latina, haciendo especial énfasis en lo que hasta ahora se puede interpretar como un abandono de la región; y en cuarto lugar, se propone una serie de reflexiones orientadas a contribuir al debate sobre la necesidad de reformar el régimen internacional de política antidroga, especialmente desde un Estado como el colombiano que se encuentra volcado a implementar un acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), hoy Fuerzas Alternativas Revolucionarias del Común (FARC), donde las drogas ilícitas son un asunto central.

Política antidroga: el régimen internacional

El régimen internacional de política antidroga se sustenta en tres convenciones internacionales, a saber: la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

La Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes tuvo la participación de 73 Estados, dentro de los que se encontraban Perú y Bolivia, pero no Colombia. La preocupación central de las partes era “la salud física y moral de la humanidad”, resaltando su “obligación de prevenir y combatir el mal representado por la toxicomanía”. Define como estupefaciente cualquiera de las sustancias de las listas I y II, naturales o sintéticas, y como tráfico ilícito el cultivo o cualquier tráfico de estupefacientes. Las sustancias están clasificadas en cuatro listas y sus restricciones son más estrictas en la lista I que en la lista IV. Así, la función de la Comisión de Estupefacientes del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas es modificar dichas listas, hacer recomendaciones para aplicar la Convención y difundir las medidas entre los Estados no miembros a fin de que evalúen la posibilidad de acogerlas.

El opio, la paja adormidera, la hoja de coca y la planta de cannabis están dentro de la lista I, donde se ubican aquellas sustancias que requieren de un mayor control. Sobre la hoja de coca y la planta de cannabis se estipula que su cultivo debe estar fiscalizado por un organismo de control encargado de designar las zonas y parcelas para ello y de expedir licencias para los cultivadores que, a su vez, están obligados a entregar la cosecha al organismo. De igual forma, deja claro que se puede autorizar el uso de hojas de coca para preparar sustancias que no contengan alcaloides. Además, las partes se comprometen a ejercer control sobre el comercio internacional de estupefacientes mediante la fiscalización sobre importaciones y exportaciones, y personas y empresas dedicadas a ello. Finalmente, compromete a las partes en la lucha contra el tráfico ilícito, esto es, acción preventiva y represiva, ayuda mutua, cooperación internacional y cooperación jurídica entre las partes.

El Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, por su parte, se enfoca, fundamentalmente, en drogas sintéticas y da directrices a los gobiernos para controlar su producción, distribución y consumo, así como para combatir la comercialización ilegal de estas. Al igual que la Convención anterior también clasifica las sustancias estupefacientes en cuatro listas. Prohíbe totalmente el uso de las sustancias clasificadas en la lista I, salvo en los casos en que la finalidad sea médica o científica y se mantenga en cantidades limitadas. Su fabricación, comercio, distribución y posesión están sometidas a un régimen especial de licencias con vigilancia estricta. Su exportación e importación queda completamente prohibida.

Finalmente, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 tiene como eje central el control del tráfico de drogas y obliga a los Estados parte a comprometerse con el control de todas las fases del negocio de las drogas ilícitas, esto es, cultivo, producción, tráfico, distribución, consumo y lavado de activos. Estipula que es fundamental promover la cooperación entre las partes para enfrentar el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, por lo que se espera de estas un compromiso para tipificar como delitos penales en su derecho interno las siguientes acciones:

- producción, fabricación, oferta, distribución, venta, envío, importación o exportación de cualquier estupefaciente o sustancia sicotrópica;
- cultivo de adormidera, arbusto de coca o la planta de cannabis;
- posesión o adquisición de estupefacientes o sustancias psicotrópicas para las actividades mencionadas;

- fabricación, transporte o distribución de equipos y sustancias para estos mismos fines; y
- conversión o transferencia de bienes sabiendo que proceden de alguna de las actividades mencionadas y el encubrimiento del origen de tales bienes.

En el mismo sentido, la Convención define parte de la cooperación entre las partes en prácticas concretas como la extradición, la asistencia jurídica recíproca, la erradicación de cultivos según lo estipulado en las convenciones anteriores y el control de precursores químicos; en otras palabras, esta convención demanda de todos los Estados miembros una criminalización de toda la cadena de producción de drogas ilícitas, que incluye sus eslabones más débiles: cultivadores y consumidores.

De acuerdo con Thoumi (2008), la primera Convención respondía más a interpretaciones que a intereses materiales o reales de los Estados que la construyeron, mientras que en los otros dos casos se puede observar una relación entre lo acordado, por un lado, y el aumento del consumo de drogas psicoactivas en las décadas de 1960 y 1970 en los Estados Unidos y Europa, y el desarrollo y la consolidación de los mercados de las drogas ilegales durante la década de 1980, por el otro. De ahí que se puedan hacer fuertes cuestionamientos a la clasificación de sustancias establecida en 1961, que sirvió como base para las siguientes convenciones, en la medida en que no responde a amenazas tangibles, sino más bien a las construcciones y percepciones que Estados poderosos hicieron en su momento; esto resulta más problemático todavía si se tiene en cuenta que cualquier intento de reforma del régimen debe pasar por la revisión de los listados de sustancias psicoactivas y su clasificación, y en la medida en que estos se basan en supuestos, estereotipos e interpretaciones, su debate político se hace más complicado.

En una línea de argumentación que no es contradictoria con la anterior, Molano (2017) afirma que, si bien es cierto que este régimen refleja los intereses de los Estados Unidos en el abordaje de las drogas ilícitas, sí hay una participación activa de los Estados de la región andina en su construcción. Colombia, Perú y Bolivia identifican en el negocio del narcotráfico una amenaza a su seguridad nacional, por el poder que alcanzaron las organizaciones criminales, por la organización de grupos contestatarios contra los programas de erradicación forzosa o por el involucramiento de grupos armados subversivos en alguna de las fases de producción. En ese sentido, según Molano, estos Estados logran llevar una posición conjunta a los foros internacionales que les permite obtener

recursos para el combate al narcotráfico y ciertos beneficios en el acceso a los mercados estadounidense y europeo. Reconocer la capacidad de agencia de los Estados andinos en la construcción de este régimen es de vital importancia por dos razones fundamentales: en primer lugar, es posible identificar su capacidad de incidencia en el diseño y la implementación de normas internacionales en consonancia con sus intereses internos; y, como consecuencia, en segundo lugar, se pone en evidencia el potencial que tienen para incidir en un rediseño de este, siempre que sean capaces de alinear sus intereses con los de otros Estados en marcos interpretativos distintos al del prohibicionismo.

Para contribuir a esta discusión en los dos sentidos expuestos, es importante comprender que este régimen también se construye a partir de la contribución estadounidense y su guerra contra las drogas. Esto, dado que de allí se derivan importantes supuestos sobre los que se basa el régimen que, además, tiende a desconocer sus mayores fracasos a la luz de los objetivos trazados.

La guerra contra las drogas y su construcción desde los Estados Unidos

La guerra contra las drogas se declaró formalmente en 1971 durante la Administración de Richard Nixon (Partido Republicano, 1969-1974), pero antes habían sido interpretadas como un peligro para la sociedad estadounidense desde comienzos del siglo xx. Con estos antecedentes, la estrategia prohibicionista y condenatoria se profundiza durante la Administración de Ronald Reagan (Partido Republicano, 1981-1989), para consolidarse en los años posteriores. La aproximación general construida desde los Estados Unidos parte del supuesto de que la responsabilidad es exógena a su sociedad y su Estado: esta se encuentra en los países productores y en los grupos “indeseables” dentro del país (Campbell, 1992). De ahí que las drogas se identifiquen como una amenaza a la seguridad, no solo material del Estado, sino también simbólica y social. En ese marco, la interpretación que se ha privilegiado es una de prohibición y castigo (Bertman, Blachman, Sharpe y Andreas, 1996), donde las estrategias privilegiadas son interdicción, erradicación, combate a organizaciones traficantes en países productores y criminalización de los consumidores dentro de los Estados Unidos (Cepeda y Tickner, 2017).

Así, el principal objetivo de la guerra contra las drogas desde esta aproximación ha sido disminuir la cantidad de cocaína disponible en las calles para los consumidores, no solo bloqueando su entrada al país, sino tratando de incidir también en su precio y pureza (véase figura 1).

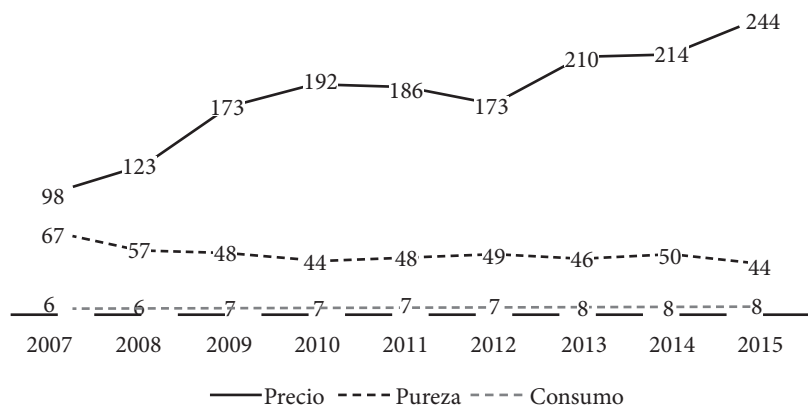


FIGURA 1. Precio, pureza y consumo de cocaína en los Estados Unidos en el periodo de 2007-2015.

Nota: Las cifras de precio se expresan en dólares, las de consumo en porcentaje de población y las de pureza en porcentaje.

Fuente: Elaboración propia con datos disponibles en el *National Drug Threat Assessment 2016* (Drug Enforcement Administration [DEA], 2016).

De acuerdo con estos datos, es posible afirmar que el comportamiento del consumo de cocaína no tiene el desempeño que se esperaría desde el paradigma punitivo; esto es, no hay variaciones en este según las modificaciones del precio ni de la pureza. El consumo se ha tratado a través de programas de prevención y tratamiento de manera marginal y el gran enfoque ha estado en la persecución y el encarcelamiento de distribuidores y consumidores, lo que en cifras concretas se ha traducido en varios problemas, tales como sesgo racial en las penalidades, costos financieros y altos niveles de encarcelamiento con una baja proporcionalidad en las penas (Bewley-Taylor, Hallam y Allen, 2009; Crisis Group, 2008).

La oferta de cocaína, por su parte, también ha sido tomada en consideración en el paradigma punitivo promovido desde los Estados Unidos. La tendencia ha sido evitar que la cocaína esté disponible en las calles estadounidenses y el presupuesto designado para ello es superior al del control de la demanda; sin embargo, como se puede observar en la figura 2, hay un crecimiento en la asignación presupuestal para el control de la demanda, aunque concentrado, principalmente, en el tratamiento del consumo y no en la prevención.

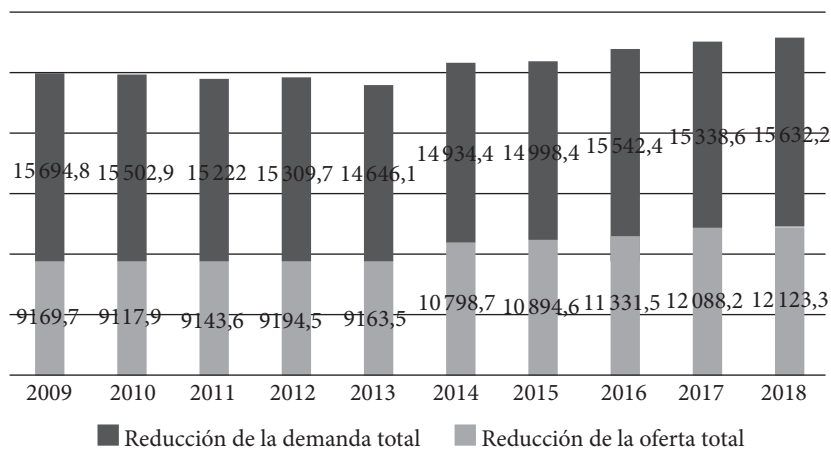


FIGURA 2. Presupuesto para el control de drogas en los Estados Unidos durante 2009-2018.

Nota: Cifras expresadas en millones de dólares.

Fuente: Elaboración propia con datos disponibles en el *National Drug Control Budget. Fiscal Year 2018 Funding Highlights 2017* (Executive Office of the President of the United States, 2016).

Según la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas de los Estados Unidos, los programas de reducción de la demanda son los que se enfocan en el tratamiento de consumidores y en la prevención, mientras que los programas de reducción de la oferta se concentran en tres áreas fundamentales: 1) fortalecimiento de la ley, 2) interdicción doméstica y 2) interdicción internacional. Como ya se señaló, hay mayor presupuesto para las actividades de control de la oferta, que además se complementan con el gasto en cooperación internacional para el fortalecimiento de la ley y el control internacional de las drogas ilícitas, lo cual refuerza la lectura que se hace de este asunto como un problema de seguridad nacional y no como uno de salud pública y desarrollo socioeconómico (véase figura 3).

De acuerdo con los datos de WOLA, los mayores receptores de esta cooperación han sido Colombia, México, la regional de Centroamérica y Perú. Sin embargo, es importante hacer tres observaciones sobre el comportamiento del presupuesto para el periodo de 2011-2017. En primer lugar, en 2012 y 2013, México (USD 248 500 000 y USD 195 077 000, respectivamente) recibió mayor presupuesto que Colombia (USD 141 100 000 y USD 152 322 000, respectivamente). Este aumento, por supuesto, coincide con la Administración de Felipe Calderón (2006-2012), la Iniciativa Mérida y la guerra contra los cárteles del narcotráfico en México.

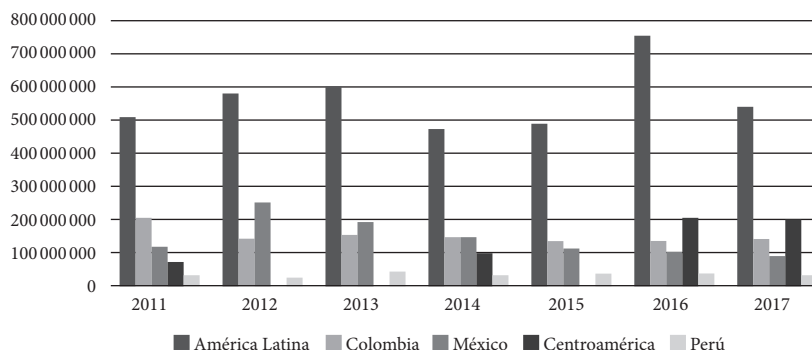


FIGURA 3. Gasto en cooperación para el fortalecimiento de la ley y el control internacional de drogas en las Américas durante 2011-2017.

Nota: Cifras expresadas en dólares.

Fuente: Elaboración propia con datos del Monitor de Asistencia en Seguridad de Washington Office on Latin America (WOLA).

En segundo lugar, el presupuesto para la regional Centroamérica aumentó significativamente en los últimos dos años, pasando de USD 71 508 000 en 2011 a USD 200 000 000 en 2017, aunque sin datos disponibles para 2012, 2013 y 2015. Este aumento presupuestal guarda estrecha relación con la Iniciativa Mérida, implementada en México y Centroamérica desde 2008 concentrada, fundamentalmente, en el combate al narcotráfico y la prevención de violencia. De acuerdo con el Índice de Paz México 2017 (Institute for Economics & Peace, 2017), los años de mayor incremento de la violencia por la guerra contra los cárteles fueron 2011 y 2012, con una baja sustancial en los siguientes años; sin embargo, se señala que, en 2016, se produjo un aumento del 18 % en la tasa de homicidios, relacionada con un incremento en la disponibilidad y el uso de armas de fuego. Así las cosas, la prevención de la violencia sigue siendo un objetivo difícil de alcanzar, donde pareciera que su priorización y la creciente asignación presupuestal desde 2013 van en su propio detrimento.

Y, en tercer lugar, el presupuesto asignado para Colombia muestra cambios importantes desde 2011, cuando fue de USD 204 000 000, y descendió a USD 143 000 000 en 2017. Este cambio se enmarca, por supuesto, en el cambio de estrategia del Gobierno colombiano en materia de política antidroga como parte del proceso de negociación e implementación del acuerdo de paz con la exguerrilla de las FARC, que se ha acompañado también de un cambio de discurso a nivel internacional en el que se aboga por una reforma del régimen internacional de drogas ilícitas.

El cambio de Colombia también se ha traducido en decisiones concretas sobre la forma como se controlan los cultivos ilícitos, como la polémica suspensión de las fumigaciones con glifosato en mayo de 2015. Esta decisión ha sido ampliamente cuestionada desde los Estados Unidos, incluso durante la Administración Obama, dado que hubo un incremento significativo en los cultivos de hoja de coca y, como era de esperarse, una disminución en la erradicación.

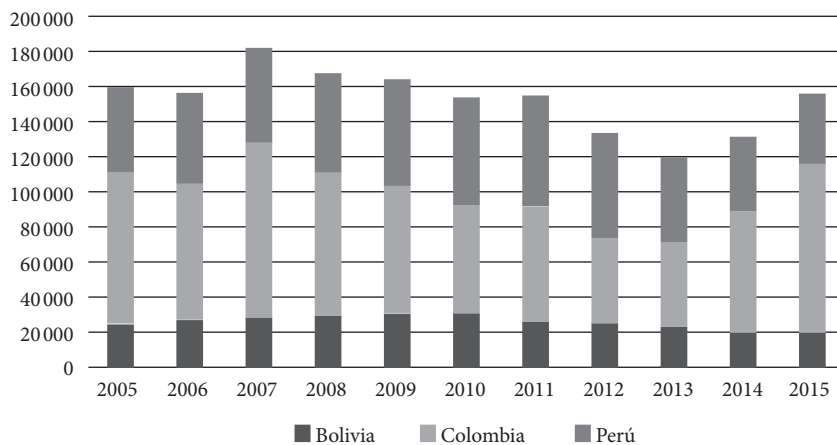


FIGURA 4. Cultivo de hoja de coca en la región andina.

Nota: Cifras en hectáreas cultivadas.

Fuente: Elaboración propia según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2017).

Como se puede observar en la figura 4, Colombia es el principal productor de hoja de coca y los cultivos muestran un incremento sustancial desde 2014 (69 000 ha) para alcanzar en 2015 (96 000 ha) los niveles de 2007 (99 000 ha) y llegar a la cifra escandalosa de 146 000 ha en 2016. Esto, por supuesto, está en estrecha relación con el aumento significativo que se da en el potencial de cocaína que se comporta de acuerdo con lo que presenta la figura 5.

Este comportamiento de la producción de cocaína en Colombia ha generado fuertes críticas tanto dentro como fuera del país. Internamente, los cuestionamientos se han dirigido contra las decisiones que ha tomado el Gobierno Santos (Partido de la Unidad Nacional, 2010-2018) en materia de política antidroga, con el fin, entre otras cosas, de facilitar la implementación del acuerdo negociado con las FARC. Externamente, las alarmas se han encendido desde la Organización de las Naciones Unidas y desde los Estados Unidos, desde donde el presidente Donald Trump anunció que era posible descertificar a Colombia por su mal desempeño en el control del cultivo de hoja de coca y la producción de cocaína.

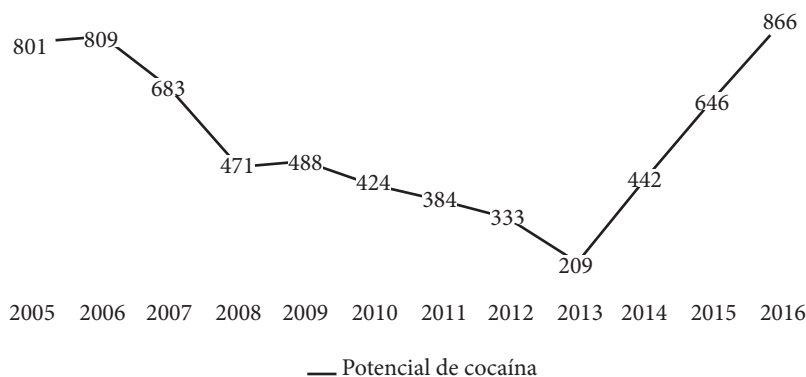


FIGURA 5. Potencial de cocaína en Colombia.

Fuente: Elaboración propia según la UNODC (2017).

Esta declaración puede entenderse como un retorno reforzado al paradigma punitivo desde los Estados Unidos, donde además la DEA definió la cocaína como la principal amenaza para la sociedad estadounidense, aun cuando el consumo de opioides es mayor en plena consonancia con la presión que se empieza a ejercer sobre Colombia. Este cambio se puede entender como un retroceso si se tienen en cuenta el rumbo que tomó la política antidroga durante la Administración Obama y los cambios que se han promovido en distintos Estados del continente en los últimos años.

Cambios en las Américas

Pese al enfoque prohibicionista adoptado por los Estados Unidos y su refuerzo durante el actual Gobierno, hay varios cambios en las últimas décadas respecto del consumo y la producción de marihuana, la atención a la demanda y las penalidades asociadas al consumo de cocaína y *crack*. A septiembre de 2017, 8 estados¹ y el Distrito de Columbia han legalizado el consumo de marihuana para uso recreativo y 22 para uso medicinal.²

La Administración Obama, por su parte, modificó sutilmente la política antidroga a nivel federal mediante dos decisiones importantes. Primero, abandonando la práctica de la Administración Bush de perseguir a los

¹ Alaska, California, Colorado, Maine, Massachusetts, Nevada, Oregon y Washington.

² Arizona, Connecticut, Delaware, Hawaii, Maryland, Michigan, Minnesota, Montana, New Hampshire, New Jersey, New Mexico, New York, Ohio, Rhode Island, Vermont, North Dakota, Arkansas, Louisiana, Illinois, Indiana, Pennsylvania y Florida.

consumidores de marihuana en los estados donde su consumo había sido legalizado o descriminalizado; y segundo, en 2010, el Congreso pasó la Fair Sentencing Act en la que se modificaron las penalidades de los mínimos mandatorios aumentando las cantidades mínimas de posesión de drogas como se ve en la tabla 1.

TABLA 1. Mínimos mandatorios.

PENA	CANTIDAD	
5 años	Cocaína	500-4999 g
	<i>Crack</i>	28-279 g
10 años	Cocaína	5 kg o más
	<i>Crack</i>	280 g o más

Fuente: Elaboración propia con información disponible en <https://www.dea.gov/druginfo/ftp3.shtml>.

Los cambios también incluyen varias decisiones y prácticas desde América Latina. En 2013, Uruguay se convirtió en el primer país del mundo en legalizar la producción, el comercio y el consumo de marihuana para sus ciudadanos, siendo completamente vanguardista en ese sentido. Siguiendo la misma tendencia, aunque con menos alcances, se produjeron varios cambios en el enfoque sobre el consumo de marihuana: en 2015, Jamaica descriminalizó la posesión de marihuana y legalizó su consumo por razones religiosas; desde 2013, Argentina, Chile, Colombia y Puerto Rico legalizaron el consumo para fines medicinales; y en 2017, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Venezuela han descriminalizado la posesión de marihuana.

Por otra parte, la Comisión Global de Drogas, liderada por los expresidentes César Gaviria (Colombia), Ernesto Zedillo (México) y Fernando Henrique Cardoso (Brasil), sigue promoviendo el debate alrededor de los fracasos de la guerra contra las drogas y busca promover enfoques alternativos para aproximarse a problemas como el consumo, la producción y el tráfico y los efectos negativos que el paradigma punitivo tiene en materia de salud pública, derechos humanos y seguridad (Global Commission on Drug Policy, 2014).

En ese marco, la discusión alrededor del cultivo de hoja de coca, condición básica para la producción de cocaína, también se ha abierto. Bolivia aparece como un Estado innovador en la implementación de una política alternativa de producción de coca desde que Evo Morales (MAS, 2006-actual) llegó a la presidencia, manteniendo un compromiso fuerte con las demandas del movimiento cocalero que también preside. El enfoque que ha promovido

se enmarca dentro del eslogan de “Cocaína cero, pero sin coca cero”, en el que el control de los cultivos de hoja de coca está en manos de las comunidades cocaleras.

En esta estrategia, el máximo permitido de cultivo es un cato³ por familia y son las comunidades las que se encargan de este control, contando con el apoyo y la verificación a través de censos oficiales e imágenes satelitales (Farthing y Ledebur, 2015). Su diseño tiene cinco componentes fundamentales implementados con ayuda de cooperación de la Unión Europea: 1) titulación de tierras para familias cocaleras, 2) registro de los cultivos en la Unidad de Desarrollo Social y Económico, 3) una base de datos para monitorear los cultivos y las ventas legales de hoja de coca, 4) programas de desarrollo integrados para diversificar los cultivos y 5) empoderamiento de las comunidades para facilitar el autocontrol (Grisaffi y Ledebur, 2014).

Como se señaló en la sección anterior, el acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC tiene un punto sobre drogas ilícitas en el que se proponen varios cambios en la política actual, que van en consonancia con los cambios promovidos en Bolivia. En él se señala que sentar las bases para la construcción de la paz tiene como precondition una solución definitiva al problema de las drogas; con ese espíritu, ambas partes acuerdan el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, cuyos objetivos son superar las condiciones de pobreza mediante la creación de condiciones de bienestar y buen vivir; promover la sustitución voluntaria; incentivar la creación de organizaciones solidarias que contribuyan a la creación de oportunidades productivas para los cultivadores y el desarrollo de lazos de confianza entre la comunidad; fortalecer la participación y las capacidades de las organizaciones campesinas; e incrementar la presencia institucional del Estado (“Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, 2016). Este programa, además, está atravesado por otros elementos del Acuerdo General como la Reforma Rural Integral, la participación comunitaria y el desarrollo alternativo, al tiempo que reconoce de manera tácita el fracaso de los enfoques previos respecto de la incapacidad de cumplir con los objetivos trazados y los efectos en la vida de las comunidades campesinas.

Los esfuerzos de la Administración Santos no se circunscriben solo al proceso de negociación con las FARC, sino que incluyeron otros de carácter institucional como la creación de la Comisión Asesora para la Política de

³ Un cato equivale a 1600 m².

Drogas en Colombia, que para 2015 hizo recomendaciones orientadas a la incorporación de algunos elementos importantes a la política, tales como los derechos humanos, la descriminalización de cultivadores de hoja de coca y consumidores —los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico— y la priorización de la protección humana por encima del desmantelamiento de las redes de tráfico de drogas. Esta comisión recomendó la suspensión de las fumigaciones con glifosato teniendo en cuenta la evidencia sobre su falta de efectividad y los efectos negativos nocivos en la salud de las personas expuestas a este, hecho que se tradujo en una decisión del Estado colombiano en meses posteriores.

Colombia, además, ha llevado su posición y sus intenciones de reforma de la política antidroga a diferentes escenarios internacionales. Así lo hizo en la 32 Conferencia Internacional para el Control de Drogas, celebrada en junio de 2015, donde su propuesta consistió en plantear una nueva aproximación al problema de las drogas ilícitas orientada por la preservación de la salud humana, reformar el sistema de clasificación de sustancias ilícitas del régimen de política antidroga, incorporación de una dimensión de derechos humanos, enfoque en el desarrollo alternativo, proporcionalidad de las penas y el reconocimiento de la autonomía de los Estados para acercarse al problema en su contexto propio (Cepeda, 2016).

En el mismo sentido, puede entenderse el trabajo adelantando en el marco de la Organización de Estados Americanos y el discurso del entonces ministro de Justicia, Yesid Reyes, para alcanzar una posición conjunta alrededor de la promoción de un cambio de enfoque en el tema de drogas ilícitas en la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas que se celebraría en mayo de 2016. Los argumentos de Colombia para respaldar su posición en este debate consisten en mostrar cómo el caso colombiano proporciona lecciones valiosas sobre lo que funciona y lo que no en lo que respecta al combate del crimen organizado y su impacto en la economía y el tejido social, al enfoque punitivo en el consumo, a las metas sobre política antidroga y a los efectos colaterales (Cepeda y Tickner, 2017).

En síntesis, las decisiones y posiciones que se han tomado desde y dentro de varios Estados del hemisferio parecen reafirmar la necesidad global de reformar el régimen internacional de política antidroga, señalando la responsabilidad que como sociedad parece haber en los errores cometidos. Pese a ello, la Administración Trump parece ir en contravía, al menos en lo que respecta a las pocas declaraciones que ha hecho sobre el tema; aun así, es

importante señalar que su política exterior hacia América Latina es todavía incierta, hecho que puede interpretarse de distintas formas para la región.

Trump, América Latina y la incertidumbre

Si bien América Latina no ha constituido una prioridad geográfica para la política exterior estadounidense, sí es importante resaltar que su relación ha tenido profundos altibajos temporales y geográficos. La percepción de los Estados Unidos como una amenaza para América Latina se construye a partir de la guerra entre este y México en 1846, y sus diferentes incursiones en Centroamérica; al mismo tiempo, su rol en la invasión francesa a México a partir de 1862 también le valió un papel de protector del hemisferio, retomando el espíritu de la doctrina Moroe de 1823 (Gilderhus, 2006). Ya a lo largo del siglo xx su participación en distintos asuntos de la región ha oscilado entre el abandono, dando por sentado que es su área natural de influencia, y la intervención en momentos clave, como en los años posteriores a la Revolución cubana en el marco de la Guerra Fría cuando interviene directamente a través de estrategias concretas como la Alianza para el Progreso y la Doctrina de Seguridad Nacional.

Ya en la década de 1980 fue el narcotráfico el tema que dominó la agenda de los Estados Unidos hacia América Latina y, en particular, hacia los países de la región andina (Bertman *et al.*, 1996). La década de 1990, por su parte, se caracterizó por un énfasis en el libre comercio, que se materializa en el tratado de libre comercio con México y Canadá y en la iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas. Y la primera década del siglo xxi realocaliza toda la atención estadounidense en Oriente Medio y la lucha contra el terrorismo a partir de los atentados de Nueva York del 11-S, hecho que viene acompañado de un abandono tácito de América Latina, con excepción de Colombia, que logra mantenerse en la agenda gracias a los vínculos que construyen las administraciones Pastrana (Partido Conservador 1998-2002) y Uribe (Movimiento Primero Colombia, 2002-2010) entre el conflicto armado, el narcotráfico y el terrorismo global (Rojas, 2006).

No obstante, a lo largo del siglo xxi los temas de seguridad han llamado la atención de los Estados Unidos hacia Colombia, México y Centroamérica, sin que eso les otorgue un nivel prioritario en la política exterior de este país. Pese a ello, hasta la Administración Obama parecía haber más interés hacia la región en temas relacionados con libre comercio y migraciones. De hecho, se abrió el espacio para retomar relaciones con Cuba

desde una aproximación de acercamiento, lo cual dio signos de apertura entre los dos Estados.

Esto se ha visto modificado desde que Donald Trump asumió la presidencia. Su discurso como candidato giró en torno a la necesidad de “hacer América grande otra vez”, asumiendo que para ello era necesario cierto tipo de retirada de varios asuntos globales; hecho que se ha llevado a la práctica en decisiones como la retirada de los Estados Unidos de foros y organizaciones internacionales como el Acuerdo de París y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. También se ha reafirmado a través de decisiones como la revisión de los términos del tratado de libre comercio con México y Canadá; siendo igualmente dicente sobre su poco interés por América Latina el hecho de que a noviembre de 2017 sigan vacantes las embajadas de Argentina, Bahamas, Belice, Bolivia, Cuba, República Dominicana, Haití, Honduras, Jamaica, Paraguay, Trinidad y Tobago y Venezuela, así como la demora en los nombramientos de funcionarios para América Latina dentro del Departamento de Estado.

En agosto de 2017, Mike Pence, vicepresidente de los Estados Unidos, realizó una visita a cuatro países latinoamericanos: Argentina, Chile, Colombia y Panamá, en la que se intentó mostrar una mayor cercanía por parte de la Administración Trump. Sin embargo, los temas que se trataron giraron en torno a la situación de Venezuela y a las posibilidades de una mayor intervención estadounidense, hecho que genera un consenso por oposición entre los países de la región y no contribuye realmente a generar una mayor cercanía.

En el caso de Colombia, como ya se señaló, ha habido más presión desde los Estados Unidos por el aumento en los cultivos de hoja de coca que se ha materializado en la amenaza con la descertificación. Esta amenaza levantó las alarmas entre distintas organizaciones que trabajan en el tema como la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos y el Diálogo Interamericano, desde donde se hicieron pronunciamientos de respaldo a Colombia, su desempeño histórico y la necesidad de consolidar bases para la implementación del acuerdo de paz con las FARC. El Gobierno colombiano, por su parte, respondió afirmando que los programas de erradicación están funcionando sin el complemento de las fumigaciones con glifosato y que las metas anuales se alcanzarán.

Así, la respuesta de Colombia y la actitud del Gobierno parecen ser distintas de aquellas asumidas en años anteriores como durante la Administración Samper (Partido Liberal, 1994-1998), cuando todas las recomendaciones hechas desde los Estados Unidos se siguieron (Pardo y Tokatlian, 2010). Este

cambio, por supuesto, está relacionado con la decisión de promover una reforma al régimen internacional de drogas por parte de la Administración Santos, en consonancia con el acuerdo de paz con las FARC y la necesidad de crear condiciones políticas para su implementación.

En este punto es importante, entonces, preguntarse por las probabilidades que hay de seguir promoviendo tales reformas, al tiempo que se empieza a implementar lo acordado con las FARC, en una especie de abandono regional por parte de la Administración Trump. Por un lado, este contexto podría interpretarse como una oportunidad política para que los Estados de la región, entre ellos Colombia, gocen de mayor autonomía para aproximarse a temas y problemas complejos e intentar resolverlos desde sus experiencias, conocimiento y proyectos políticos. Por otro, dentro de ese abandono, la Administración Trump ha lanzado mensajes claros sobre su posición con respecto a los cambios que se promuevan en la política antidroga a través de la amenaza de descertificación contra Colombia y, de manera más sutil, con la designación de Francisco Palmieri, quien fuese director del Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, como subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental; estos signos podrían constituir advertencias contundentes sobre lo que sí es importante para los intereses de los Estados Unidos en América Latina, lo cual generaría obstáculos para la mencionada autonomía.

En síntesis, América Latina parece no tener mucha importancia en la política exterior estadounidense, excepto por la producción y el tráfico de drogas ilícitas que, hasta ahora, es el único tema que llama la atención de la Administración Trump. La respuesta de Colombia puede leerse como un intento por buscar autonomía en este punto, hecho que se facilita también por la reducción de presupuesto en cooperación destinado a este asunto; el caso de México y Centroamérica podría ser más preocupante en el sentido en que desde la Administración Obama ha habido un redireccionamiento de tales recursos hacia iniciativas en la región, por lo que su capacidad para desprenderse del direccionamiento estadounidense podría estar mucho más limitada.

Posibilidades de cambio: una reflexión final

El balance del contexto latinoamericano y la política antidroga deja varias reflexiones finales. En primer lugar, y desde una perspectiva metodológica, este ejercicio implica tener en cuenta diversos factores como los debates

políticos sobre el régimen de política antidroga, las tendencias de cambio que hay en los países de la región y la política exterior de los Estados Unidos hacia América Latina, por lo cual es importante resaltar la necesidad de incorporar distintos niveles de análisis con el fin de comprender las posibilidades de cambio y los obstáculos para ello en la política antidroga.

En segundo lugar, y ya en términos de las posibilidades de cambio, resulta de crucial importancia el papel que Colombia puede desempeñar en la construcción de una aproximación distinta al problema de las drogas ilícitas. Las necesidades de cambios a nivel interno llevan al Estado a buscar cambios internacionales que se puedan armonizar con estos y que, además, los faciliten. En ello, Colombia puede afianzar su búsqueda de autonomía frente a los Estados Unidos, pero también es importante tener en cuenta el contexto electoral y los cambios que se pueden derivar de los resultados que se den.

Y, en tercer lugar, la falta de interés de los Estados Unidos por América Latina en el contexto actual puede asumirse como una oportunidad para la búsqueda de autonomía por parte de los Estados de la región; sin embargo, es importante tener en cuenta la llegada al poder de partidos y coaliciones de derecha en Estados como Argentina y Brasil, la respuesta que pueda generar en la Administración Trump dicha búsqueda y la misma inercia institucional que no solo está presente en los Estados Unidos y los organismos internacionales, sino también en los mismos Estados latinoamericanos.

Así las cosas, a manera de recomendación final, es importante que la Administración Santos mantenga esfuerzos para que el debate sobre el régimen de política antidroga se profundice en distintos foros multilaterales, desde donde se pueden generar condiciones políticas que contribuyan a una adecuada implementación del acuerdo de paz con las FARC. En ello, es fundamental que el actual Gobierno haga un diagnóstico sobre los principales obstáculos que hay para que este cambio se dé de manera adecuada, en el que se incluyan varios actores y varios elementos contextuales, a saber:

- las burocracias nacionales e internacionales encargadas del diseño, la implementación y la evaluación de políticas de erradicación y sustitución de cultivos de uso ilícito;
- las comunidades de cultivadores de hoja de coca, que han experimentado los aciertos y los errores de la actual política, y pueden tener conocimientos sobre alternativas que no se han incorporado en los diseños existentes, con los cuales contribuir a la transformación de estas políticas;

- las instituciones estatales de distintos niveles de gobierno, que deben empezar a asumir su rol como actores fundamentales en el cambio de política;
- la fuerza pública que está empezando a compartir su saber hacer en algunos aspectos de la política antidroga y debería retirarse de otros tales como la erradicación y sustitución de cultivos ilícitos para contribuir a una desecuritización de la producción y el consumo de drogas ilícitas (Cepeda y Tickner, 2017).

Referencias

- “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” (2016, noviembre 24). Acuerdo final. Recuperado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Bagley, B. M. y Rosen, J. D. (2015). Analytical conclusions: The search for alternative drug policies in the Americas. En *Drug trafficking, organized crime, and violence in the Americas today* (pp. 412-423). Florida: University Press of Florida.
- Bertman, E., Blachman, M., Sharpe, K. y Andreas, P. (1996). *Drug war politics: The price of denial*. Los Ángeles: University of California Press.
- Bewley-Taylor, D., Hallam, C. y Allen, R. (2009). *The incarceration of drug offenders: An overview*. Londres: University of London.
- Campbell, D. (1992). *Writing security*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Cepeda Másmela, C. (2016). Las relaciones entre Colombia y Estados Unidos en un contexto de transformaciones hemisféricas y hacia un escenario de posconflicto. En E. Pastrana Buelvas y H. Gehring (eds.), *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto* (pp. 409-441). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Cepeda Másmela, C. y Tickner, A. B. (2017). Desecuritizing the “War on Drugs”. En Marcial A. G. Suarez, R. Duarte Villa y B. Weiffen (eds.), *Power dynamics and regional security in Latin America* (pp. 295-318). Londres: Palgrave MacMillan.
- Crisis Group (2008). *La droga en América Latina I: perdiendo la lucha*. Recuperado de <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=uploads/media/2328>
- Drug Enforcement Administration (s. f.). Drug fact sheets. Recuperado de <https://www.dea.gov/druginfo/factsheets.shtml>
- Drug Enforcement Administration (2016). *2016 National Drug Threat Assessment Summary*. Recuperado de [https://www.dea.gov/resource-center/2016 %20 NDTA %20Summary.pdf](https://www.dea.gov/resource-center/2016-%20NDTA-%20Summary.pdf)

- Executive Office of the President of the United States (2016). *National Drug Control Strategy FY 2017 Budget and Performance Summary*. Recuperado de https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/fy2017_budget_summary-final.pdf
- Farthing, L. C. y Ledebur, K. (2015). *Habeas coca: Bolivia's community coca control*. Nueva York: Open Society Foundations.
- Gilderhus, M. T. (2006). The Monroe doctrine: Meanings and implications. *Presidential Studies Quarterly*, 36(1), 5-16.
- Global Commission on Drug Policy (2014). *Taking control: Pathways to drug policies that work*. Recuperado de <http://www.globalcommissionondrugs.org/reports/taking-control-pathways-to-drug-policies-that-work/>
- Grisaffi, T. M. y Ledebur, K. (2014). *Supply control or social control? Coca, eradication and development in the Andes*. Ponencia presentada en Insecure Spaces in Latin America: Encounters with Violence and Drugs, University of Oxford.
- Institute for Economics & Peace (2017). *Índice de Paz México 2017*. Recuperado de http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/03/MPI17_Spanish_WEB_v2_27.03.pdf
- Keohane, R. O. (1993). *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Molano Cruz, G. (2017). A view from the south: The global creation of the war on drugs. *Contexto Internacional*, 39(3), 633-653.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2017). *Informe mundial sobre las drogas 2017*. Viena: Naciones Unidas. Recuperado de https://www.unodc.org/wdr2017/field/WDR_Booklet1_Exsum_Spanish.pdf
- Pardo, R. y Tokatlian, J. G. (2010). Segundo centenario y política exterior: una reflexión en torno a Colombia. En M. T. Calderón e I. Restrepo (eds.), *Colombia 1910-2010* (pp. 199-274). Bogotá: Taurus.
- Rojas, D. M. (2006). Balance de la política internacional del gobierno Uribe. *Análisis Político*, 19(57), 85-105.
- Security Assistance Monitor (s. f.). Data. Recuperado de <https://securityassistance.org/data/country/military/country/2011/2017/all/Latin%20America%20and%20the%20Caribbean/>
- Thoumi, F. (2008, julio 3). La normatividad internacional sobre drogas y la evaluación de los resultados de la Sesión Especial d. En *Razón Pública*. Recuperado de <https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/395-la-normatividad-internacional-sobre-drogas-y-la-evaluacion-los-resultados-de-la-sesispecial-d.html>

La estrategia de cooperación en la lucha contra las drogas de la Unión Europea hacia América Latina

Louise Lowe*

Introducción

El problema internacional y transnacional de las drogas ilícitas ha sido uno de los asuntos más importantes en la agenda global en las últimas décadas y ha provocado un gran rango de acciones y posturas de muchos actores. América Latina y el Caribe (ALC) es un punto central en este escenario, dado que es una de las fuentes más grandes en la producción y distribución global de las drogas ilícitas. La Unión Europea (UE), entre otros actores, viene trabajando con la región desde hace años, en varios ámbitos, en la lucha contra las drogas. Aunque los Estados Unidos han sido, tradicionalmente, el “actor dominante para la definición y fiscalización de las políticas de control de drogas” (Ramírez, 2017, p. 330), el rol de la UE en la problemática global, y en la de ALC en particular, ha crecido y hoy en día es importante por varias razones. Primero, cuando la comunidad internacional acordó los principales tratados internacionales por la lucha contra las drogas, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los países europeos mostraron niveles muy bajos de consumo de las drogas ilícitas (Collins y Soderholm, 2016, p. 11).¹ Pero si reconocemos que, por ejemplo, el mercado europeo de la cocaína duplicó entre 1998 y 2009 (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction

* MA (hons.) en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Aberdeen (Escocia). Es profesora de cátedra de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia).
Correo electrónico: louisel100@yahoo.co.uk

¹ Todas las traducciones de fuentes originales en inglés son hechas por la autora.

[EMCDDA], 2013, citado en Stambøl, 2016, p. 2), mientras el mercado estadounidense bajó, es claro que la importancia de la UE en el asunto ha aumentado a nivel global. Además, la UE y los Estados Unidos han demostrado históricamente estrategias distintas en la lucha contra las drogas, lo que presenta un tema interesante para el análisis académico y lo que será abordado en la última sección de este capítulo. Es más, el proyecto de integración europea es un experimento supranacional que va mucho más allá que cualquier otro parecido en el sistema internacional actual. Por eso, con la economía de comercio más abierta del mundo, la libertad de movimiento de personas y bienes dentro de la zona Schengen, y con más del 70 % de las fronteras externas de la UE siendo marítimas (EMCDDA, 2017, p. 10), se puede considerar a la UE una región vulnerable a las consecuencias negativas del problema global de las drogas. Todo lo anterior incentiva un rol activo de la UE en la lucha contra las drogas, por ejemplo, a través de su cooperación internacional y birregional, que sugiere que la UE puede tener experiencias y estrategias de valor en un momento de transición en el enfoque global de la lucha contra las drogas.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante resaltar que toda discusión del tema de drogas pasa actualmente en un contexto que viene cambiando en los últimos años. Como será considerado en el capítulo, el panorama de la llamada guerra contra las drogas ha cambiado a nivel internacional, con muchos actores que critican el enfoque basado en la prohibición, criminalización y seguridad, y que provoca violencia y marginalización de las comunidades afectadas, problemas de salud pública, impactos negativos para el medio ambiente y la violación de los derechos humanos, entre otros (Collins y Soderholm, 2016, p. 6; Health Poverty Action, 2015, p. 1). Más allá de los problemas asociados con el enfoque tradicional de la comunidad internacional, se resalta que tal “guerra” tampoco ha funcionado en su objetivo de disminuir globalmente la producción y el consumo de drogas, lo cual instiga un cambio grande “tanto respecto del discurso público, como de la evidencia científica, y la implementación de las políticas” (Comisión Global de Política de Drogas, 2016). Algunos países de ALC son de los que más promueven un nuevo enfoque en la lucha contra las drogas —por ejemplo Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Uruguay— y han pedido en varios foros un nuevo diálogo y pensamiento dentro de la comunidad internacional sobre el tema (Collins y Soderholm, 2016, p. 13; Wilches, 2016, p. 2). Por tanto, en este contexto, resulta interesante e importante considerar dónde cabe la estrategia de cooperación en la lucha contra las drogas de la UE hacia ALC en el nuevo debate internacional sobre la problemática.

En este sentido, el presente capítulo pretende examinar y analizar las distintas formas de cooperación de la UE hacia ALC en materia de la lucha contra las drogas ilícitas. En primer lugar, describirá el contexto de la cooperación general de la UE hacia ALC e identificará los principios que orientan la cooperación en esa dirección, tanto en general como en los temas relacionados con las drogas. En segundo lugar, describirá los rasgos principales de las políticas más importantes de la UE en tal lucha, evaluando el equilibrio en dichas políticas entre temas de desarrollo y seguridad. También considerará algunas diferencias dentro de las políticas de cooperación de la UE hacia ALC, teniendo en cuenta aspectos como los niveles distintos de desarrollo y contextos políticos internos de los Estados y subregiones de ALC. Además, examinará el rol de los programas bilaterales que existen entre la UE, y sus Estados miembros, y los Estados de ALC. En tercer lugar, hará una breve descripción de las políticas más importantes de los Estados Unidos en la lucha contra las drogas en ALC,² con el fin de hacer una comparación de la cooperación de la UE hacia ALC con la brindada por los Estados Unidos. Finalmente, después de unas conclusiones, el capítulo ofrecerá algunas recomendaciones, basadas en los problemas y las oportunidades identificados a lo largo del capítulo, con el fin de proponer acciones concretas, por parte de actores específicos, que pueden mejorar la situación actual de la cooperación de la UE hacia ALC en la lucha contra las drogas.

La cooperación entre la UE y ALC: medios y principios

Como ya se mencionó en la introducción, se puede destacar el rol protagonista que tiene, y debe tener, la UE, como una región consumidora, en la lucha contra las drogas a nivel global y en su cooperación con ALC, una región productora. Ese rol resulta de los hechos del aumento en el consumo de las drogas ilícitas dentro de la UE, las características únicas de la UE en su forma de integración dentro del territorio europeo en comparación con cualquier otro proyecto de integración regional en el mundo y el distinto —aunque cambiando— enfoque de la UE en el asunto, comparado con otros actores a nivel global como los Estados Unidos y en el panorama internacional de la lucha contra las drogas que viene cambiando últimamente.

² Para un análisis detallado de las políticas de los Estados Unidos sobre la lucha contra las drogas, véase el capítulo anterior de este libro.

Ahora bien, resulta necesario presentar y analizar los medios y principios de la cooperación que la UE le ofrece a ALC sobre la problemática. Las relaciones entre la UE y ALC existen en una forma multifacética y se llevan a cabo en muchas formas distintas en un contexto de gobernanza multinivel (Tvevad, 2017, p. 1). El Parlamento Europeo identifica que hay cooperación birregional entre la UE y actores como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la ONU. Además, existen relaciones entre la UE y subregiones de ALC como Centroamérica, la Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur. Además, la UE tiene varios acuerdos y diálogos políticos particulares con Estados dentro de ALC (Tvevad, 2017, p. 1) como las asociaciones estratégicas con México y Brasil (UE-Celac Cumbre 2015 Bruselas, 2015, p. 6). En este contexto, se puede ver un panorama complejo, en el cual participan y trabajan un rango amplio de actores en las dos regiones y de todos los niveles del sistema internacional.

El marco principal de toda la cooperación entre las dos regiones es la llamada Asociación Estratégica Birregional entre la UE y ALC, que se estableció en Río de Janeiro en junio de 1999, en la primera cumbre entre las dos regiones (Tvevad, 2017, p. 1). Desde entonces, convocan cumbres birregionales cada dos años con el fin de fortalecer los vínculos entre las dos regiones y establecer prioridades en la cooperación birregional; dichas cumbres son complementadas por reuniones a nivel ministerial o con la participación de otros actores como organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas, sindicatos, y expertos científicos cuando es necesario (Brussels declaration, EU-Celac, 2015, p. 1). Actualmente, las cumbres cuentan, en general, con la participación de los jefes de Estado y Gobierno de los países de las dos regiones, los presidentes de la Comisión Europea y el Consejo Europeo y la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (UE-Celac Cumbre 2015 Bruselas, 2015, p. 5) para poder establecer a nivel alto los medios y principios generales de la cooperación entre las dos regiones.

Las publicaciones y declaraciones de la UE-Celac hacen hincapié en que las dos regiones “comparten profundos lazos históricos que los unen estrechamente. Son socios naturales que buscan intensificar sus vínculos estratégicos en el ámbito social, político y económico” (p. 3). Juntas, las dos regiones, incluyen “sesenta y un países (casi una tercera parte de los miembros de la ONU), ocho miembros del G20 y agrupan a más de mil millones de personas (aproximadamente el 15,5 % de la población mundial)” (p. 3), datos que nos

llevan a confirmar que las relaciones UE-Celac en cualquier ámbito son importantes, no solo por sus propias regiones, sino por el mundo entero.

Las dos regiones siempre afirman su compromiso con asuntos como fortalecer el sistema multilateral, sostener los principios de la Carta de la ONU y la Declaración Universal de los Derechos Humanos e impulsar el comercio y las inversiones en ambas regiones (Brussels declaration, UE-Celac, 2015; UE-Celac Cumbre 2015 Bruselas, 2015). Más adelante se considerarán los principios específicos relacionados con la cooperación en la lucha contra las drogas.

Si bien el contexto de la cooperación birregional es grande respecto de los actores que participan y el alcance de las dos regiones en el mundo actual, también se puede asegurar que estas relaciones existen en una multitud de áreas temáticas, en la cual la lucha contra las drogas es solo una. En el Plan de Acción de la Cumbre UE-Celac de 2015, se identifican diez áreas prioritarias, de las cuales el número seis es el problema global de las drogas (Tvevad, 2017, p. 1).

La cooperación en todas las áreas está basada en los valores y principios de la UE en general. En este sentido, los valores generales de la UE, que se pretenden promover en toda su cooperación internacional, y con ALC, incluso en materia de las drogas, se resumen así:

Los principios del derecho internacional, el respeto y el beneficio mutuo como parte integrante de nuestros esfuerzos conjuntos para lograr un desarrollo sostenible y promover unas sociedades más democráticas, prósperas, equitativas, integradoras, cohesionadas y justas en nuestros países. Nuestro diálogo y nuestra cooperación birregionales se basan en valores compartidos y en una convicción común de que nuestros intereses están relacionados con un mundo interconectado e interdependiente. (Brussels declaration, EU-Celac, 2015, p. 10; traducciones mías)

Más allá de lo anterior, resalta la UE también que los asuntos económicos son los que promueven el desarrollo y progreso en todas las sociedades, por lo cual el comercio libre, la inversión, la competitividad y la participación del sector privado son muy importantes en todos los asuntos políticos (p. 10). Se estima que alrededor de EUR 805 millones serán invertidos por la UE en ALC entre 2014 y 2020, con EUR 120 millones adicionales por cooperación subregional con Centroamérica, en el marco del Instrumento de Cooperación al Desarrollo de la UE (EMCDDA, 2017, p. 15), lo cual demuestra el gran énfasis de esta en aspectos económicos y en el desarrollo de ALC.

Un ejemplo de un proyecto relevante en este aspecto, que vincula los valores generales de la UE con su cooperación hacia ALC en la lucha contra las drogas, es que la UE ofrece acceso libre de impuestos al mercado europeo por varios productos de ALC, con el fin de que los Estados de la región puedan “diversificar su producción [...] por medio de la promoción de subsistencias alternativas y otras fuentes de ingreso” (Stambøl, 2016, p. 6).

Este enfoque histórico de la UE en el desarrollo como mecanismo para luchar contra las drogas en ALC parece consistente con la nueva estrategia promovida a nivel internacional de dejar atrás la securitización de la guerra contra las drogas y buscar soluciones alineadas con los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la ONU de 2015. Sin embargo, el equilibrio entre temas económicos y de seguridad es un gran reto para la UE y todos los actores involucrados en la lucha contra las drogas. A pesar del aparente enfoque de esta en lo económico, es posible ver en otras dimensiones una transición en el discurso de la UE hacia la dimensión de la seguridad, como se expondrá en la siguiente sección del capítulo.

Retomando el asunto principal de esta sección, los principios y valores de la UE, este actor hace hincapié en la importancia de “la cooperación norte-sur, triangular, sur-sur, y otras modalidades y mecanismos de cooperación” (Brussels declaration, EU-Celac, 2015, p. 11), lo cual muestra su compromiso con, y apoyo a, una gobernanza internacional de gran alcance, promovida en varios escenarios y con la participación de múltiples actores, pero siempre respaldada por los valores expuestos.

Siendo esta una aproximación al contexto general y los principios de la cooperación entre la UE y ALC, ahora resulta necesario enfocarse más en el tema específico de la lucha contra las drogas. Por tal objetivo, es relevante estudiar otras declaraciones de EU-Celac, pero, en este caso, de sus reuniones de alto nivel del Mecanismo de Coordinación y Cooperación en Materia de Drogas (MCCMD). Estas reuniones se llevan a cabo anualmente, alternando entre países de las dos regiones, siendo la más reciente en mayo de 2017 en Buenos Aires.

En la Declaración de Buenos Aires (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, s. f.), se encuentran muchas de las mismas ideas y principios ya mencionados. Pero su enfoque en el tema de las drogas nos ofrece unos principios nuevos y más detallados al respecto. Es decir, el MCCMD es reafirmado por los participantes como el “foro birregional de diálogo y cooperación forjado en el entendimiento mutuo sobre la base del principio de la responsabilidad común y compartida, equilibrado,

omnicomprensivo, integrado y sustentado en la evidencia” (párr. 2). Subrayan la cooperación positiva entre las dos regiones en proyectos como el Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en Políticas sobre Drogas (COPOLAD), pero también en escenarios globales y multilaterales como la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre Drogas de 2016 que se llevó a cabo en abril de 2016 (párrs. 3 y 6). De hecho, afirman en la Declaración de Buenos Aires que el documento final de la UNGASS 2016 es el “documento de referencia fundamental” (párr. 6) que guiará todas las discusiones del MCCMD, con el fin de que ambas regiones implementen las recomendaciones de la UNGASS 2016 en sus esfuerzos de tratar el problema mundial de las drogas. Como ya se mencionó, la UNGASS fue un foco de atención global para las personas que promueven la reconsideración del enfoque de seguridad en la lucha contra las drogas. A lo largo de la Declaración de Buenos Aires, también abarca temas ya mencionados como principios generales de la cooperación UE-Celac, por ejemplo, el desarrollo sostenible que es “mutuamente complementario” con la lucha contra las drogas (párr. 8). Otra vez, estas declaraciones resaltan que la cooperación UE-ALC en materia de drogas cabe bien en el nuevo panorama internacional.

Igual de importante es la ausencia en las declaraciones oficiales del MCCMD de un enfoque en asuntos de seguridad. Aunque la cooperación UE-Celac en la lucha contra las drogas está claramente relacionada con temas de seguridad, el enfoque principal destacado por la UE sigue estando basado, principalmente, en los aspectos económicos, políticos y sociales. Este se relaciona bien con una aseveración del COPOLAD de que muchos países de la Celac buscan una alternativa en la aproximación al problema global de las drogas y se preguntan sobre

el impacto de las políticas de fiscalización de drogas en las últimas décadas, centradas, principalmente, en la aplicación de la ley y la reducción de la oferta de drogas. Como consecuencia de estas políticas, muchas vidas se perdieron debido al tráfico de drogas, y los problemas sociales aumentaron, vinculados a la lucha entre carteles por el control de las zonas de producción y por el contrabando. (“ANNEX 1 of the Commission Implementing Decision on the Action Document for COPOLAD II - Cooperation Programme between Latin America, the Caribbean and the European Union on Drugs Policies”)

Como se mencionó en la introducción, se puede observar que, desde hace años, muchos líderes latinoamericanos han venido cuestionando abiertamente los métodos militarizados en la lucha contra las drogas en la región (Collins y Soderholm, 2016; Reiss, 2010; Stambøl, 2016), criticando el uso del término de la llamada guerra contra las drogas y una aproximación a la problemática que la trata como un asunto singular y en aislamiento de otros temas socioeconómicos (Collins y Soderholm, 2016). Otra vez, todo lo anterior puede indicar que la aproximación tradicional de la UE en su cooperación hacia ALC en materia de drogas está más alineada con el pensamiento de los países de ALC y así es mejor recibida que las estrategias brindadas por otros actores como los Estados Unidos.

Como consecuencia de los factores presentados, se puede afirmar que los principios que guían la cooperación entre la UE y ALC en la lucha contra las drogas pretenden construir una estrategia integral y holística, basada en medios y principios del desarrollo económico y sostenible. Sobre todo, hay un reconocimiento por parte de las dos regiones de que el problema global de las drogas afecta a todos los ámbitos de las sociedades y, como consecuencia, es imposible desarrollar políticas sobre las drogas aisladamente o enfocadas en un solo tema como la seguridad.

Todo esto refleja la creencia popular de que la UE pretende tratar el problema global de las drogas en términos económicos y sociales como el desarrollo rural y alternativo y las estrategias de cooperación regional expuestas, mientras otros actores, como los Estados Unidos, lo ve como un asunto de conflicto y seguridad que necesita respuestas como la erradicación forzada de cultivos e intervenciones militares (Carpenter, 2013; Stambøl, 2016; Delgado-Ramos y Romano, 2011). No obstante, Stambøl (2016, p. 1) identifica lo que se llama una bifurcación de valores en las políticas de la UE en su cooperación con ALC entre temas de desarrollo y seguridad, que representa una paradoja interesante y, en cierta forma, inesperada, en la retórica típica de la UE. No obstante, es lógico que la seguridad debe formar parte de la respuesta a un problema que involucra muchos aspectos legales y relacionados con actores al margen de la ley como es la lucha contra las drogas, y que cualquier estrategia integral y holística tendría que abordar estos asuntos.

Dicho eso, el creciente enfoque en seguridad en la cooperación de la UE hacia ALC se puede percibir en publicaciones recientes de una agencia de la UE, el EMCDDA, especialmente sobre la reducción de la oferta de drogas, dado que este asunto involucra distintas políticas como las del crimen organizado transnacional y cooperación marítima y regional (EMCDDA, 2017, p. 2).

Este aspecto de la cooperación internacional de la UE en la lucha contra las drogas, con un enfoque global y no solo en ALC, aparece en el marco de la Agenda Europea de Seguridad 2015-2020, más allá de los otros razonamientos presentados hasta ahora. El EMCDDA describe la producción y el tráfico de drogas ilícitas como actividades que afectan la capacidad europea de controlar sus fronteras y el libre movimiento de personas y bienes y, además, pueden ser una herramienta de financiación para grupos terroristas y el crimen organizado. Esta es una retórica no tradicionalmente asociada con la UE en el asunto, aunque vale la pena mencionar también que los problemas identificados “debilitan el área de libertad, seguridad y justicia creada por la UE” (p. 4), así que también existe una dimensión normativa y conectada con los principios ya mencionados. Ejemplos de las políticas de la UE enfocadas en los aspectos de seguridad incluyen vigilancia policial dirigida por la inteligencia, medidas legales, regulación de precursores de drogas y necesidad de perseguir las ganancias de los crímenes asociados con las drogas (pp. 8-9).

Teniendo todo eso en cuenta, la próxima sección del capítulo describirá unos de los rasgos principales de las políticas de la UE en su cooperación hacia ALC en materia de drogas, evaluando cómo los medios y principios mencionados son implementados, o no, en la realidad.

Los rasgos de la cooperación birregional de la UE hacia ALC en la lucha contra las drogas

Lo primero por destacar es el compromiso de la UE y la Celac con la implementación de programas birregionales “en total conformidad con las tres convenciones internacionales de control de drogas” (Declaración de Buenos Aires, párr. 2) de la ONU, que es coherente con los principios de la UE de fortalecer el sistema multilateral y la gobernanza internacional. Desde este punto de partida, se pueden evaluar y visibilizar los rasgos de la cooperación de la UE hacia ALC en la lucha contra las drogas, logrados, principalmente, por el COPOLAD, en el marco de la Estrategia de la UE en materia de Lucha contra la Droga (2013-2020).

Se acordó tal estrategia global en diciembre de 2012, con la intención de que formara la base para dos planes de acción (2013-2017 y 2017-2020) y programas específicos como los birregionales entre la UE y ALC. Además, la estrategia pretende ser complementaria de las estrategias nacionales de los Estados miembros y promover acciones unidas entre los Estados miembros y

las instituciones y agencias supranacionales (EMCDDA, 2017, p. 4). Según el preámbulo de la Estrategia

está basada, ante todo, en los principios fundamentales del derecho de la UE y [...] respeta sus valores: el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, la solidaridad, el Estado de derecho y los derechos humanos. Tiene por finalidad proteger y mejorar el bienestar de la sociedad y de las personas, proteger la salud pública, y ofrecer un nivel elevado de seguridad para la población en general.

De esta declaración, se puede ver claramente la intención de la UE de basar su cooperación en la lucha contra las drogas en los principios y valores incluidos en la sección anterior, para lograr políticas integrales y holísticas a nivel global y en sus programas de cooperación con otras regiones del mundo como ALC.

Por tanto, el COPOLAD es el mecanismo principal en la cooperación de la UE hacia ALC en materia de la lucha contra las drogas. Funciona en el marco de la Estrategia mencionada y también en el Programa Indicativo Plurianual Regional para América Latina. El reto principal del COPOLAD es

apoyar la capacidad de los Estados y comunidades beneficiarios para desarrollar políticas nacionales en materia de drogas que sean integradas, equilibradas y basadas en los derechos humanos, que abarquen esfuerzos de reducción de la demanda y la oferta, según el principio de responsabilidad. (“ANNEX 1 of the Commission Implementing Decision on the Action Document for COPOLAD II - Cooperation Programme between Latin America, the Caribbean and the European Union on Drugs Policies”)

Todo lo anterior resalta otra vez el carácter integral de la cooperación de la UE hacia ALC en materia de drogas y que es posible ver el rango amplio de principios mencionados en la sección anterior.

Ejecutado por los países de la UE y la Celac, el COPOLAD I estuvo vigente entre 2011-2015, cuando fue reemplazado por el COPOLAD II después de una evaluación independiente de la primera fase. En sus dos fases, el programa es completamente financiado por la Comisión Europea, con un valor de EUR 10 millones en cada fase, y con casi EUR 6,6 millones —en cada fase— proviniendo del Instrumento de Cooperación al Desarrollo de la UE,

otra vez haciendo hincapié en que el desarrollo es el principio más importante de su cooperación hacia ALC en la lucha contra las drogas (“ANNEX 1 of the Commission Implementing Decision on the Action Document for COPOLAD II - Cooperation Programme between Latin America, the Caribbean and the European Union on Drugs Policies”).

Los retos principales del COPOLAD II consisten en cuatro componentes: 1) la consolidación de los observatorios nacionales sobre drogas en los países de ALC, 2) el fortalecimiento de capacidades en reducir la demanda de drogas, 3) el fortalecimiento de capacidades en reducir la oferta de drogas y 4) la consolidación del MCCMD de la UE-Celac. Según la evaluación independiente de la primera fase del COPOLAD en 2013, las conclusiones principales fueron casi todas positivas. Se destaca que, por un lado, el programa fue evaluado por los beneficiarios e interesados en este a los niveles birregional, regional y subregional, y fue capaz de responder y adaptarse a las necesidades de los actores involucrados, según las prioridades de cada Gobierno en la región de ALC. Además, estableció buenas relaciones de coordinación con otros actores y agencias, en todos los niveles y en varias esferas geográficas, para mejorar diálogos, la inclusión de asuntos técnicos y establecer sinergias con otros programas en ALC. Esto destaca que, a pesar de los problemas globales en la lucha contra las drogas, la cooperación de la UE hacia ALC en el tema es bien recibida por la región beneficiaria (“ANNEX 1 of the Commission Implementing Decision on the Action Document for COPOLAD II - Cooperation Programme between Latin America, the Caribbean and the European Union on Drugs Policies”).

Si bien hay muchos resultados positivos del COPOLAD, la evaluación independiente también identificó unos problemas. El más importante es que no fue aplicado en todos los Estados del Caribe; aunque todos fueron invitados a participar, las regulaciones del Instrumento de Cooperación al Desarrollo implicaron que no todos los países del Caribe fueron aptos para recibir apoyo financiero. Se espera que el COPOLAD II y el reformulado Instrumento de Cooperación al Desarrollo de 2014-2020 hayan resuelto este problema. Dado que la misma UE hace hincapié en la importancia de los programas birregionales, abordar una solución a esta falla sería fundamental para maximizar los beneficios de la cooperación a lo largo de ambas regiones (“ANNEX 1 of the Commission Implementing Decision on the Action Document for COPOLAD II - Cooperation Programme between Latin America, the Caribbean and the European Union on Drugs Policies”).

Aunque los resultados del COPOLAD son, en general, exitosos, y de acuerdo con los principios expresados por la UE, no es el único proyecto

de cooperación de la UE hacia ALC, y algunos analistas han cuestionado la presentación típica de la UE y sus políticas como progresivas en comparación con las de los Estados Unidos (Stambøl, 2016, p. 4).

Visibilizando el creciente enfoque de la UE en temas de seguridad en materia de la lucha contra las drogas, se puede ver el Programa Ruta de la Cocaína,³ también financiado por la Comisión Europea con énfasis en su cooperación con ALC desde 2009. Dicho programa es un proyecto de cooperación de la UE con la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la Interpol y la Organización Mundial de Aduanas, nuevamente evidenciando su compromiso con el sistema multilateral y la gobernanza internacional, pero con un enfoque basado más en temas de seguridad como la interrupción de flujos de drogas y dinero y el establecimiento de flujos de comunicación y cooperación que deben ser compartidos entre actores y agencias de seguridad (Stambøl, 2016, p. 8). De manera significativa, la UE ha invertido aproximadamente EUR 50 millones en dicho programa (EMCDDA, 2017, p. 11), más que el doble de su inversión en las dos fases del COPOLAD I y II. Por tanto, su financiación viene del Instrumento de Estabilidad de la UE (Stambøl, 2016, p. 7) y no del Instrumento de Cooperación al Desarrollo como el COPOLAD. Sin embargo, es importante aclarar que este tiene un enfoque más global, dado que muchas de las rutas de transporte de cocaína pasan por África Occidental, el Sahel y el norte de África (UE-Celac Cumbre 2015 Bruselas, 2015, p. 17), asimismo, apoya programas en países de esa región, que puede explicar la inversión económica más alta.

Siguiendo las ideas de Stambøl, todo lo anterior evidencia que el problema global de las drogas ahora representa no solo “una amenaza al tejido social, armonía, valores morales y bienestar, sino también a la estabilidad de la UE” (2016, p. 7), llevándonos otra vez a la paradoja en la retórica de la UE entre el desarrollo y la seguridad.

Como conclusión de este análisis de los rasgos principales de la cooperación de la UE hacia ALC en la lucha contra las drogas, se puede decir que la idea principal sigue siendo una política coherente, holística y balanceada, pero que es posible ver en los últimos años un énfasis creciente en proyectos relacionados con la seguridad, que crea una paradoja en la concepción tradicional de las políticas de la UE, basadas, principalmente, en asuntos

³ La UE también tiene un Programa Ruta de la Heroína, con un enfoque en cooperación birregional con Asia Central.

económicos, políticos y sociales como el desarrollo económico y sostenible y el respeto por los derechos humanos.

La cooperación diferenciada, subregional y bilateral de la UE hacia ALC

Teniendo en cuenta los medios, principios y rasgos generales de la cooperación de la UE hacia ALC de las secciones anteriores, es importante considerar también algunas dimensiones dentro de la región de ALC que provocan métodos diferenciados y programas bilaterales en el marco general de la cooperación de la UE hacia ALC en materia de la lucha contra las drogas.

Empezando con la cooperación de la UE hacia subregiones de ALC, ya se mencionó que hay limitaciones en la cooperación de la UE hacia el Caribe en el COPOLAD. A pesar de eso, el Caribe recibe otras formas de atención a nivel subregional de la UE, y otros actores, en programas bilaterales relacionados con la lucha contra las drogas. Por ejemplo, en 2014, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito empezó un Programa Regional por el Caribe con los miembros de la Comunidad del Caribe, Cuba y República Dominicana. Es importante reconocer que la UE no es el único actor que ofrece cooperación en ALC en materia de drogas, y que otros actores internacionales pueden complementar sus proyectos o aportar alternativas en el caso de que haya deficiencias en la presencia de la UE en la región. Así, este proyecto regional consiste en cinco subprogramas de acuerdo con los objetivos prioritarios de la Estrategia de Crimen y Seguridad de la Comunidad del Caribe, que puede mostrar también la creciente voluntad de la UE para participar en, o apoyar a, proyectos con un enfoque exclusivamente de seguridad en materia de la lucha contra las drogas (“ANNEX 1 of the Commission Implementing Decision on the Action Document for COPOLAD II - Cooperation Programme between Latin America, the Caribbean and the European Union on Drugs Policies”).

Retomando el análisis de la cooperación subregional y bilateral de la UE hacia ALC, es claro que el Caribe es la excepción en la región, porque la UE, en el marco del COPOLAD II, participa en varios proyectos en otras subregiones de ALC. Por ejemplo, con la Comunidad Andina (CAN) en la subregión andina, apoya múltiples proyectos. Se puede ver el Programa Anti-drogas Ilícitas en la CAN, que entre 2009 y 2013 se enfocó en el fortalecimiento de los observatorios nacionales de drogas, la reducción de la demanda de drogas y el desarrollo alternativo dentro de los Estados andinos, y también el Proyecto

de Apoyo a la Reducción de la Demanda de Drogas Ilícitas en la CAN que se lanzó en 2013. En total, la UE ha invertido casi otros EUR 10 millones en estos dos proyectos con enfoques integrales y holísticos (“ANNEX 1 of the Commission Implementing Decision on the Action Document for COPOLAD II - Cooperation Programme between Latin America, the Caribbean and the European Union on Drugs Policies”).

En la subregión de Centroamérica, la UE está activa también, por ejemplo, en un proyecto con el Sistema de Integración Centroamericana y otro de apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, con un aporte financiero de más que EUR 25 millones. Es importante resaltar que los dos proyectos se basan en el fortalecimiento de todo tipo de institución en la subregión y en todos los ámbitos públicos, otra vez mostrando la intención de la UE de implementar en su cooperación con ALC los principios que declara (“ANNEX 1 of the Commission Implementing Decision on the Action Document for COPOLAD II - Cooperation Programme between Latin America, the Caribbean and the European Union on Drugs Policies”).

Al nivel bilateral, se pueden ver más acciones de la cooperación de la UE hacia países específicos de ALC. En el caso de Venezuela, tiene el Plan Nacional Antidrogas 2008-2013 (Drogastop) que cuenta con un presupuesto de EUR 3,3 millones, dirigidos a la reducción de la demanda y oferta de las drogas y otro en Nicaragua sobre la Prevención y Control del Crimen Organizado y Drogas, con un apoyo de EUR 10 millones. Además, en Bolivia, Colombia y Perú, los países que más producen cocaína, la UE implementa programas relacionados con la producción de cultivos alternativos y el desarrollo rural, en el marco del desarrollo alternativo (EMCDDA, 2017, p. 15). Todos estos proyectos funcionan dentro del COPOLAD y los principios políticos, económicos y sociales destacados por la UE (“ANNEX 1 of the Commission Implementing Decision on the Action Document for COPOLAD II - Cooperation Programme between Latin America, the Caribbean and the European Union on Drugs Policies”).

La cooperación bilateral también funciona de otra manera, es decir que algunos Estados miembros de la UE tienen programas de cooperación hacia ALC a través de sus agencias nacionales de cooperación, independiente de los proyectos promovidos por la UE. Por ejemplo, la Agencia de Cooperación Internacional Alemana (GIZ ‘Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit’) financia y maneja proyectos de desarrollo, especialmente alternativo y sostenible, en la mayoría de los países de ALC. Según la Comisión Europea, los Estados miembros de la UE más activos en ALC son Alemania, España, Bélgica y el Reino Unido, los cuales, además, prefieren trabajar en

proyectos de desarrollo alternativo y en colaboración con actores de la sociedad civil (European Commission, 2015, p. 6) que en proyectos basados en temas de seguridad. Estos proyectos, en general, se caracterizan por sus rasgos de ser a corto plazo y geográficamente limitados, pero también complementarios al marco dominante del COPOLAD (European Commission, 2015, p. 6) como el medio de cooperación principal entre la UE y ALC en la lucha contra las drogas. No obstante, es importante resaltar que, en todo relacionado con las drogas, la UE se mantiene como el actor principal europeo en ALC, dado que hay pocos proyectos bilaterales proviniendo de países individuales europeos que aborden únicamente la problemática de las drogas (“ANNEX 1 of the Commission Implementing Decision on the Action Document for COPOLAD II - Cooperation Programme between Latin America, the Caribbean and the European Union on Drugs Policies”).

Más allá de programas bilaterales, se puede resaltar que, dentro de los proyectos birregionales, la UE enfoca su asistencia según las necesidades principales de los Estados dentro de ALC. Por ejemplo, relacionado con el primer componente del COPOLAD II —la consolidación de observatorios nacionales—, hay reconocimiento de que algunos de los países más desarrollados en ALC, como Argentina, Chile, Uruguay, Perú y México, tienen observatorios nacionales con un nivel alto de institucionalidad y capacidad respecto de sistemas de información y la capacitación del personal, así que el COPOLAD pone más énfasis en apoyar a los países con un nivel más bajo, y logró establecer, en la primera fase del proyecto, estándares mínimos sobre datos a lo largo de ALC, entre otras cosas. Esta aproximación diferenciada al problema, teniendo en cuenta las especificidades de cada Estado dentro de la región de ALC, es vital tanto para lograr los objetivos de los proyectos como COPOLAD como para seguir contando con el apoyo y la cooperación de los países de ALC, y para alcanzar las metas planteadas por parte de las dos regiones (“ANNEX 1 of the Commission Implementing Decision on the Action Document for COPOLAD II - Cooperation Programme between Latin America, the Caribbean and the European Union on Drugs Policies”).

Así se puede sustentar el principio de la UE hacia ALC de brindarle, en la lucha contra las drogas, una cooperación en todos los niveles del sistema internacional y con programas birregionales, subregionales y bilaterales tanto de los países europeos que ofrecen cooperación a ALC como en los países de ALC que reciben la cooperación internacional brindada por la UE o sus Estados miembros. Que la UE y sus proyectos sean capaces de adaptar y responder a las necesidades particulares de ALC y todos los países de la región es clave,

no solo para su éxito en materia de la lucha contra las drogas, sino también para la lucha en sí misma.

La cooperación de la UE hacia ALC comparada con la de los Estados Unidos

El último asunto que se considerará en este capítulo es una comparación entre la cooperación de la UE hacia ALC con la brindada a la región por los Estados Unidos. Como se ha mencionado en las secciones anteriores, históricamente ha habido una distinción entre los principios y las perspectivas de la UE y los Estados Unidos en materia de la lucha contra las drogas. Mientras la UE ha pretendido tratar el problema global de las drogas en términos económicos y sociales como el desarrollo rural y alternativo, los Estados Unidos han visto el problema como uno de conflicto y seguridad, y han promovido respuestas como la erradicación forzada de cultivos e intervenciones militares. Esta sección del capítulo evaluará esta dicotomía, según lo expuesto sobre los principios y proyectos de la cooperación de la UE hacia ALC, y la llamada bifurcación de su estrategia (Stambøl, 2016).

Primero que todo, como los de la UE, los documentos oficiales de los Estados Unidos resaltan las conexiones históricas entre los Estados Unidos y ALC. Más allá de solo la proximidad geográfica, hacen hincapié en la importancia de la estabilidad de ALC por los Estados Unidos respecto de seguridad, economía y política (Meyer, 2017; United States Agency for International Development [USAID], 2017). Otros principios compartidos entre la UE y los Estados Unidos incluyen el enfoque, desde la década de 1990, en el avance de la democracia y la liberalización y apertura de mercados en ALC, y que la cooperación de los Estados Unidos hacia ALC se enfoca en muchas áreas y no solo en la de seguridad (Meyer, 2017).

Relacionado con este último punto, muchos observadores notaron un aparente cambio en el enfoque de los Estados Unidos durante la Administración del presidente Barack Obama, que pretendía usar un discurso y retórica más diplomática que los de sus antecesores, y puso más importancia en el rango comprensivo de asuntos de cooperación con ALC que sus antecesores, quienes priorizaban, sobre todo, la seguridad (Delgado-Ramos y Romero, 2011; Reiss, 2010). Según Ramírez (2017),

el jefe de la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (ONDCP) anunció que no utilizaría el término “guerra contra las drogas” [...].

Otros funcionarios gubernamentales han insistido en la necesidad de un mayor énfasis en la demanda y en la atención del consumo problemático de drogas como un asunto de salud y no de seguridad. (p. 335)

Además, el mismo jefe de la Office of National Drug Control Policy (ONDCP) señaló en una cumbre del G8 en 2009 que “la destrucción de los cultivos no es una política efectiva [...]. No vamos a apoyar la erradicación de los cultivos” (p. 335). Pero, a pesar del cambio en la retórica de los Estados Unidos en los últimos años, este aparente cambio ha sido criticado por muchos de los académicos y las organizaciones de la sociedad civil que han estudiado el asunto y afirman que la realidad de la cooperación de los Estados Unidos hacia ALC sigue siendo impulsada e implementada principalmente respecto de la seguridad.

Ahora bien, es necesario considerar los rasgos de la cooperación de los Estados Unidos hacia ALC. Se puede observar que los principios de esta cooperación son basados en “la presencia militar y los intereses económicos de los Estados Unidos y sus aliados en las élites latinoamericanas” (Delgado-Ramos y Romano, 2011, p. 93). Hasta un estudio del servicio de investigación del Congreso de los Estados Unidos sobre su cooperación con ALC empieza con la afirmación de que “la asistencia en el extranjero es una de las herramientas desplegadas por los Estados Unidos para avanzar sus intereses en América Latina y el Caribe” (Meyer, 2017, p. 1). En esto es posible encontrar una conexión con el interés de la UE de asegurar mercados libres por el comercio internacional, y también se puede ver por parte de los Estados Unidos referencias a la importancia del desarrollo sostenible (p. 13). También, como la UE, los Estados Unidos pretenden desarrollar formas de cooperación bilaterales, subregionales y trilaterales con países de ALC (p. 7), que pueden sustentar una visión parecida a la de la UE que pretende apoyar la gobernanza global y multilateral.

Pero más allá, los críticos sugieren que, en el caso de los Estados Unidos, su perspectiva general tiene más que ver con el acceso a los recursos estratégicos de la región de ALC, lo cual ha sido demostrado por administraciones estadounidenses tanto demócratas como republicanas (Delgado-Ramos y Romano, 2011 p. 93). Es decir, los propios intereses de los Estados Unidos son los principios más importantes en su cooperación hacia ALC en la lucha contra las drogas, y no los intereses de ALC como el supuesto beneficiario. Cuando los Estados Unidos hablan de su seguridad, se refieren más a la seguridad de sus intereses socioeconómicos y geopolíticos (p. 94) que la seguridad “social”

(Stambøl, 2016, p. 6) resaltada por la UE. Además, algunos consideran que el interés principal de los Estados Unidos en materia de su cooperación con ALC es extender su hegemonía militar a lo largo del hemisferio occidental (Reiss, 2010, p. 28).

Más allá, algunos autores afirman que “la regionalización de la guerra contra el narcoterrorismo ha ocurrido bajo presión de los Estados Unidos que han buscado mantener las relaciones bilaterales de economía y seguridad para neutralizar la posibilidad de una agenda verdaderamente multilateral” (Bonilla, 2006, citado por Delgado-Ramos y Romano, 2011, p. 100). Aquí se puede ver un contraste significativo entre los principios y las perspectivas de los Estados Unidos y la UE en los principios que guían sus proyectos de cooperación hacia ALC en la lucha contra las drogas.

Cuando uno considera los porcentajes de la inversión estadounidense en su cooperación hacia ALC, se visibiliza que la seguridad es el tema principal. Según Meyer (2017), el 36 % es dirigido a programas de desarrollo respecto de la promoción de la democracia, las reformas económicas, la educación, la salud y la protección medioambiental. Mientras tanto, el otro 64 % es compartido entre programas con enfoque en “la promoción de los intereses especiales políticos, económicos y sociales de los Estados Unidos” (p. 6) y asistencia en proyectos de seguridad. De estos últimos, que representan el 34 % de la inversión total en cooperación con ALC, casi el 80 % de esta inversión se relaciona con programas de control de narcóticos y ejecución de la ley por parte de agentes policiales y judiciales. Ramírez (2017) afirma que la aplicación de estas políticas “entró en conflicto con otros regímenes internacionales como, por ejemplo, derechos humanos, armas o ambiente” (p. 331), que apoya la tesis de que, en el caso de los Estados Unidos, es el tema de la seguridad que se prioriza sobre todos los demás aspectos.

Esta afirmación del enfoque en seguridad de los Estados Unidos parece más clara cuando uno tiene en cuenta que los tres países en ALC que más reciben asistencia de los Estados Unidos son Colombia, Haití y México (Meyer, 2017, p. 8). Mientras la asistencia a Haití está relacionada con su posición como uno de los Estados menos desarrollados de la región y va dirigida a proyectos concernientes a desastres naturales que han afectado al país en los últimos años, los casos de Colombia y México demuestran el énfasis de los Estados Unidos en un enfoque de seguridad en su cooperación hacia ALC en materia de la lucha contra las drogas.

Por tanto, los proyectos más conocidos de la cooperación de los Estados Unidos hacia ALC sobre la lucha contra las drogas son el Plan Colombia y la

Iniciativa Mérida, implementados en Colombia y México, respetivamente. Con el tiempo, los dos proyectos han sido incluidos en el marco de la guerra contra las drogas, y aun respecto de la lucha contra el terrorismo y la narcoinsurgencia (Delgado-Ramos y Romano, 2011, p. 95). Estas doctrinas proceden de las estrategias de seguridad nacional de los Estados Unidos, que las han puesto, históricamente, en oposición a la cooperación de la UE hacia ALC descrita.

Profundizando en los principios y rasgos de los dos proyectos ya mencionados, y empezando con el Plan Colombia, este fue implementado desde 2005 en el marco de la Iniciativa Regional Andina, con la intención expresa de prevenir un “efecto dominó” del tráfico de drogas en la región (Pizarro y Gaitán, 2006, citados por Delgado-Ramos y Romano, 2011, p. 99). Con el fin de comparar las políticas de la UE y los Estados Unidos en su cooperación hacia ALC en materia de la lucha contra las drogas, es importante destacar que la UE y algunos —pero no todos— de sus Estados miembros fueron abiertamente opuestos a los proyectos de los Estados Unidos en ALC, como el Plan Colombia (Fukumi, 2008; Laurent, 2011, citados por Stambøl, 2016, p. 8). Colombia sigue siendo el beneficiario más grande de la cooperación de los Estados Unidos en ALC, aunque hoy en día esta asistencia va dirigida más a proyectos relacionados con la implementación del acuerdo que pone fin al conflicto armado interno con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia que a proyectos con un enfoque solo en la lucha contra las drogas (Meyer, 2017, p. 8).

En el caso de la Iniciativa Mérida, también se resalta su carácter militarizado, enfocado totalmente en la lucha contra las drogas como un asunto criminal y legal, y con muy poco “espacio retórico y operacional por estrategias multi-sectoriales y creativas” (Carpenter, 2013, p. 140). En términos generales históricos, México no ha sido un gran beneficiario de la cooperación de los Estados Unidos en ALC, dado que es un país de ingresos medios, pero desde el inicio de la Iniciativa Mérida en 2008, bajo la Administración del presidente George W. Bush, empezó a recibir asistencia que alcanzó el nivel de USD 161,2 millones en 2016 (Meyer, 2017, p. 9). En términos de gastos, la Iniciativa Mérida es el programa más grande de asistencia extranjera que tiene los Estados Unidos (Reiss, 2010, p. 27). Dentro de la Iniciativa Mérida, mucho del dinero invertido por los Estados Unidos en México vuelve a los Estados Unidos en forma de compras de tecnología militar producida por este país (Reiss, 2010, p. 28), resaltando otra vez la prioridad brindada a los intereses estratégicos de los Estados Unidos sobre su cooperación con ALC.

Hay que reconocer que el enfoque de estos dos proyectos contrasta con la cooperación general de los Estados Unidos hacia Centroamérica en la lucha contra las drogas, que ha incluido “un rango más amplio de iniciativas del desarrollo económico y social” (Carpenter, 2013, p. 140). Esto sugiere que, en algunos aspectos, la cooperación de los Estados Unidos en la región de ALC coincide con las formas de cooperación ofrecidas por la UE.

A pesar de esta posible convergencia en las estrategias de cooperación de la UE y los Estados Unidos en ALC, se puede visibilizar aún más diferencias. Según Stambøl (2016, p. 5), hasta los proyectos de cooperación de los Estados Unidos en ALC que se enfocan en el desarrollo contienen condiciones que requieren la erradicación *forzada* de cultivos, mientras los proyectos similares de la UE se enfocan en la erradicación *voluntaria* y la sustitución de cultivos ilícitos. Además, en los métodos adoptados por los dos actores, es posible ver otro contraste grande. Mientras la UE es percibida por actores de ALC como un asistente y facilitador de proyectos en los cuales los actores locales son los “dueños” (Stambøl, 2016 p. 5), los Estados Unidos intervienen directamente en asuntos de seguridad como la capacitación de las Fuerzas Militares y como proveedor de tecnología y especialmente de armas en el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida (Delgado-Ramos, 2011, p. 96). Como indica Stambøl (2016), “la UE está entregando *software* como el intercambio de información, diálogo y el fortalecimiento de capacidades, en vez de *hardware* como la infraestructura, y policías” (p. 11).

Tomando todo esto en cuenta, se puede resumir que ambos proveedores de cooperación hacia ALC, tanto la UE como los Estados Unidos, tienen una retórica en que el equilibrio oscila entre la cooperación basada en principios económicos y sociales y la cooperación basada en principios de seguridad. Más allá de la retórica, como se mostró en esta breve comparación de los principios y proyectos de la UE y los Estados Unidos, hay puntos de convergencia, pero también diferencias significativas.

Se puede resumir que, mientras la UE sigue teniendo un enfoque basado en términos económicos, sociales y políticos, han asumido más importancia los aspectos de la seguridad en la construcción de su estrategia integral y holística. Por otro lado, se ve el enfoque histórico de los Estados Unidos, que sigue siendo dominado por principios de seguridad e intereses propios en ALC, a pesar del cambio en la retórica usada por la última Administración. Este cambio en la retórica de los Estados Unidos no parece coincidir con la realidad de la cooperación que implementa en ALC.

Conclusiones

Se puede concluir que la UE es un actor muy importante en la lucha contra las drogas en materia de su cooperación hacia ALC, y que este rol viene creciendo en las últimas décadas. Esta cooperación es multifacética y existe en formas distintas en el escenario global. La UE coopera con ALC de forma birregional con grupos como la Celac y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, de forma subregional con Centroamérica, la CAN, el Mercado Común del Sur, y de forma bilateral con Estados dentro de ALC. Sin duda, la lucha contra las drogas es un tema muy importante para las dos regiones, por la UE como región consumidora y por ALC como región productora. En materia de la lucha contra las drogas, ambas regiones hacen hincapié en que el marco internacional de la ONU es la referencia por toda cooperación entre las dos, y que trabajan juntas con responsabilidad común y compartida.

Los valores generales de la UE forman la base de su cooperación internacional en todos los casos, y se pueden destacar elementos como respaldo al derecho internacional, el beneficio mutuo y la democracia como importantes en la lucha contra las drogas. También, el compromiso de la UE con promover el desarrollo sostenible y el comercio libre, entre otros temas económicos, influye en una forma muy importante en su cooperación con ALC en la problemática.

Las ideas económicas han sido, históricamente, destacadas como los principios más importantes en su cooperación hacia ALC en este tema. Por ejemplo, el rasgo más importante de la cooperación de la UE ha sido la promoción del desarrollo alternativo como la mejor forma de combatir la producción de cultivos y drogas ilícitas en ALC. A pesar de eso, se puede percibir un creciente énfasis en aspectos relacionados con la seguridad como otro principio que guía la cooperación de la UE hacia ALC, con el fin de construir una estrategia integral y holística, de acuerdo con la evolución del panorama de la lucha contra las drogas a nivel global. En suma, la UE pretende desplegar en ALC una estrategia integral y holística, basada en principios económicos, sociales y políticos y mostrada en proyectos del desarrollo económico sostenible, pero que últimamente ha prestado más atención a temas de seguridad.

Estos principios se reflejan en la forma de la cooperación de la UE hacia ALC, que también se puede dividir en dos aspectos: uno económico y otro de seguridad. El mecanismo birregional más importante es el COPOLAD, ejecutado por los países de la UE y la Celac y financiado por la Comisión Europea, que destaca su reto principal de construir políticas integrales y equilibradas en ALC. Las cuatro áreas de acción son la consolidación de los

observatorios nacionales sobre las drogas, el fortalecimiento de capacidades en reducir la demanda de drogas, el fortalecimiento de capacidades en reducir la oferta y la consolidación del MCCMD de EU-Celac (“ANNEX 1 of the Commission Implementing Decision on the Action Document for COPOLAD II - Cooperation Programme between Latin America, the Caribbean and the European Union on Drugs Policies”). Los resultados del proyecto han sido positivos y bien recibidos en los países de ALC por lograr tener en cuenta las condiciones particulares de cada país, aunque hay una falla importante por la participación limitada de algunos países de la subregión del Caribe.

Otro proyecto importante en materia de la cooperación de la UE hacia ALC en la lucha contra las drogas, que tiene que ver más con los principios del tema de seguridad, es el Programa Ruta de la Cocaína, también financiado por la Comisión Europea, pero ejecutado en colaboración con la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y otros actores internacionales. Este tiene como reto la interrupción de flujos de drogas y dinero y el establecimiento de flujos de comunicación y cooperación que deben ser compartidos entre actores y agencias de seguridad (Stambøl, 2016, p. 8).

La comparación de estos dos proyectos visibiliza la llamada bifurcación de la cooperación de la UE hacia ALC entre temas económicos y los de seguridad (Stambøl, 2016). Pero ambos aspectos son, sin duda, necesarios para lograr la estrategia integral y holística promovida por la UE.

La última sección del presente capítulo presentó una breve comparación de los principios y las estrategias de cooperación de la UE y los Estados Unidos hacia ALC. Mientras la presencia de la UE en ALC en materia de la lucha contra las drogas ha venido creciendo, los Estados Unidos han sido históricamente el actor más importante frente al tema en la región. Además, la seguridad y los intereses propios de los Estados Unidos han sido tradicionalmente los principios más significativos en guiar su cooperación hacia ALC. Bajo la Administración del presidente Obama, hubo un cambio marcado en la retórica oficial del país, aparentemente mostrando un declive en la importancia de la seguridad en cuanto a la lucha contra las drogas, que podía haber significado una convergencia con los principios y las estrategias tradicionales de la UE. Sin embargo, como se mostró en la sección anterior, la cooperación brindada por los Estados Unidos en ALC sigue siendo ejecutada, principalmente, en proyectos enfocados en seguridad como el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida, aunque también se pueden ver estrategias más parecidas a las de la UE como en Centroamérica.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se puede confirmar que la UE es un actor importante en ALC por su cooperación en la lucha contra las drogas. Se

destaca que la UE despliega una variedad de aproximaciones al asunto en sus principios, estrategias y proyectos, y toda la cooperación ofrecida a ALC seguirá siendo clave en el futuro de esta lucha.

Recomendaciones

Se notó en el análisis del COPOLAD que hay una brecha en este proyecto relacionada con la participación limitada de algunos países del Caribe, a causa de criterio del Instrumento de Cooperación al Desarrollo. Resolver este problema es crucial para maximizar los beneficios de la cooperación de la UE en ALC a lo largo de la región entera.

Dados los cambios en el balance de enfoques económicos y seguridad, en la UE, los Estados Unidos y el diálogo de la comunidad internacional, resulta necesario encontrar un equilibrio que realmente permita abordar todos los aspectos del problema global de las drogas, en términos políticos, económicos y sociales.

La UE y los Estados Unidos deben escuchar las opiniones de los beneficiarios de la cooperación que brindan en ALC y tenerlas en cuenta en la formulación de sus estrategias y programas para asegurar que, sobre todo, cumplan con las necesidades de la región de ALC para sobrepasar los problemas que la afectan de manera económica y social.

Referencias

- Brussels declaration, EU-Celac summit, 10-11 June 2015. Recuperado de <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/06/10-11/>
- Carpenter, A. C. (2013). Changing Lenses: Conflict Analysis and Mexico's "Drug War". *Latin American Politics and Society*, 55(3), 139-160.
- Collins, J. y Soderholm, A. (eds.) (2016). *After the drug wars: report of the LSE Expert Group on the economics of drug policy*. Londres: The London School of Economics and Political Science.
- Comisión Global de Política de Drogas (2016). *Avanzando la reforma de la política de drogas: un nuevo enfoque para la descriminalización*. Comisión Global de Política de Drogas.
- Delgado-Ramos, G. C. y Romano, S. M. (2011). Political-economic factors in us foreign policy: The Colombia Plan, the Mérida Initiative, and the Obama administration. *Latin American Perspectives*, 38(4), 93-108.

- European Commission. Estrategia de la UE en materia de lucha contra la droga (2013-2020). Recuperado de [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52012XG1229\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52012XG1229(01))
- European Commission. ANNEX I of the Commission Implementing Decision on the Action Document for COPOLAD II - Cooperation Programme between Latin America, the Caribbean and the European Union on Drugs Policies. Recuperado de <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/final-ad-aap-2014-copolad.pdf>
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2017). Drug supply reduction: An overview of EU policies and measures. *EMCDDA Papers*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Health Poverty Action (2015). *Drug Policy and the Sustainable Development Goals: Why drug policy reform is essential to achieving the Sustainable Development Goals*. Recuperado de <https://www.healthpovertyaction.org/wp-content/uploads/2015/11/HPA-SDGs-drugs-policy-briefing-WEB.pdf>
- Meyer P. J. (2017, febrero 8). *U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: Trends and FY2017 Appropriations*. Congressional Research Service. Recuperado de <https://fas.org/sgp/crs/row/R44647.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina (s. f.). Declaración de Buenos Aires. Recuperado de <https://www.mrecic.gov.ar/declaracion-de-buenos-aires>
- Ramírez, L. del S. (2017). Debate drogas: nuevas ideas y actores. *Desafíos*, 29(2), 329-352.
- Reiss, S. (2010). Beyond supply and demand: Obama's drug wars in Latin America. *NACLA Report on the Americas*, 43(1), 27-31.
- Stambøl, E. M. (2016). Governing Cocaine Supply and Organized Crime from Latin America and the Caribbean: The Changing Security Logics in European Union External Policy. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 22(1), 1-18.
- Tvevad, J. (2017). *Fact Sheets on the European Union*. European Parliament. Recuperado de http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.6.2.html
- UE-Celac Cumbre 2015 Bruselas (2015). Datos y cifras sobre las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Recuperado de <http://www.consilium.europa.eu/media/23759/eu-celac-brochure-es.pdf>
- United States Agency for International Development (2017, abril 10). Latin America and the Caribbean. Recuperado de <https://www.usaid.gov/where-we-work/latin-american-and-caribbean>
- Wilches, J. (2016). *Unasur y la visión regional de las drogas*. Londres: International Drug Policy Consortium.

*La heterogeneidad de enfoques
en la región*

La política antidroga de Colombia, Guatemala, México, Perú y Paraguay: entre el alineamiento con los Estados Unidos y la búsqueda de cambios

Fabio Sánchez*
Saúl M. Rodríguez**

Introducción

En este capítulo, analizaremos, en perspectiva comparada, la guerra contra las drogas en cinco países de América Latina. Identificaremos y compararemos similitudes, diferencias y el nivel de éxito o fracaso de las estrategias contra las drogas de Colombia y Perú con las adelantadas por México, Guatemala y Paraguay. Mediremos los impactos sociopolíticos y económicos del narcotráfico y del crimen organizado en dichos países, asimismo, su posición en foros internacionales en cuanto a enfoques sobre este flagelo. Finalmente, se formularán recomendaciones para la reducción de esta problemática y sus efectos.

* Profesor titular y director de Investigación de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales, Grupo de Análisis Político (GAP), de la Universidad Sergio Arboleda.

Correo electrónico: fabio.sanchez@usa.edu.co

ORCID: 0000-0002-0042-9830

** Profesor titular y director de Investigación de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales, Grupo de Análisis Político (GAP), de la Universidad Sergio Arboleda.

Correo electrónico: saulrodriguez@yahoo.com

ORCID: 0000-0003-0408-3053

Tal y como veremos, el prohibicionismo concebido por Washington en la década de 1970, y apoyado por las élites políticas latinoamericanas, presenta un rotundo fracaso frente a la problemática social que han generado la producción y el consumo de drogas en la región.

En los cinco países, hemos identificado factores socioeconómicos y políticos que facilitaron el ascenso de pequeñas mafias que fueron creciendo hasta convertirse en poderosos carteles con capacidad de influir y controlar el sistema político y desafiar la fuerza militar. Entre los principales factores están la concentración de la tierra y riqueza en pequeñas élites y el abandono de los sectores rurales, con precario cubrimiento de salud, educación e infraestructura. Asimismo, es evidente la lucha miope contra campesinos pobres que son simplemente una parte minúscula de la producción, mientras que se desatiende o no se lucha con la misma fuerza contra las grandes mafias que comercializan la droga en los mercados de los Estados Unidos, Europa y Asia.

La lucha contra las drogas constituye un *leitmotiv* en la agenda de política interna y externa de la mayoría de los países latinoamericanos. En los países andinos, el fenómeno ha presentado un impacto socioeconómico de dimensiones no comparables con otros Estados (Thoumi, 2002), que ha afectado la economía y la seguridad regional. Colombia, Perú y Bolivia por su condición geofísica, centralismo político y amplios sectores rurales marginalizados se convirtieron en el escenario perfecto para grandes extensiones de cultivos ilícitos, los cuales generaron una economía poderosa que permeó la política local y nacional, con efectos perversos y una narcotización de las agendas políticas de estos países. Desde la década de 1970, debido a la gran demanda de estupefacientes, especialmente desde los Estados Unidos, Perú se convirtió en el primer productor de coca y de pasta básica de cocaína (Cotler, 1999), posteriormente sería superado por Colombia, *focus* de la lucha contra las drogas entre 1980 y 1990 con casi el 80 % de la demanda de cocaína a nivel mundial (Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes [JIFE], 2017). Con esta amenaza latente, Washington inició una estrategia miope: luchar contra la producción sin dar el mismo peso al problema social interno, ubicando el problema afuera y negándolo o tratando de invisibilizarlo adentro.

Así es como en 1980 Washington inició una guerra frontal contra las drogas, influyendo directamente en los débiles países andinos, condicionando su ayuda económica (certificación) (Cotler, 1999) y creando un régimen internacional que tiene como pilares a la Administración para el Control de Drogas (1973), a la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas

(1986), a lo que se suman las autoridades nacionales de algunos países creadas en el seno de esta última (Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas [DEVIDA], 2017; Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2015; García Pulgarín, 2010). Lo anterior más la ayuda económica condicionada desde entonces ha generado resultados relativos, ya que las cifras muestran la persistencia del problema: cultivos, plantaciones, violencia y corrupción.

Nuestra aproximación analítica se soporta en los lineamientos del institucionalismo neoliberal, corriente que se ocupa de los efectos de las instituciones en el comportamiento y preferencias de los Estados (Keohane, 1989). Dichas instituciones se definen como complejos de reglas y normas que operan en tiempo y espacio (Keohane, 1988), las cuales incentivan las acciones de actores públicos y privados y afectan la agenda de toma de decisiones (Stein, 2008), siendo favorables para los actores débiles, permitiéndoles vincular a los actores poderosos en temas que son de su interés (Keohane y Nye, 1988). Asimismo, aplicamos el mismo nivel de análisis a cada estudio de caso (George y Bennett, 2005).

En esta dinámica entre actores e instituciones, se debe tener en cuenta que algunos Estados desafían y buscan reformas a las instituciones que los acogen (Martin y Simmons, 1998). Asimismo, es interesante identificar que, antes de ingresar en una organización, se presentan fuertes debates internos, ya que pertenecer implica compromisos ineludibles para los Estados (Stein, 2008). Lo anterior es claramente verificable en un tema sensible como lo es la lucha contra las drogas en la América Latina contemporánea.

Colombia: acción y frustración

El problema de las drogas ingresó en la agenda política colombiana con efectos de una magnitud inesperada (Guáqueta, 2005; Pardo, 1997; Randall, 1992; Thoumi, 1994, 1995a, 1995b, 2002, 2009; Tickner, 2001). El complejo conflicto interno se agudizó por la relación de los grupos armados y la producción de cultivos ilícitos, dada la débil estructura social rural, en la que los actores violentos llenaron el vacío estatal (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2013; Guzmán, Fals Borda y Umaña, 2005; Sánchez y Meertens, 1983). El país, a pesar de su condición agrícola, ha contado con élites que han controlado los medios de producción, y que han buscado la acumulación de tierras (Kalmanovitz, 2010), facilitando los reclamos de grupos armados con diferentes filiaciones políticas, de los cuales algunos se alzaron en armas (como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia y el Ejército

de Liberación Nacional), los cuales migraron de una lucha ideológica hacia la consolidación de alianzas con productores de droga que les permitió mejorar su armamento y combatir frente al Estado colombiano con mayor agresividad.

La década de 1980 da cuenta de un enfrentamiento de los carteles de Medellín y de Cali, los cuales permearon la política, la farándula y los deportes. Son tristemente célebres los atentados contra líderes políticos, bombas en las ciudades y manipulación del sistema judicial del país (en contra de la extradición). En aquel momento, el embajador estadounidense Lewis Tambs señaló que existía una narcoguerrilla en Colombia (Restrepo y González, 1986). Desde entonces, se fortaleció una alianza entre los carteles de la droga y las guerrillas; los primeros pagaban por la seguridad de rutas para sacar los cargamentos, pero los insurgentes pronto aprendieron a desarrollar el negocio de producción y comercialización de la droga. De acuerdo con el *World Drug Report 2017* (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2017, p. 11), se estima que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia habían obtenido ganancias cercanas a USD 1 billón en el comercio interregional de las drogas.

El concepto *guerra contra las drogas* fue acuñado por Richard Nixon en 1968, y fue pensado más como un tema doméstico que externo (Crandall, 2002). La asistencia de Washington inició en 1973 con la firma de un acuerdo bilateral, y en 1980 los presidentes Julio César Turbay y Jimmy Carter firmaron un acuerdo de extradición, posteriormente Ronald Reagan (1981-1989) enfocaría la relación con Bogotá centrada en la problemática de las drogas (Crandall, 2002, p. 23). Lo cierto es que desde entonces la relación entre los dos países quedó intoxicada (Pardo, 1997) y militarizada (Crandall, 2002), lo cual ha generado desde entonces dinámicas particulares y un marcado intervencionismo de Washington en la agenda política colombiana (en medio de un marco de injerencia regional).

Asimismo, el problema de las drogas presenta una interconexión de redes en la región andina. Un ejemplo claro se presenta con los productores peruanos del valle de Huallaga y de Apurímac y los bolivianos del Chapare, que venden hojas y pasta básica a los diversos carteles en Colombia (Cotler, 1999), y además operan con dinámica empresarial ubicando sus productos en diversos mercados internacionales, especialmente los Estados Unidos, Europa y Asia.

Los carteles y la guerra contra las drogas

Los ya nombrados carteles de Medellín y Cali se consolidaron en verdaderas empresas transnacionales. A nivel doméstico, crearon enclaves político y militares o, incluso, una isla de 16 km² en el Caquetá con toda la logística necesaria para producir grandes cantidades de droga. A principios de la década de 1980, Colombia producía más coca que Perú y Bolivia, pero, en 1988, se había convertido en el centro de producción que suministraba el 70 % de cocaína que ingresaba a los Estados Unidos (García Hoyos, 2002, p. 115).

Desde entonces, el país ha combatido el problema con diversas estrategias: persecución, captura, extradición y extinción de dominio a productores y lavadores de activos, fumigaciones con glifosato, erradicación manual y programas de cultivos alternativos para los campesinos productores. No ha sido suficiente la estrategia desde el derecho penal (García Pulgarín, 2010) ni mediante la ayuda e influencia directa de los Estados Unidos a través de la económica y militar del Plan Colombia (1999) (Estrada, 2001, 2002; Monroy y Sánchez, 2017).

Más allá de las cifras, se debe entender una mezcla de variables que hacen tan complejo el problema de las drogas en Colombia. Por un lado, están los factores geográficos: la ubicación en el trópico, con valles y montañas con diversos pisos térmicos que facilitan el crecimiento de matas de coca, amapola y marihuana; densas selvas y cañones que facilitan la instalación de laboratorios y pistas clandestinas, de difícil ubicación para las autoridades, y miles de posibles salidas hacia los océanos Atlántico y Pacífico que facilitan las rutas para el envío de la droga. Por otro, el país ha estado sumido en un largo y doloroso conflicto interno que ha generado una sociedad fragmentada y convulsionada. El costo de la guerra y una visión limitada y miope de las élites políticas generó un atraso y pobreza en zonas rurales y urbanas. La falta de infraestructura y la desatención en salud y educación favorecieron el ascenso y empoderamiento los actores violentos y narcotraficantes, quienes se apoderaron de grandes extensiones de tierra y presionaron a campesinos a trabajar en los cultivos ilícitos, recibiendo poco dinero, mientras que las ganancias de la comercialización quedan en manos de los carteles y vendedores dentro y fuera del país.

Luego de la injerencia histórica de Washington, el Plan Colombia y el acuerdo de paz (2016) los resultados en cuanto a la producción son relativos. Según la UNODC (2017, p. 21), la producción de opio y heroína en México y Colombia ha incrementado notablemente. Asimismo, señala que, en Colombia, para 2015, existían aproximadamente 96 000 ha con plantaciones de coca

(el 41 % menos que el pico alcanzado en 2000). Lo anterior debido a que los campesinos perdieron miedo a la erradicación aérea (abandonada en 2015 por el Gobierno) y el proceso de paz les hizo pensar que, al estar cultivando coca, se podrían beneficiar de los proyectos de cultivos alternativos, contemplados en el acuerdo (p. 25). Asimismo, gran parte de las incautaciones de los cargamentos en las rutas de Centroamérica vienen desde Colombia (pp. 32-33). De igual manera, indica que, para 2015, el 90 % de la cocaína en el mercado estadounidense provenía de Colombia y el 7 % de la hoja de coca era de origen (pp. 28-29).

Perú: desafío andino

Perú tiene un papel preponderante en el mercado mundial de la cocaína, ya que, junto con Colombia y Bolivia, consolida en la región andina el núcleo de la producción de coca. Esta producción preponderante en la región tiene raíces en la relación histórica del desarrollo económico de la coca.

Durante la época del Imperio inca la hoja de coca llegó a ser utilizada como moneda; a su llegada, los españoles notaron su valor mercantil, por lo cual empezaron a cultivarla y distribuirla en mayor medida. En la independencia, continuó la explotación comercial del producto. Sin embargo, fue hasta el siglo xx que las políticas liberales llevaron a la región a depender del intercambio de mercancías, lo cual condujo al establecimiento de la extracción legal e ilegal de la coca. Esta condición sirvió de base para que, hacia la década de 1960, en el marco del programa político de la Alianza para el Progreso, los miembros de los llamados cuerpos de paz se desplegaran a lo largo de los pueblos y barrios pobres de Suramérica compartiendo, además de la voz del progreso, el secreto para extraer la cocaína de la coca. Así, a finales de la década de 1970, al detectar una oportunidad comercial mayor en la explotación de la coca, los campesinos volcaron su economía hacia la producción de cocaína (García Hoyos, 2002).

Asimismo, en la década de 1970, se introdujo una mala reforma que destruyó las empresas agrícolas y distribuyó las propiedades en los trabajadores de la tierra (UNODC, 2016) impulsando que los campesinos buscaran una alternativa económica. Posteriormente, en la década de 1980, en el contexto de la llegada de las políticas neoliberales a Perú y la lucha del Estado contra la subversión del grupo guerrillero Sendero Luminoso, se introduce la comercialización ilegal de pasta básica de coca con fuerte capacidad adictiva (Núñez del Prado, 1999). Así pues, confluirían diferentes condiciones propicias

para la consolidación del narcotráfico, debido a que las circunstancias políticas y económicas permitieron que las estructuras ilegales permearan las instituciones del Estado. Durante la segunda mitad del siglo xx, el problema de la droga aparecería en la agenda nacional como un asunto de seguridad, por lo cual se empieza a hablar de políticas antinarcotráfico en la agenda política de presidentes como Alberto Fujimori (Vallejo y Fergadiotti, 2017).

Desde entonces, el tráfico de drogas es un problema endógeno en la sociedad peruana, consolidándose como una actividad ilegal que permea todos los aspectos de la sociedad. En este sentido, el narcotráfico es una maquinaria capaz de realizar alianzas en cualquier sector, por lo cual es posible hablar de narcoguerrillas, narcomilitares, narcojueces, narcoperiodistas, narcoempresarios, narcobanqueros y narcopolíticos (Núñez del Prado, 1999).

Consecuencias en Perú

El tráfico ilícito de drogas se instituyó como una problemática para Perú hace más de cincuenta años, que involucró a más de 50 000 familias en la actividad delictiva (DEVIDA, 2017). Asimismo, el desarrollo del narcotráfico ha afectado de manera significativa la soberanía del Estado al desplazar su accionar en gran parte del país. Las actividades ilícitas se han asentado en una porción específica del territorio, estableciendo las denominadas zonas coccaleras que se identifican en Huallaga, Ene, Perené, Aputímac, Aguaytía y Ucayali en la región de la selva amazónica (Núñez del Prado, 1999). Esta zona facilita el desarrollo del narcotráfico y se configura como un bastión estratégico de esta actividad, ya que, debido a su ubicación y extensión, es propicia para el procesamiento, acopio y transporte de la droga.

La estructura delictiva del narcotráfico no solo afecta el control territorial del Estado peruano, sino también de forma significativa las instituciones democráticas al concentrar el poder que le permite permear el ejercicio político desde su base, es decir, es capaz de llegar a influir de manera significativa el accionar de los partidos y movimientos políticos (DEVIDA, 2017), con el fin de ejercer un control efectivo del aparato gubernamental para continuar su actividad ilegal.

Asimismo, en América Latina, se ha llegado a establecer una estrecha relación entre la presencia del narcotráfico y los altos índices de violencia. Específicamente, en Perú, las zonas coccaleras se han identificado como regiones con un elevado índice de pobreza y de inseguridad ciudadana. Por ejemplo, el narcotráfico se configuró como una vía de acceso a los sicarios (DEVIDA, 2017). Sin embargo, más allá de su impacto en las instituciones

políticas, el tráfico ilícito de drogas también influye de manera directa en la sociedad.

Desde una perspectiva social, la configuración de una cultura narcotraficante ha determinado el desarrollo de las comunidades peruanas circundantes a las zonas coccaleras. Esta cultura conlleva la normalización de ciertos comportamientos violentos, por lo cual resulta alarmante identificar conductas reiteradas como la violencia de género contra mujeres, niños, niñas y adolescentes en zonas de tráfico ilícito de drogas o excocaleras (DEVIDA, 2017). Por otra parte, se ha llegado a establecer que la pobreza también es un factor que favorece el desarrollo de la organización delictiva al establecerse una cultura de dinero fácil que proviene de diferentes actividades delictivas como el cultivo y transporte de la droga.

La capacidad de permear el aspecto político y social proviene del músculo económico que posiciona esta actividad delictiva como una de las más lucrativas. En los últimos años, ha llegado a acumular reservas de hasta más de USD 200 000 millones de capital ilícito (DEVIDA, 2017). A través del lavado de activos, el enorme flujo económico que se genera de manera ilegal tiene efectos en la macroeconomía del país como el empleo, el nivel de exportación y el tipo de cambio (Núñez del Prado, 1999).

En este punto, se debe destacar la naturaleza multidimensional del narcotráfico. Alrededor de la producción y comercialización ilegal de droga, se articulan diversas actividades ilícitas que conforman una red criminal compleja. Existe una relación de esta actividad con la minería ilegal, la tala prohibida, el contrabando, el secuestro y la trata de personas. En este sentido, la lucha del Estado en contra de este tipo de accionar debe responder a la naturaleza compleja de esta problemática.

Una lucha intermitente

Perú produjo el 7 % de la producción mundial de cocaína en el periodo de 1998-2014. Se consolidó como el segundo país de origen de la cocaína que llega a Europa, también exporta el 13 % del total que llega a África y es el tercer exportador a Asia (UNODC, 2016). Se estima que se cultivan entre 40 000 y 53 000 ha de coca, con lo que se produce alrededor de 300 y 400 t de cocaína (DEVIDA, 2017).

En años recientes, se ha aumentado la fuerza productiva de cocaína en Perú, ya que han confluído diferentes factores; por un lado, las fumigaciones aéreas de la política antidroga colombiana desplazaron el establecimiento de laboratorios de cocaína hacia la frontera peruana; y por otro, la expansión de los

carteles mexicanos ha ampliado considerablemente el mercado internacional de este producto para Perú. En este contexto, las áreas de cultivo de coca aumentaron considerablemente entre 2008 y 2009 (6,7 %). Posteriormente, gracias al incremento de los esfuerzos en la lucha contra el narcotráfico, el índice de crecimiento se redujo a un 2,17 % entre 2009 y 2010 (García, Namihas, Novak y Masías, 2011).

En Perú, la lucha contra el tráfico ilícito de drogas se ha estructurado bajo el mandato del Ejecutivo. El país es miembro activo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, bajo cuyo mandato estableció la Comisión Nacional para el Desarrollo de la Vida sin Drogas (DEVIDA) que responde a la Vicepresidencia y encabeza el direccionamiento de todos los esfuerzos para combatir esta actividad ilícita apoyándose en el empleo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

En este marco, se establece la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2017-2021, en busca, además del fortalecimiento de la lucha tradicional contra la criminalidad que rodea el narcotráfico, de implementar un enfoque integral que procura múltiples esfuerzos en una política de prevención, sustitución, represión y rehabilitación, que se estructura en tres ejes: 1) desarrollo alternativo integral y sostenible, 2) control de la oferta y 3) reducción de la demanda.

Colaboración bilateral

Por su naturaleza transnacional, la lucha contra el narcotráfico produce una interdependencia entre diferentes Estados. Consciente de esto, Perú se ha caracterizado por sostener una política exterior activa en torno a la colaboración tanto bilateral como multilateral.

En 1991, Perú concreta la política de control de drogas y desarrollo alternativo con los Estados Unidos, lo cual se convirtió en la base para estructurar la lucha antidroga en este país. Sin embargo, debido al papel protagónico de Colombia como el principal productor de drogas y a los éxitos que tuvo el vecino país en esta materia, Perú perdió la atención de Washington como destinatario de la ayuda de la guerra contra el narcotráfico. A pesar de lo anterior, mantiene convenios bilaterales de lucha contra el tráfico ilícito de drogas con muchos países de la región.

Los convenios son mucho más fuertes con los países fronterizos, un ejemplo clave es la cooperación bilateral Perú-Colombia. Con una frontera compartida de 1506 km, y con la presencia en este sector de los factores estratégicos propicios para actividades ilegales, ha sido necesario establecer

una cooperación fuerte, por lo cual se estableció el Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza Perú-Colombia.

México: ascenso de un grave problema

La lucha contra el narcotráfico en México se remonta a comienzos del siglo xx, cuando la marihuana y otros productos psicotrópicos, principalmente el opio, eran producidos y transitaban hacia los Estados Unidos desde el país del sur. En una primera instancia, los que controlaron la producción y el tráfico hacia el país del norte fueron los migrantes chinos, quienes tras un tiempo entraron en una disputa por el negocio con criminales locales. Las medidas del Gobierno mexicano en las décadas de 1920 y 1930 fueron contundentes al respecto, pues consideraban que, si no se controlaba el problema, este podía ser un pretexto para que Washington se entrometiera en México (Díaz, 2005). De este modo, el acercamiento de México a los Estados Unidos en la lucha contra las drogas se da, sobre todo, a partir de la década de 1990, lo cual también implicó nuevos compromisos que se hicieron cada vez más fuertes en el nuevo milenio, debido, en parte, a la gran relevancia que tomaron diversos actores ilegales, que tenían como su principal actividad el tráfico de productos ilegales provenientes de Suramérica, pero también tenían otras actividades ilícitas como el tráfico de personas, armas, insumos, entre otros; los más relevantes de estos actores criminales han sido Los Zetas y los carteles del Golfo, Sinaloa y Michoacán (León, 2010). Con una organización policiva federal, México durante los últimos años vio diezmada su capacidad de respuesta frente a los actos delincuenciales de estos grupos que afectaban directamente la seguridad pública, además estos actores ilegales fueron capaces de corromper las autoridades sobre todo en los estados del sur y la región norte (Velasco, 2005).

En esta línea, el compromiso directo de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico se hizo efectiva, en parte por la presión estadounidense, que ha patrocinado la militarización de la lucha contra el narcotráfico progresivamente en toda la región. La denominación de *war on drugs* ha implicado el uso de tácticas y personal militar para enfrentar este problema, debido a que las otras fuerzas del orden no han podido atacar estas problemáticas con éxito (Youngers y Rosin, 2005, pp. 3-4). No obstante, para Velasco el involucramiento de las Fuerzas Armadas mexicanas en el combate del narcotráfico data de muchos años antes de la década de 1990. En este sentido: “La participación de los militares en el combate a las drogas data de por lo menos la

década de los 30, pero se volvió especialmente importante a finales de la de los 70” (2005, p. 95). Sin embargo, es en el contexto de la posguerra fría, y con los compromisos adquiridos entre los Estados Unidos y México, en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que la relación se hizo más fuerte. Todo esto caracterizado por un alto flujo comercial entre los dos países, que significó, no solo la ampliación de la interacción comercial bilateral, sino que los actores ilegales se aprovecharon de las circunstancias para llevar a cabo sus actividades ilícitas (Rozenhal y Smith, 2005, p. 5). En este contexto, las Fuerzas Armadas mexicanas son la institución que inicia con mayor fuerza un proceso de acercamiento al país del norte, no solo para actuar en la protección de intereses conjuntos mexicano-estadounidenses, sino principalmente para combatir el narcotráfico. Los principales aspectos de acercamiento militar entre estos dos países fueron en la década de 1990:

- la reactivación de la Comisión de Defensa Conjunta México-Estados Unidos inactiva desde el final de la Segunda Guerra Mundial;
- se iniciaron operaciones conjuntas de entre la Armada y la Guardia Costera de ambos países;
- en 1995, se firman tratados de cooperación militar para enfrentar la amenaza del narcotráfico; y
- se inició el entrenamiento masivo de oficiales mexicanos en escuelas militares estadounidenses y en la Agencia Central de Inteligencia (Benítez, 2005, pp. 754-755).

Tras los atentados de Nueva York del 11-S, el papel y la colaboración militar de los Estados Unidos hacia México no solo fueron enfocados en la lucha contra el narcotráfico como un elemento que desestabilizaba la seguridad en este país, sino también contra el terrorismo; sin embargo, manteniendo como prioridad el primer aspecto. En esta línea, México llegó a ser el receptor n.º 12 de ayuda militar en el mundo y el cuarto a nivel regional (Isacson, Olson y Haugaard, 2007, pp. 3-4). El nivel de cooperación en estos asuntos generó a comienzo de esa década que se empezara hablar de la “colombianización” del caso mexicano.

Dentro de la idea predominante en los medios especializados, se señalaba que los Estados Unidos estaban usando el caso del comprometimiento de las Fuerzas Armadas colombianas en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo como modelo por parte de los países que reciben ayuda del país del norte, que incluye, por supuesto, el caso de México. Esta situación genera

una seria preocupación en las Fuerzas Armadas mexicanas, ya que se decía que se les estaba orientando hacia una labor en la cual constitucionalmente no estarían destinadas a cumplir.

Las misiones asociadas al narcotráfico han convertido al Ejército mexicano, componente terrestre del poder militar, en el más importante instrumento armado, aunque con un perfil de policía militarizada orientada a enfrentar amenazas internas producto de la lucha antinarcóticos. La propia realidad impone la participación de los militares en acciones de carácter policial y parapolicial, ante la incapacidad institucional y los bajos niveles de confianza en la policía (Moloeznik, 2008, p. 168). En el mismo sentido, la ayuda militar de los Estados Unidos ha hecho que esta fuerza reciba un respaldo para labores internas y menos para funciones externas. A pesar de la necesidad de acción conjunta para defender los intereses de los dos países, tanto en la frontera terrestre como en el golfo de México y, por ende, en el Caribe.

La punta de lanza del apoyo de los Estados Unidos a México se materializó con la denominada Iniciativa Mérida, controversial paquete de ayuda que tenía algunos puntos de encuentro con el Plan Colombia. En este caso, ha buscado fortalecer el aparato armado y de justicia mexicanos para enfrentar el problema del narcotráfico. Según Rosen y Zepeda, este paquete de ayuda ha consistido

en cuatro pilares, cada uno de los cuales se enfoca en los objetivos estratégicos: a) Afectar la capacidad operativa del crimen organizado; b) Institucionalizar la capacidad de mantener el Estado de derecho; c) Crear la estructura fronteriza del siglo XXI; d) Construir comunidades fuertes y resistentes. (2015, p. 158)

Este paquete de ayuda estaba enfocado en perseguir a los grupos criminales que habían alcanzado una capacidad de acción inusitada en el contexto mexicano y en la vía de acceso a los Estados Unidos. Tal vez el más ilustrativo de estos grupos ha sido Los Zetas, grupo que inicialmente era el brazo armado del cartel de Golfo, pero que progresivamente fue cobrando relevancia y autonomía para mediados de la primera década del siglo XXI. Su poder se ha hecho creciente, debido, al menos, a tres factores: primero, por su gran capacidad de acción militar, que ha incluido no solo la incorporación de antiguos miembros de las Fuerzas Armadas mexicanas, sino principalmente de las fuerzas especiales de Guatemala conocidos como kaibiles, que se nutren del mercado de armas de los Estados Unidos; segundo, la diversificación

en la cadena delictiva que incluye secuestro, extorsión, cobro por servicios de protección ilegales como pactos con pandillas guatemaltecas conocidas como maras; y tercero, este grupo ha alcanzado un grado de sofisticación que le da una connotación de crimen transnacional en toda su expresión. En este sentido, Halverson describe en una reciente investigación académica cómo este grupo criminal ha usado sistemáticamente una frecuencia radial con mensajes encriptados, para transmitir información a lo largo del territorio entre Texas y Guatemala, cubriendo todo el territorio mexicano, que permita recoger y transmitir información entre diferentes grupos federalizados que hacen parte de la organización (2016, p. 69). Un accionar que ha dejado estupefacto a más de un especialista de las agencias de seguridad especializada tanto de México como de los Estados Unidos.

Si bien el grado de militarización tanto de los grupos criminales como de las autoridades para su lucha es bastante alto, se ha llegado a una especie de punto muerto entre las partes que beneficia particularmente a los actores criminales y, sobre todo, a su capacidad de desestabilización de la institucionalidad y la descomposición social de México, en medio de la lucha contra las drogas. En este sentido, y a pesar de la retórica gubernamental tanto en los gobiernos de Felipe Calderón (2006-2012) como de Enrique Peña Nieto (2012-), es poco lo que se ha hecho para usar medidas alternativas que vayan más allá de la perspectiva represiva y militarizada. Es en este contexto que, por un lado, se envían las tropas gubernamentales a las zonas más violentas o se despliega la Policía Federal Mexicana en las calles turísticas de Cancún o Playa del Carmen, pero poco se hace por atacar los problemas que generan la criminalidad en su conjunto.¹ En este sentido, Bagley (2012) señala:

Es evidente que muchas instituciones en México no funcionan y hay mucha corrupción. Por esto, él [Peña Nieto] tiene que resolver los problemas subyacentes y es necesario que el Gobierno de México gaste más dinero en instituciones y en la consolidación de la democracia. (citado por Rosen *et al.*, 2015, p. 166; traducciones nuestras).

Sin embargo, a pesar de la perspectiva de este especialista, la Presidencia de Peña Nieto se ha visto maniatada para realizar o proponer cualquier alternativa efectiva en la lucha contra las drogas, no solo porque el mismo

¹ Entrevistas con actores informados y trabajo de campo en los estados mexicanos de Quintana Roo y Yucatán, diciembre de 2016 y septiembre de 2017.

Gobierno mexicano no lo ha buscado, sino principalmente debido a la llegada de Donald Trump a la Presidencia de los Estados Unidos (2017), y porque la prioridad se ha centrado en tratar por todos los medios posibles de salvar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y reducir las tensiones respecto de la construcción del muro fronterizo entre los dos países (Instituto de Estrategia, 2017). De ahí que el Gobierno mexicano haya preferido seguir con una actitud de alineamiento pasivo en los asuntos respecto de la lucha contra el narcotráfico para evitar contrariar a la esquizofrénica Administración del presidente Trump, debido a los resultados inesperados que esto puede tener para la economía mexicana. En esta línea, el liderazgo mexicano para abanderar alternativas en la lucha contra la droga es nulo y hay pocas expectativas de que esto cambie, debido al apoyo económico que es recibido por parte de los Estados Unidos.

Guatemala: problemática en el Caribe

La historia de Guatemala es una de las más tortuosas en el contexto latinoamericano. Durante la Guerra Fría su conflicto armado interno alcanzó niveles de barbarie poco vistos en la región que dejó como resultado aproximadamente 200 000 muertos y cerca de 65 000 desaparecidos, donde la mayoría de las víctimas fueron población indígena, mayoritaria en el país. A pesar de que este conflicto concluyó hace más de veinte años, sus consecuencias aún son evidentes, debido, en parte, a la poca voluntad política para paliar los problemas que aquejan a la mayoría de la población como la pobreza, la marginalidad, la exclusión política y social y la falta de oportunidades. Todas estas se han llegado a convertir en un caldo de cultivo ideal para el tráfico y la producción de narcóticos. Su posición de tránsito entre las zonas productoras de Suramérica y el mercado estadounidense han hecho de Guatemala, junto a su vecino del norte, México, una zona bastante apetecida por la criminalidad como corredor estratégico y lugar de almacenamiento de los cargamentos ilegales, que van de la mano de otras actividades criminales como el contrabando, la trata de personas, el tráfico de armas, entre otros.

Así, desde la década de 1980, y en parte gracias a la complicidad de élites civiles y militares locales, el narcotráfico hizo irrupción en el contexto local en pleno conflicto armado interno para luchar contra el comunismo local. Tras la firma de los acuerdos de paz en 1996, varios miembros de los grupos armados al ser licenciados se convirtieron en un sector ideal para su uso e involucramiento en las actividades ilegales. Para 2011, un reportaje del pe-

riódico *El País* de España señalaba que cerca del 60 % de la institucionalidad de Guatemala, particularmente las Fuerzas Armadas y el aparato judicial, eran controlados por el narcotráfico, lo cual muestra el grado de condescendencia con estas actividades ilegales y, a su vez, la capacidad de influencia de estos actores sobre la estructura del Estado (Aznárez, 2011). Esta situación ha degenerado en un descrédito total de la institucionalidad y una población que es víctima y a su vez beneficiaria de esta situación debido a las penosas circunstancias. Lo anterior a causa de que el narcotráfico y toda la cadena de ilegalidad genera empleos en labores de protección, tránsito, vigilancia, aprovisionamiento para los carteles mexicanos y locales que son una alternativa económica para la gente, e incluso, los narcotraficantes han llegado a convertirse en protectores de la población, frente a la ausencia o negligencia de las autoridades para garantizar la vida y la protección. En esta línea, estos son ampliamente respetados por la población local y han llegado a convertirse en figuras de poder en una delgada línea entre la legalidad e ilegalidad (Crisis Group, 2011, pp. 14-15). La guerra entre carteles y pandillas (maras) hacen a este país centroamericano el segundo más violento en el mundo, donde las principales víctimas son los jóvenes (Villatoro, 2014).

La interdependencia respecto del problema del narcotráfico que comparte Guatemala con otros países de la región es evidente, y son las típicas de la dinámica del mercado global, solo que en este caso, por tratarse de un producto ilegal, las consecuencias son catastróficas, sobre todo por el hecho de que varios actores criminales se disputan su control, lo cual genera una cadena de violencia sin control. Como corredor de tránsito, Guatemala es vital para el tráfico de drogas, y hay cierta complementariedad respecto de los socios criminales que se ubican al otro lado de la frontera norte que aportan su propio capital humano delincencial. Según el *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2008*, “alrededor de 5000 pandillas de El Salvador, Guatemala y Honduras actúan en México” (Niño, 2010, p. 25).

De este modo, el sur de México, el norte y la zona costera de Guatemala han llegado a convertirse en una macrorregión donde el accionar de los grupos criminales está ampliamente extendido. “Debido a su frontera con México y a un ambiente permisivo para el contrabando y el crimen, Guatemala se ha convertido en un embudo para el 90 por ciento de la cocaína enviada desde Sudamérica a los Estados Unidos, el mayor mercado mundial de drogas” (Espach, Meléndez, Haering y Castillo, 2011, p. 1).

En esta línea, la respuesta de los Estados Unidos como el país más interesado en evitar el tráfico de drogas hacia su país fue la denominada Iniciativa Regional de Seguridad para Centroamérica que surgió de la mano de la Iniciativa Mérida en 2008, la cual tomó autonomía en 2010. Esta iniciativa envía recursos de los Estados Unidos a los países de Centroamérica, que incluye Guatemala, para fortalecer su aparato de seguridad y las instituciones judiciales con el ánimo de combatir los grupos criminales, sobre todo considerando que el combate al narcotráfico en México fue mejorando resultados, lo cual generó como consecuencia la ocupación de las zonas grises de Guatemala. Según algunos estudios, ha sido poco efectivo en el caso guatemalteco debido a la falta de puentes entre los recursos provenientes de los Estados Unidos, las agencias de ese país y el Gobierno local (Phillips, 2014). En esta línea, la independencia de los sucesivos gobiernos guatemaltecos para definir una política autónoma respecto del tema del narcotráfico es casi que imposible, es casi una camisa de fuerza, debido a la presión estadounidense y a la necesidad de apoyo y recursos de este país para llevar a cabo esta lucha, que, si bien no ha sido totalmente exitosa, podría haber degenerado en un escenario aún peor.

En Guatemala, la agencia gubernamental encargada de estos temas es la Secretaría Ejecutiva de la Comisión contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas, la cual fue establecida en 1996, y se rige bajo la Ley contra la Narcoactividad, que según la normativa vigente cumple con las siguientes misiones:

Artículo 1. Interés Público. En protección de la salud, se declara de interés público la adopción por parte del estado de las medidas necesarias para prevenir controlar, investigar, evitar y sancionar toda actividad relacionada con la producción, fabricación, uso, tenencia, tráfico y comercialización de los estupefacientes psicotrópicos y las demás drogas y fármacos susceptibles de producir alteraciones o transformaciones del sistema nervioso central y cuyo uso es capaz de provocar dependencia física o psíquica, incluidos en los convenios y tratados internacionales al respecto, ratificados por Guatemala y en cualquier otro instrumento jurídico internacional que sobre ésta materia se apruebe.

Artículo 5. Rehabilitación y readaptación social. Es deber del Estado procurar los recursos económicos necesarios a fin de asegurar el tratamiento de rehabilitación de los adictos y promover su readaptación social.

Artículo 6. Cooperación Nacional. Las personas jurídicas colectivas de carácter social, informativo, cultural, recreativo, deportivo, religioso y

de cualquier otra naturaleza, colaborarán con los programas contra el uso de drogas. Toda persona colaborará con la prevención de los delitos a que se refiere esta ley y el consumo ilícito de drogas.

Artículo 7. Cooperación Internacional. Es deber del Estado, por medio de sus órganos competentes, propiciar la cooperación internacional, técnica y económica, para fortalecer, así como coordinar estrategias entre estados y programas de investigación, prevención, sanción y rehabilitación en materia de drogas, estupefacientes y psicotrópicos, así como concertar tratados, convenios y acuerdos para mejorar la eficacia de esta cooperación y coordinación.

Sumado a iniciativas de tipo subregional como el Grupo Mesoamericano para el Control de Estupefacientes, Psicotrópicos y Precursores Químicos, que abarca otros países de la subregión como México, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Panamá, se han establecido mecanismos de fiscalización para los precursores de pseudoefedrina y efedrina, con apoyo de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios de la Secretaría de Salud de México, con el fin de frenar el tráfico de productos psicoactivos. No obstante, al igual que otras perspectivas regionales, su carácter es más bien represivo y de persecución o limitación de los insumos disponibles para el tráfico ilegal, lo cual, a la larga, no ha redundado en una disminución de los productos ilegales disponibles de todo tipo en el mercado internacional y, sobre todo, en los Estados Unidos. En esta línea, tanto México como Guatemala comparten la problemática ilegal, siguiendo una política prohibicionista y represiva que poca mella ha causado en reducir el narcotráfico y que, por el contrario, parece haber tenido una tendencia al empeoramiento de la situación, debido a su carácter corruptor de las instituciones y capacidad estatal. Las alternativas a la perspectiva estadounidense son limitadas, por no decir que nulas, y el carácter militarizado sigue siendo la opción predominante, también en el caso de Guatemala, por la necesidad de entrega de recursos por parte de los Estados Unidos para las Fuerzas Armadas.

Paraguay: pequeño gran problema

Paraguay es un país clave en el escenario de seguridad suramericano. La famosa triple frontera que comparte con Argentina y Brasil, a través de los ríos Paraná e Iguazú, constituye un lugar sensible de tráfico de personas, bienes y servicios y también hace las veces de corredor para el tráfico de drogas.

El problema en el país inició a finales de la década de 1960, y una década después se consolidó un aparato mafioso relacionado con el narcotráfico. Paradójicamente, las redes se beneficiaron por nuevas rutas hacia el noreste de Brasil debido a la interdependencia agrícola y la propia migración brasileña. De acuerdo con estudios, se estiman entre 6000 y 7000 ha de marihuana en el país, siendo el principal productor de Suramérica. Según la Secretaría Nacional Antidrogas de Paraguay, aproximadamente 20 000 campesinos se dedican al cultivo, y se ha pasado de dos a tres cosechas al año (Garat, 2016, p. 5).

Asimismo señala, y de acuerdo con cifras del Banco Central de Paraguay, que las redes mafiosas mueven USD 800 millones al año en cocaína y 709,5 en exportación de cannabis, cifras que suman casi el valor de exportación anual de soya, principal producto del país: USD 1594,2 millones al año (Garat, 2016, p. 5).

Se cumplen cuarenta años de guerra contra las drogas, pero los resultados son limitados: ocho departamentos involucrados (Amambay, Canindeyú, Concepción, San Pedro, Caagazú, Alto Paraná, Caazapá e Itapúa), altas tasas de homicidio y, al igual que en Colombia, México y Perú, infiltración en la política y lavado de activos (Garat, 2016).

Tal y como hemos visto en los casos de este capítulo, y siendo un país más pequeño (406 752 km²), también el problema de la desigualdad y concentración de la tierra son factores que incidieron en el problema de las drogas. Durante la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989), se adjudicaron aproximadamente tres millones de hectáreas a amigos del Gobierno, a los que se suma la extranjerización de la tierra (el 19 % del territorio), lo cual ha tenido implicaciones sociales en el sector rural (Caputo, 2013, citado por Garat, 2016).

A pesar de que el país cuenta con una estrategia integral de lucha contra las drogas (Secretaría Nacional Antidrogas, 2013), de acuerdo con el informe de 2014 de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, el país debe mejorar en aspectos como la reducción de la oferta y la demanda (Organización de los Estados Americanos [OEA], 2014, pp. 33-34). Todo indica que la militarización, sin políticas sociales adecuadas que busquen el desarrollo, continuará facilitando la cadena del narcotráfico en el país guaraní.

Conclusiones y recomendaciones

Los anteriores casos, a pesar de sus diferentes y marcadas características, evidencian fallas históricas en la lucha contra las drogas en América Latina. Los factores socioeconómicos, pobreza, corrupción, concentración del poder,

lavado de activos y la injerencia miope de Washington se convierten en un metarrelato de la lucha contra las drogas en la región (véase tabla 1).

Tabla 1. Casos comparados en la lucha contra las drogas en América Latina.

PAÍS/ASUNTO	LUCHA ARMADA/ ENFOQUE PROHIBICIONISTA	PLAN SOCIAL	DESIGUALDAD, CORRUPCIÓN, POBREZA Y CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA	INTERVENCIONISMO DE LOS ESTADOS UNIDOS	PERSPECTIVA DE MEJORA: ENFOQUE SOCIAL Y AUTONOMÍA DE WASHINGTON
Colombia	Alta	Medio-alto	Alta	Alto	Media-baja
Perú	Alta	Bajo	Alta	Medio	Media
México	Alta	Bajo	Alta	Bajo	Baja
Guatemala	Media	Bajo	Alta	Bajo	Media
Paraguay	Baja	bajo	Alta	bajo	Baja

Fuente: Elaboración propia.

Hemos visto cómo Colombia y Perú representan la clásica problemática andina de las drogas: lucha militar y policiaca contras los carteles, un *focus* erróneo en los campesinos pobres quienes representan la pieza más pequeña de la cadena y una marcada intervención de Washington, con lineamientos miopes que no atacan el consumo y la comercialización, y que solo se centran en la parte inicial de la producción. Los programas de cultivos alternativos y las fumigaciones han dejado resultados parciales, ya que el acompañamiento social (educación, salud e infraestructura) nunca se logró concretar, debido a la corrupción y el desinterés de los sectores económicos y políticos tradicionales.

México y Guatemala también evidencian los estragos de la narcoeconomía y fuerzas delictivas que enfrentan a la Policía y Fuerzas Militares. La denominada “colombianización” de México, por el crecimiento del problema y empoderamiento de los carteles, representa una situación crítica para la seguridad de los Estados Unidos, el Caribe norte y Centroamérica. La Administración Trump deberá fortalecer su cooperación con el vecino país, asumiendo la responsabilidad de ser uno de los principales centros de consumo, si no el mayor. Los ejércitos privados de Los Zetas y del cartel del Golfo representan una amenaza a la seguridad regional. Por su parte, el caso de Guatemala tiende a empeorar, por la influencia *by default* de los grupos

mexicanos que cuentan con mayor experiencia, logística, presupuesto y táctica delictiva. Se trata del país, de acuerdo con el Banco Mundial, más pobre de la región, con maras *in crescendo* y con una débil institucionalidad marcada por la corrupción e inoperancia.

No menos grave resulta la situación de Paraguay, país estratégico en el seno del Mercado Común del Sur, cuya ubicación favorecida es aprovechada por las mafias y fuerzas oscuras de la marihuana y cocaína en la zona. Al igual que en los casos anteriores, las políticas erróneas, la corrupción y la desigualdad social se unen para formar el coctel perverso que compone el problema de las drogas en la América Latina contemporánea.

Recomendaciones

Presentar propuestas para enfrentar la problemática de las drogas en los escenarios de concertación regional latinoamericanos: Unión de Naciones Suramericanas, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, Mercado Común del Sur, Comunidad Andina y Mercado Común Centroamericano.

Promover reformas a las estrategias nacionales de lucha contra las drogas, reconociendo que la desatención y el atraso de las zonas rurales son el escenario en donde inicia el problema.

Crear programas sociales para modernizar con educación, salud e infraestructura las zonas rurales controladas por los productores de droga.

Adelantar reformas a la justicia para castigar a la clase política corrupta inmiscuida o patrocinada por los carteles del narcotráfico.

Fortalecer el monitoreo y seguimiento de capitales producto de lavado de activos, triangulando información con los diferentes organismos internacionales encargados de ello.

Visibilizar, a través de comunidades epistémicas y empresas de *lobby* en los Estados Unidos, el problema del consumo como combustible de este.

Presentar informes sobre el desgaste y fracaso de los programas enfocados en el prohibicionismo (ayuda militar y financiera, fumigaciones, extradición, etc.).

Referencias

Aznárez, J. J. (2011, febrero 15). Guatemala, un país controlado en un 60 % por el narcotráfico, según el fiscal Castresana. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2011/02/15/actualidad/1297724416_850215.html

- Bagley, B. (2012). *Drug trafficking and organized crime in the Americas*. Woodrow Wilson Center Update of the Americas.
- Benítez Manaut, R. (2005). Doctrina, historia y relaciones civiles-militares en México a inicios del siglo XXI. En J. A. Olmeda (ed.), *Democracias frágiles: las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano* (pp. 721-764). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Caputo, L. (2013). Juventudes rurales y tierra en Paraguay: la dimensión simbólica y sus implicancias. En P. Dobrée (ed.), *La tierra en el Paraguay: de la desigualdad al ejercicio de derechos* (pp. 109-178). Asunción: Programa de Democratización y Construcción de la Paz.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). *Guerrilla y población civil: trayectoria de las FARC 1949-2013*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (2017). *Estrategia nacional de lucha contra las drogas Perú 2017-2021*. Lima: Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas.
- Cotler, J. (1999). *Drogas y política en el Perú: la conexión norteamericana*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Crandall, R. (2002). *Driven by drugs: US policy toward Colombia*. Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Crisis Group (2011). *Guatemala: narcotráfico y violencia*. Recuperado de http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=uploads/media/Guatemala_-_Narcotrafico_y_violencia_-_ICG
- Decreto 48-92, Ley Contra la Narcoactividad, de 2015.
- Departamento Nacional de Planeación (2015). *Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018)* (t. 1). Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Díaz Vergara, R. (2005). *El narcotráfico en México-Estados Unidos y la Seguridad Nacional* (Tesis de grado, Universidad de las Américas Puebla, Puebla, México).
- Espach, R., Meléndez Quiñonez, J., Haering, D. y Castillo Girón, M. L. (2011). *Organizaciones criminales y tráfico ilícito en las comunidades fronterizas de Guatemala*. Washington D. C.: CNA.
- Estrada Álvarez, J. (ed.) (2001). *Plan Colombia: ensayos críticos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Estrada Álvarez, J. (2002). *El Plan Colombia y la intensificación de la guerra, aspectos globales y locales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Garat, G. (2016). Paraguay: la tierra escondida. Examen del mayor productor de cannabis de América del Sur. *Análisis*, 8, 1-28.
- García Hoyos, J. C. (2002). *De la coca a la cocaína: una historia por comprender*. México: Milenio.

- García, J., Namihas, S., Novak, F. y Masías, C. (2011). *Lucha contra el narcotráfico en el Perú: una estrategia para el gobierno 2011-2016*. Lima: Universidad Católica del Perú.
- García Pulgarín, Á. (2010). Narcotráfico en Colombia: un problema creado en otra parte, importado y asumido como propio. *Estudios de Derecho*, 67(149), 263-281.
- George, A. L. y Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Guáqueta, A. (2005). *Reglas de amigos: el impacto de la guerra antidroga en las relaciones Colombia-Estados Unidos*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Guzmán, G., Fals Borda, O. y Umaña, E. (2005). *La Violencia en Colombia* (t. 1 y 2). Bogotá: Taurus.
- Halverson, J. (2016). Los Zetas and proprietary radio network development. *Journal of Strategic Security*, 9(1), 70-83. <http://dx.doi.org/10.5038/1944-0472.9.1.1505>
- Instituto de Estrategia (2017, marzo 8). Trump amenaza a Peña Nieto con romper relaciones. Recuperado de <http://www.institutodeestrategia.com/articulo/internacional/trump-amenaza-pena-nieto-romper-relaciones/20170803165102004692.html>
- Isacson, A., Olson, J. y Haugaard, L. (2007). *Below the radar: us military programs with Latin America, 1997-2007*. Washington D. C.: Washington Office on Latin America.
- Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (2017). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2016*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Kalmanovitz, S. (ed.) (2010). *Nueva historia económica de Colombia*. Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Keohane, R. O. (1988). International institutions: Two approaches. *International Studies Quarterly*, 32(4), 379-396.
- Keohane, R. O. (1989). Neoliberal institutionalism: A perspective on world politics. En R. O. Keohane (ed.), *International institutions and state power: Essays in international relations theory* (pp. 1-20). Boulder, Colorado: Westview Press.
- Keohane, R. O. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- León Vargas, Y. (2010). Narcotráfico y lucha antidroga en México. *Comentario Internacional*, 10, 165-208.
- Martin, L. y Simmons, B. (1998). Theories and empirical studies of international institutions. *International Organization*, 52(4), 729-757.

- Moloeznik, M. P. (2008). Las Fuerzas Armadas en México: entre la atipicidad y el mito. *Nueva Sociedad*, 213, 156-170.
- Monroy, M. C. y Sánchez, F. (2017). Foreign policy analysis and the making of Plan Colombia. *Global Society*, 31(2), 245-271. <http://doi.org/10.1080/13600826.2016.1269057>
- Niño Farfán, P. E. (2010). *Redes transnacionales de crimen organizado. Caso de estudio: el narcotráfico en México 1990-2008* (Tesis de grado, Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia).
- Núñez del Prado Coll, A. (1999). *El narcotráfico en el Perú: estrategias conjuntas de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional para su erradicación*. Madrid: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2016). *Informe mundial sobre las drogas 2016*. Recuperado de https://www.unodc.org/doc/wdr2016/WDR_2016_ExSum_spanish.pdf
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2017). *World Drug Report 2017*. Viena: United Nations.
- Organización de los Estados Americanos (2014). *Paraguay: informe de evaluación sobre el control de las drogas 2014*. Recuperado de http://www.cicad.oas.org/mem/reports/6/Full_Eval/Paraguay%20-%20Sexta%20Ronda%20de%20Evaluacion%20-%20ESP.pdf
- Pardo, R. (1997). Colombia y Estados Unidos: intoxicados por las drogas. En S. Ramírez y L. A. Restrepo (eds.), *Colombia: entre la inserción y el aislamiento* (pp. 296-319). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Phillips, N. (2014). *CARS in Guatemala: Progress, failure, and uncertainty*. Washington D. C.: The Wilson Center.
- Randall, S. J. (1992). *Aliados y distantes: historia de las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos desde la independencia hasta la guerra contra las drogas*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Restrepo, L. y González, C. (1986). *Historia de una traición*. Madrid: Iepala.
- Rosen, J. D. y Zepeda Martínez, R. (2015). La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida. *Reflexiones*, 94(1), 153-168.
- Rozental, A. y Smith, P. H. (coords.) (2005). *Los Estados Unidos y México: construyendo una asociación estratégica*. México: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Sánchez, G. y Meertens, D. (1983). *Bandoleros, gamonales y campesinos: el caso de la violencia en Colombia*. Bogotá: El Áncora.
- Secretaría Nacional Antidrogas (2013). *Plan Estratégico Institucional 2013-2017*. Asunción: Secretaría Nacional Antidrogas.

- Stein, A. (2008). Neoliberal institutionalism. En C. Reus-Smit y D. Snidal (eds.), *The Oxford handbook of international relations* (pp. 201-221). Oxford: Oxford University Press.
- Thoumi, F. E. (1994). *Economía política y narcotráfico*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Thoumi, F. E. (1995a). Los efectos económicos de la industria de drogas ilegales y las agendas de política en Bolivia, Colombia y Perú. *Colombia Internacional*, 29, 1-11.
- Thoumi, F. E. (1995b). *Political economy and illegal drugs in Colombia* (vol. 2). Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Thoumi, F. E. (2002). Illegal drugs in Colombia: From illegal economic boom to social crisis. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 582(1), 102-116.
- Thoumi, F. E. (2009). La normativa internacional sobre drogas como camisa de fuerza. *Nueva Sociedad*, 222, 42-59.
- Tickner, A. B. (2001). La “guerra contra las drogas”: las relaciones Colombia-Estados Unidos durante la administración Pastrana. En J. Estrada Álvarez (ed.), *Plan Colombia: ensayos críticos* (pp. 215-234). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Vallejo López, F. y Fergadiotti López, S. (2017). *Historia del narcotráfico en América Latina e implicancias en los Estados: los casos de Colombia y Perú*. Ponencia presentada en Panel de Estudiantes Historia y Política, Universidad de Concepción.
- Velasco, J. L. (2005). Drogas, seguridad y cambio político en México. *Nueva Sociedad*, 198, 89-101.
- Villatoro García, D. (2014, noviembre 11). Guatemala, el segundo país del mundo donde mueren más jóvenes por violencia. *Plaza Pública*. Recuperado de <https://www.plazapublica.com.gt/content/guatemala-el-segundo-pais-del-mundo-donde-mueren-más-jovenes-por-violencia>
- Youngers, C. y Rosin, E. (eds.) (2005). *Drugs and democracy in Latin America: The impact of US policy*. Washington D. C.: Lynne Rienner Publishers.

Los países de izquierda frente a la lucha antidroga: entre la radicalidad del discurso y la necesidad de cooperación

Martha Lucía Márquez*
Paula Alejandra González**

Introducción

El 13 de septiembre de 2017 Donald Trump remitió al secretario de Estado un memorándum que identificaba los mayores países productores o de tránsito de drogas. Entre ellos, se encontraban Bahamas, Belice, El Salvador, Guatemala, Costa Rica, República Dominicana, Haití, Jamaica, México, Panamá, Perú, Ecuador, Colombia, Bolivia y Venezuela.

De los dos últimos, se señalaba que habían “fallado demostradamente en los previos 12 meses en el cumplimiento de acuerdos antinarcoóticos”, por lo cual se les designó como países no cooperantes con los Estados Unidos.¹ Sobre Colombia se decía que se consideró la posibilidad de incluirla en el grupo de Bolivia y Venezuela, debido al incremento de los cultivos de coca y de producción de cocaína, pero que se desistió porque la Policía Nacional de Colombia y las Fuerzas Militares colaboran con los Estados Unidos y

* Profesora asociada de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Directora del Instituto de Estudios Sociales y Culturales Pensar.
Correo electrónico: marquezm@javeriana.edu.co

** Internacionalista de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Becaria de la Fundación Konrad Adenauer.
Correo electrónico: p-gonzalezm@javeriana.edu.co

¹ La certificación, establecida en 1986, se rediseñó en 2002 y se cambió por la designación como país no cooperante.

han hecho grandes esfuerzos en la interdicción y la erradicación (The White House, 2017).

Frente al memorándum los tres gobiernos respondieron de manera distinta. Colombia declaró en un comunicado que su compromiso con la superación del problema de las drogas ha sido permanente y que ha tenido altos costos desde el punto de vista de vidas humanas. Reiteró, además, “su disposición a seguir cooperando con los países consumidores para superar este flagelo” (Presidencia de la República, 2017).

Por su parte, el Gobierno venezolano no se pronunció en medio de una avalancha de sanciones económicas a sus funcionarios y al propio Estado y en un escenario caracterizado por la amenaza de Trump de emplear la fuerza militar en su territorio.

En cambio, el Gobierno de Bolivia replicó a los Estados Unidos que no recibe cooperación en la lucha antidroga desde 2008 y lo acusó de profesar una doble moral señalando que, “con al menos 1,9 millones de personas que consumen cocaína, EE. UU. no tiene ninguna autoridad para descertificar a ningún país” (Nodal, 2017).

Esta diferencia en la forma como los países de izquierda respondieron al memorándum y la forma como lo hizo Colombia, un aliado tradicional de la estrategia antidroga de los Estados Unidos, obedece al discurso revisionista que los primeros han tenido sobre el asunto de las drogas, desde la posición nacionalista y antiimperialista que los ha caracterizado.

Este capítulo analiza justamente la política antidroga de algunos de los gobiernos de izquierda en América Latina, específicamente de Bolivia, Venezuela, Ecuador y Cuba. Nuestro objetivo es evaluar si, en efecto, esas políticas son alternativas frente a la lucha contra las drogas liderada por los Estados Unidos, cuyo enfoque es prohibicionista.

Específicamente, nos centraremos en el estudio de las políticas y de las dinámicas asociadas al control del tráfico de cocaína, porque los países estudiados ocupan posiciones estratégicas en este. Bolivia, por ejemplo, es el segundo productor de hoja de coca después de Colombia y el tercer productor de cocaína, después de ese país y de Perú. Venezuela y Ecuador son países por donde hace tránsito el narcótico hacia otros destinos (Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el Delito [UNODC], 2017b, p. 17). Por su parte Cuba, junto con Venezuela, Ecuador y Bolivia, está entre los “major money laundering countries” (principales países de lavado de dinero) (U.S. Department of State, 2017, p. 5).

A esto se suma que, aunque la cocaína no es la droga de mayor consumo entre los norteamericanos, pues lo son la marihuana y los tranquilizantes,² los Estados Unidos sí es el primer mercado de este estupefaciente. Por tal razón, se puede afirmar que la relación de estos países con el promotor de la guerra contra las drogas está determinada por ese producto.

Nuestro principal argumento es que, a pesar de la crítica que esos países hacen a la estrategia norteamericana, ellos también combaten las cadenas de producción y de tráfico con un enfoque policivo y punitivo, con lo cual reproducen la política norteamericana. Esto no implica que no aborden también el problema de las drogas desde un enfoque de salud pública. Mostraremos también que, contrario a lo que se pueda pensar, los países analizados mantienen esquemas de cooperación con los Estados Unidos.

Dividimos el capítulo de la siguiente manera: comenzamos caracterizando la posición que ocupan los países en la producción y el tráfico de cocaína. A continuación, describimos su política antidroga. Posteriormente, consideramos los actores y los escenarios en los que cooperan para hacer frente al problema de las drogas y concluimos presentando los resultados de la lucha a 2016 y señalando los retos a los que deben enfrentarse. Cerramos con algunas recomendaciones para los tomadores de decisiones.

Los países en la cadena de producción y el mercado de la cocaína

Colombia, Perú y Bolivia son los principales productores mundiales de hoja de coca y (UNODC, 2017b). Su producción suple el mercado norteamericano y europeo.

Como se puede observar en la figura 1, la cocaína colombiana sale hacia los Estados Unidos por Ecuador, Centroamérica y el Caribe. También por Venezuela pasando por las islas del Caribe hacia España, Portugal y Europa Oriental. Por su parte, la cocaína peruana pasa por Bolivia, Argentina, Brasil y África, en particular por Nigeria, Ghana y Sudáfrica, para llegar finalmente a Europa (UNODC, 2017b). En esta compleja red, como se verá más adelante, Ecuador es también un puerto de entrada de precursores químicos y de lavado de dinero.

² Según la UNODC (2017b), un 19,4 % de los varones norteamericanos entre 15 y 64 años consumen marihuana por lo menos una vez al año, en tanto que el 3,2 % consume tranquilizantes y el 3 % cocaína.

RUTAS DEL TRÁFICO DE COCAÍNA

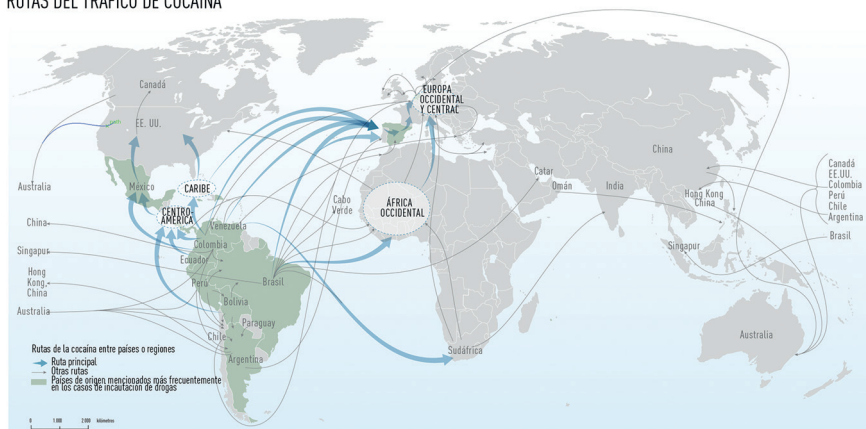


FIGURA 1. Rutas de tráfico de cocaína.

Fuente: *RT sepa más* (2015).

El tráfico es controlado en su mayoría por grandes carteles mexicanos, que se apropiaron del negocio después de la disolución de los carteles colombianos. Estas redes criminales se dedican también a otras economías ilegales como los fraudes financieros, la venta de armas o el tráfico de migrantes (UNODC, 2017b).

Entre el 60 y el 70 % de las ganancias del negocio son lavadas y se convierten en flujos internacionales de dinero. Es decir, no se quedan en los países productores, pues, según cálculos de la UNODC (2016, p. 183), el precio de venta al por mayor en esos países es apenas el 1 % del precio al menudeo.

Consideremos ahora la posición de cada país en el mercado. En 2016, Bolivia fue el tercer productor de hoja de coca con 23 100 ha cultivadas, lo cual supuso un aumento del 14 % en comparación con el año anterior, luego de cinco años de reducción continua (UNODC, 2017b).

Como veremos al referirnos a la política antidroga, por la defensa del uso ancestral de hoja de coca se permite la producción de 22 000 ha en determinadas zonas de cultivo como las provincias Nor Yungas, Sud Yungas, Murillo, Muñecas, Franz Tamayo, Inquisivi del departamento de La Paz y Yungas de Vandíola. En estas regiones, el cultivo y el secado se hace con técnicas ancestrales como el uso de terrazas y el secado al sol.

Por su parte, los cultivos excedentes, que son los que se combaten a través de la sustitución o de la erradicación, se producen en zonas como el

Chapare. En la figura 2, pueden verse tanto las zonas permitidas como las que no lo son.

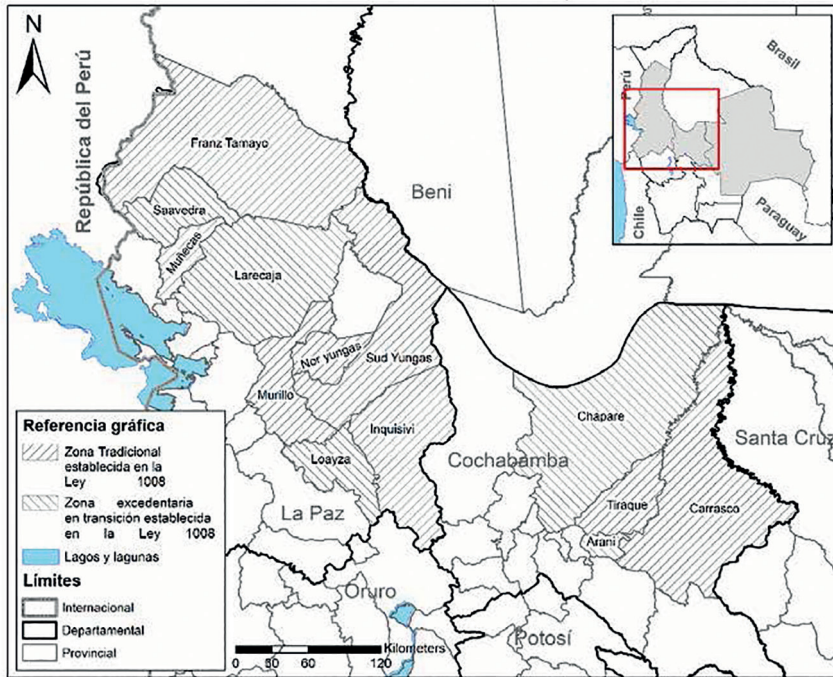


FIGURA 2. Zonas de cultivo tradicional y zonas no permitidas en Bolivia

Fuente: UNODC, 2017, p. 5.

Tales excedentes se usan para producir la pasta de coca que se exporta por Argentina y Brasil. De hecho, hay noticias que apuntan a que narcotraficantes brasileños han establecido en Bolivia laboratorios de procesamiento.

No obstante, la mayor parte de la cocaína que sale por Bolivia no ha sido producida allí sino en Perú, donde la hoja de coca es más barata, por lo cual es más rentable la producción de cocaína. Es decir, Bolivia funciona como un puente aéreo por el que sale la droga hacia Argentina y Brasil para consumo interno, pero también hacia África. En conclusión, el problema de las drogas en ese país está más relacionado con factores externos que con internos (Yagoub, 2016).

Por su parte, Ecuador presenta cifras bajas de cultivos de coca, pero se ha convertido en un país importante de tránsito hacia Perú, Chile, Argentina, Centroamérica y los Estados Unidos, debido a que comparte fronteras con Co-

lombia y Perú.³ Además, es un punto de acopio para la provisión de químicos necesarios para la producción de cocaína (Pontón y Duque, 2015, pp. 188-190).

Ahora bien, cuando se inició la lucha contra las drogas en la década de 1980, los gobiernos ecuatorianos aprovecharon esta situación para insistir en que el país era víctima de las actividades ilegales que aquejaba a sus vecinos y de esa manera recibir recursos de los Estados Unidos para la lucha antidroga. Más tarde, en la década de 1990, la dolarización convirtió al país en territorio óptico para el lavado, lo cual explica la publicación en esa época de un artículo en el *New York Times* titulado “Latin drug cartels, squeezed, are turning to Ecuador” (Gherardy, 2016, p. 15).

Entretanto, la isla de Cuba que se encuentra en una de las zonas de tránsito de drogas más importante como es el Caribe, ha logrado mantenerse alejada del tráfico y del consumo, tal como lo reconocen entidades como la Administración para el Control de Drogas (Drug Enforcement Administration [DEA]), el Departamento de Estado de los Estados Unidos y la UNODC, que destacan la alta efectividad de su política antidroga. Los informes de esas instituciones cuestionan el mito que se tejió alrededor de la isla a partir de las declaraciones de delincuentes colombianos como Carlos Lehder y John Jairo Velázquez, alias Popeye, quienes relacionaron a los hermanos Castro con redes de narcotraficantes (*El Tiempo*, 1991; Durán, 2016).

No obstante, la isla no logró mantenerse al margen del lavado de activos, por lo cual el Gobierno ha venido aplicando nuevas normas para controlar ese fenómeno, aunque hasta el momento no se conoce un balance de esas iniciativas (*El Espectador*, 2013; Ravnsberg, 2013).

Por su parte, Venezuela es un país que no produce un volumen significativo de hoja de coca, aunque se supone que existen unas pocas hectáreas cultivadas en la frontera con Colombia. En cambio, es un país de tránsito de narcóticos, especialmente marihuana y cocaína, debido a factores como su larga y porosa frontera con Colombia y su extensa costa en el mar Caribe (2183 km), que lo convierten en plataforma hacia varios paraísos fiscales y también hacia México y Europa.

A esto se suman otros factores, entre ellos, ser un país de migrantes con legislación flexible en cuanto a visados y movimiento de divisas, lo cual ha facilitado el tránsito de personas vinculadas con los comercios ilícitos. Ade-

³ La mayor parte de los cultivos de Ecuador se han concentrado en la frontera con Colombia y en el triángulo amazónico de Ecuador-Colombia-Perú (Jácome y Álvarez, 2016).

más, la Constitución de 1999 prohíbe la extradición, lo que les garantiza a los narcotraficantes no llegar hasta la justicia norteamericana.

Para entender la situación del narcotráfico en Venezuela, es importante señalar las dimensiones de la producción de hoja de coca y de cocaína en su vecino Colombia. Ese país es el mayor productor de hoja de coca y de cocaína; en relación con lo primero, las hectáreas cultivadas en 2016 se incrementaron en un 52 % frente al año anterior, que alcanzaron 146 000 ha. Entretanto, la producción de cocaína pasó de 646 t en 2015 a 866 en 2016, lo cual representa un incremento del 34 %. Justamente uno de los lugares donde se presentó un aumento en la producción fue en la región del Catatumbo, frontera con Venezuela (UNODC, 2017a).

Aunque desde la década de 1970 el territorio de Venezuela era usado por narcotraficantes colombianos para enviar avionetas con marihuana al Caribe, el tráfico se incrementó a finales de la década de 1990 con el Plan Colombia, que hizo desplazar a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y al Ejército de Liberación Nacional (ELN) hacia su frontera, donde se financiaron cobrando impuestos a los cultivadores y narcotraficantes y, en algunos casos, hasta produciendo ellos mismos cocaína.

A esto se sumó la llegada al poder de Hugo Chávez que fue tolerante con esta situación, debido a la afinidad ideológica con esos grupos y también a la necesidad de construir con ellos un *modus vivendi*, puesto que amenazaban tierras y ciudadanos venezolanos.

Esta presencia de actores vinculados al narcotráfico en Venezuela corrompió particularmente a las Fuerzas Armadas, sobre todo a miembros del Ejército asignados a los estados de Apure, Zulia y Táchira.

Algunas investigaciones señalan que desde inicios del siglo XXI grupos de militares corruptos que antes cobraban por permitir el tráfico comenzaron a apropiarse y luego a comercializar cargamentos de droga de quienes no les pagaban sobornos. También que, debido a la crisis venezolana, específicamente a la escasez de dólares, cambian las drogas por armas que consiguen de los grupos armados colombianos o de la delincuencia en su país (*InSight Crime*, 2016).

Ese grupo de militares narcotraficantes se conoce como Cartel de los Soles, término que se acuñó en la década de 1980 para nombrar a un par de oficiales involucrados con el tráfico. No obstante, varios expertos en el tema coinciden en que el término *cartel* es impreciso, pues no forman un grupo jerárquico y organizado como lo es un cartel, puesto que compiten entre ellos por el negocio llegando, incluso, a robarse entre ellos los cargamentos (Antillano y Zubillaga, 2014).

Las políticas antidroga de los gobiernos de izquierda

Las políticas antidroga de los países que aquí analizaremos tienen varias características. La primera es que, aunque reconocen la importancia de tratar el asunto del consumo como una problemática de salud pública y controvierten discursivamente las políticas norteamericanas, mantienen un enfoque policivo y punitivo en la lucha contra las drogas, alineándose en algunos casos con el país norteamericano.

Un claro ejemplo contestario de esa posición frente a la política hegemónica fue la aparición de Evo Morales masticando una hoja de coca en la 52 sesión de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas en 2009. Tras esa aparición pidió que la coca se sacara de la lista de los estupefacientes aduciendo que es distinta de la cocaína y funciona como una medicina para los pueblos indígenas. Afirmó:

Esto es masticar. No porque “acullico” soy narcodependiente. De ser así, [Antonio María] Costa [responsable de la onu para la lucha antidroga, presente en el podio] me debería llevar a la cárcel [...]. Esta hoja de coca es medicina para los pueblos no es dañina para la salud humana en su estado natural. (*El País*, 2009)

De esta manera, expresó su posición liberal frente a la hoja de coca, pero dura frente al procesamiento, tráfico y consumo de cocaína. Conforme a esa visión, la política de su Gobierno no se nombra como política antidroga, sino como *Estrategia de lucha contra el narcotráfico y control de cultivos ilícitos excedentarios de coca* en sus versiones 2011-2015 y 2016-2020. Se trata de una estrategia nacionalista adelantada con poca colaboración del Gobierno de los Estados Unidos, después de que Evo expulsó a la DEA del país por supuestamente conspirar para derrocarlo cuando se estaba reuniendo la Asamblea Nacional Constituyente y había conflictos por la definición de las autonomías entre los territorios indígenas (La Paz, Cochabamba, Oruro y Potosí) y los de predominio blanco (Santa Cruz, Tarija, Beni, Pando).

La *Estrategia de lucha contra el narcotráfico y control de cultivos ilícitos excedentarios de coca* se estructura sobre la reducción de la oferta y la demanda, el control de los cultivos excedentarios y la responsabilidad internacional compartida. Entre sus lineamientos se encuentra también permitir el cultivo con fines de uso tradicional en los departamentos arriba mencionados,

en el marco del artículo 384 de la Constitución, donde se señala que la coca es un patrimonio cultural y un recurso natural.

Por su parte, la reducción de los cultivos excedentarios se hace a través de un “proceso inclusivo, participativo y concertado con los verdaderos productores”, esto es, se trata de propiciar la “racionalización” mediante la sustitución voluntaria de cultivos (Estado Plurinacional de Bolivia, 2016, p. 1).

En los cultivos en áreas protegidas como los parques naturales o en zonas prohibidas, se aplica la erradicación forzosa que se encarga a las Fuerzas Armadas, particularmente al Comando Estratégico Operacional Tte. Giron- da y a la Fuerza de Tarea Especial con apoyo del Viceministerio de Coca y Desarrollo. A esto se suma la estricta fiscalización de sustancias controladas y la persecución al lavado de activos.

En cuanto al consumo, se han implementado programas nacionales y regionales de reducción de la demanda de drogas, a pesar de que la incidencia del consumo es baja. Según un estudio realizado por la Universidad Católica Boliviana,

Bolivia tiene una de las prevalencias más bajas a nivel mundial de consumo de drogas ilícitas. El consumo de marihuana muestra una prevalencia anual del 1,27 %, seguida de la cocaína (0,32 %) y los inhalables (0,30 %) [...]. En contraste, según el informe de la UNODC, la prevalencia de consumo de cocaína en países como Estados Unidos alcanza al 1,6 %; muy por encima de la tasa media mundial que es del 0,4 % convirtiéndose en el mayor consumidor de cocaína del mundo. (UNODC, 2017b, p. 12)

De ahí la insistencia del Gobierno en la responsabilidad internacional compartida. Esto se combina con una dura penalización a los consumidores y traficantes, hecho que han denunciado algunos académicos que consideran desproporcionados los castigos, contradictorios con el supuesto espíritu liberal de la política y enfocados en los sectores más vulnerables de la cadena al tráfico (Rocken y Achá, 2015).

En Ecuador, también es evidente la ruptura con la política hegemónica contra las drogas, particularmente desde la llegada de Rafael Correa al poder. Antes de eso, finalizando la década de 1980, las élites políticas ecuatorianas se alinearon con el enfoque norteamericano y, de hecho, como se mencionó, adoptaron un discurso en el que hacían aparecer el país como un lugar con fuertes problemas de consumo y afectado por los fenómenos asociados al narcotráfico que se derramaban desde la frontera colombiana.

De este modo, Ecuador recibió recursos y produjo políticas alineadas con la estrategia y los intereses de los Estados Unidos. En 1991, se aprobó en el país la Ley 108/1990, de 17 de septiembre estructurada sobre la militarización, criminalización y medicalización del problema. En este marco, las Fuerzas Armadas asumieron la lucha contra las drogas securitizando el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado en la Política de Seguridad y Defensa. Posteriormente, como consecuencia de la participación de Ecuador en el Plan Colombia, los militares empezaron a custodiar las fronteras y a controlar las operaciones del narcotráfico en la zona, y los policías se concentraron en la seguridad interna.

En cuanto a la criminalización, Ley 108/1990, de 17 de septiembre se caracterizó por establecer medidas punitivas excesivas y desproporcionadas para todos los delitos relacionados con la producción, el porte y el tráfico de drogas ilícitas. En algunos casos, se consideró, incluso, que se violaban los derechos de los acusados. Los resultados de esta política eran vigilados y monitoreados por los Estados Unidos a través de su asistencia técnica y financiera. Finalmente, la medicalización giró alrededor de la creación del Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, cuya función consistía en articular las políticas de prevención y tratamiento (Núñez, 2006, citado por Pontón y Duque, 2015).

Ahora bien, es importante tener en cuenta que todo lo anterior se da en un determinado contexto regional y hemisférico. Por un lado, la región andina veía en aumento la problemática de las drogas. En Perú, Bolivia y Colombia, crecían los cultivos y, especialmente en este último (con frontera con Ecuador), las redes criminales del narcotráfico azotaban el país. Por otra parte, a nivel hemisférico, los Estados Unidos lanzaban en 1989 la Iniciativa Andina; más adelante, en 2000, se presentaba el Plan Colombia; y posteriormente, en 2002, la Iniciativa Regional Andina.

Ambos planes traían incluidos importantes paquetes de ayuda financiera y técnica para la lucha contra las drogas. Colombia fue el principal recipiente de los paquetes de ayuda de estos proyectos, pero Ecuador también se incluyó dentro de los países receptores. Por el Plan Colombia, el país recibió inicialmente USD 20 000 000; y por la Iniciativa Regional Andina, USD 31 760 000 en 2002 (Jácome y Álvarez, 2016, p. 76).

Además, en 1993, Ecuador se hizo partícipe de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, a través de la cual los Estados Unidos concedían a los países andinos preferencias comerciales para fomentar las exportaciones y las actividades económicas legales. Esto le permitió obtener libre acceso

al mercado estadounidense para 6100 productos, lo cual aumentó las exportaciones en un 67 % entre 1995 y 2000 e impulsó el crecimiento del 11 % del PIB en ese mismo periodo (Baquero y Fernández, citados por Jácome y Álvarez, 2016).

Los resultados positivos de la participación de Ecuador en la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas favorecieron una buena relación con los Estados Unidos, que derivó en la autorización al país norteamericano para construir una base militar en Manta orientada a monitorear y detectar actividades relacionadas con las drogas. Esa base no pagaría arrendamiento durante diez años.

Con la llegada de un gobernante nacionalista como Rafael Correa, se produjo un cambio en las relaciones con los Estados Unidos que se manifestó en la crítica a la visión norteamericana de hacer recaer la responsabilidad sobre la oferta sin reducir significativamente la demanda. Al respecto, señalaba Correa:

Hay poderosos intereses corporativos, económicos y hábitos de hacedores de políticas de Estados Unidos que hacen que bombardeen a los productores, pero no hagan nada con respecto al consumo... Por eso hay que cambiar la estrategia frente al consumo y la total ilegalización de las drogas. (*Hoydigital*, 2012)

De este modo, con la nueva Constitución de Ecuador de 2008, se buscó implementar un enfoque distinto del que se planteaba en la Ley 108/1990, de 17 de septiembre, específicamente en el artículo 364. Fundamentalmente, se descriminalizó el consumo de drogas y se determinó que se iba a abordar como un problema de salud pública, frente a lo cual el Estado tenía una responsabilidad directa de prevención y tratamiento.

En este marco, se excarcelaron todas aquellas personas que estaban condenadas por porte, compra o comercio de hasta 2 kg de drogas ilícitas y que ya hubiesen cumplido el 10 % de la pena. También se le encargó al Ministerio de Salud Pública la regulación de los centros privados de tratamiento por adicciones y la generación de una red pública de tratamiento para dependencia y abuso de drogas (Jácome y Álvarez, 2016, pp. 78-85). Cabe mencionar que los excesos punitivos de la Ley 108/1990, de 17 de septiembre llevaron a que Ecuador sufriera una crisis de sobrepoblación carcelaria.

Además, cuando en 2009 se cumplieron diez años de la base militar de Manta, Correa no extendió el acuerdo y la desmanteló, en buena medida

debido a las sospechas sobre la cooperación de los Estados Unidos en la operación en la que Colombia bombardeó el territorio ecuatoriano para dar de baja a Raúl Reyes. Según Pontón y Duque (2015),

Esta sospecha inicial produjo la revisión y suspensión temporal de los acuerdos de cooperación de las agencias de seguridad estadounidenses en materia antidroga en 2008, y la posterior suscripción de nuevos acuerdos sometidos al escrutinio político y control del gobierno ecuatoriano en 2009. De igual forma, significó la desaparición de la Unidad de Investigaciones Especiales de la Policía y la formación de la nueva Unidad de Lucha contra el Crimen Organizado (ULCO), con nuevos parámetros de control y manejo. (p. 192)

Finalmente, Correa retiró a Ecuador de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas argumentando que este era un mecanismo de condicionamiento por parte de los Estados Unidos para presionar a aquellos países que no estaban alineados con su política internacional (*El Universo*, 2013). Posteriormente, en 2014, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID ‘United States Agency for International Development’) cerró sus oficinas en Ecuador, luego de que el presidente anunciara la necesidad de firmar un nuevo acuerdo bilateral y expresara que su país no debía ser colonia de nadie y que ya no era necesaria la cooperación que brindaba (*El Mercurio*, 2014).

En Venezuela, también con la llegada de un gobierno de izquierda como fue el de Hugo Chávez, se produjo un distanciamiento de la política antidroga norteamericana, aunque se diseñó una política propia con una visión moralista frente al consumo, similar al de aquella. Dicho distanciamiento comenzó en 2005 cuando Hugo Chávez acusó primero y luego expulsó a la DEA por conspirar para derrocarlo. Con esta decisión, se suspendió la cooperación entre los dos Estados que se remontaba a 1978 y que, por un acuerdo de 1997, incluso, le permitía a la Marina de los Estados Unidos abordar barcos sospechosos de llevar drogas en mar territorial venezolano.

A continuación, el Gobierno se propuso diseñar su propia política antidroga, como lo señaló el embajador del país ante la Organización de los Estados Americanos (OEA, 2008):

Venezuela no volverá a ser colonia de ningún imperio. Venezuela es ahora, un país libre y soberano. Reclama para sí, por tanto, su derecho

a desarrollar su propia política antidroga. Y lo está haciendo de manera exitosa. Venezuela está a la vanguardia en la lucha contra el narcotráfico.

La política se estructuró sobre tres ejes: la reducción de la demanda, de la oferta y la cooperación internacional. Su implementación se le encargó a la Oficina Nacional Antidrogas, en la que prácticamente se concentraron todos los poderes, entre ellos, combatir el narcotráfico, diseñar y aplicar los programas de prevención y consumo, garantizar que la estructura tecnológica fuera la adecuada e, incluso, fortalecer los instrumentos de cooperación internacional (Antillano y Ávila, 2015, p. 170).

La reducción de la oferta se pretendió mediante la securitización del tráfico que se tipificó como una amenaza al Estado venezolano, por lo cual se le encargó a las Fuerzas Armadas su combate, lo que explica, en parte, que hayan sido corrompidas por el negocio.

No obstante, la política reprodujo la visión moralista de la política hegemónica sobre el consumo, en la medida en que este se asocia a la degradación de la familia y del ciudadano, como puede verse en el siguiente apartado del Plan Nacional Antidrogas 2015-2019:

El pilar fundamental de estas políticas se sustenta en la prevención integral, que garantice una mejor calidad de vida en el seno de la familia, la escuela, los espacios laborales y la comunidad, en virtud de la disminución de la problemática social de las drogas. Ello como premisa esencial que, inscrita en la nueva ética socialista, apunte a alcanzar la suprema felicidad social del pueblo venezolano [...]. Estos valores compartidos por el ideario del Comandante Supremo Hugo Rafael Chávez Frías, máximo Líder de la Revolución Bolivariana, implican el compromiso con la consolidación de un sistema de prevención social que, por una parte, contribuya al fortalecimiento de la familia y por la otra, garantice la participación del Poder Popular. (Oficina Nacional Antidrogas, 2015, p. 5)

Esta misma visión moralista está en la base de la política antidroga de Cuba que considera el problema de las drogas como un veneno mortal para la sociedad. Sin embargo, la isla se distancia de los demás países de izquierda aquí analizados, pues su política es explícitamente más punitiva y policiva frente a toda la cadena de las drogas, incluso frente al microtráfico. En este escenario, incluso ha cooperado con los Estados Unidos bajo el principio del respeto de

su soberanía y seguridad nacional, lo cual parece haber convertido la isla en un bastión de la lucha antidroga (Suárez, 1993).

Así, por ejemplo, la Ley 62/1987 de 29 de diciembre tipifica como delito la producción, la venta, la demanda, el tráfico, la distribución y la tenencia ilícita de drogas y prevé fuertes sanciones como largas condenas de privación de la libertad e, incluso, se contempla la pena de muerte para nacionales y extranjeros (Somoza, 2017).

Además, en 1999, se implementó la Operación Aché con participación de las Fuerzas Militares, orientada a impedir el accionar de grupos criminales en la zona costera del país (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Cuba, s. f.). Como esto no disuadió a los extranjeros que intentaban utilizar territorio cubano como punto de tránsito ni tampoco disminuyó notablemente la venta clandestina de drogas, se activó en 2003 una fuerte ofensiva policial llamada Operación Coraza. Dicha operación fue

de lejos, la mayor realizada en la isla en la última década. Los Comités de Defensa de la Revolución han hecho un llamamiento a sus miembros para que denuncien en cada barrio a los presuntos traficantes, y paralelamente a las redadas, las autoridades han iniciado una campaña preventiva en televisión contra la droga. A nivel de escuelas, instituciones comunitarias y servicios del Ministerio de Salud Pública, se imparten programas de preparación, así como de atención terapéutica a los toxicómanos.

Simultáneamente, el Decreto Ley 232/2003 de 21 de enero endureció aún más las sanciones punitivas contra el tráfico de drogas y otros distintos tipos de ilegalidades como la corrupción y el proxenetismo. Se estableció como castigo la confiscación de tierras, casas y locales para quienes incurran en los delitos mencionados.

En lo que tiene que ver con la prevención del consumo, Cuba firmó en 1988 la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas. Para estar en línea con los compromisos adquiridos allí, se creó en 1989 la Comisión Nacional de Drogas, institución encargada de generar estrategias para mantener el equilibrio entre la prevención y el enfrentamiento a las drogas en todos los sectores del país (“Comportamiento de las actividades de las drogas en la República de Cuba...”, 2015-primer semestre de 2016).

Además, se creó el Plan Maestro de la República de Cuba para la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, con el cual se busca aplicar y dar respuesta

a las recomendaciones realizadas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En términos generales, Cuba cuenta con una gama variada de programas nacionales y gubernamentales para la prevención, el enfrentamiento y el tratamiento del comercio y el uso de drogas ilícitas. Así, por ejemplo, está el Programa Nacional para la Prevención del Uso Indebido de Drogas y la Drogodependencia, que brinda asistencia psicológica y atención de urgencias a personas consumidoras y sus familiares; y en 2003 se creó la Línea Confidencial Antidrogas (“Comportamiento de las actividades de las drogas en la República de Cuba...”, 2015-primer semestre de 2016). De este modo, se puede observar que Cuba ha tenido una política antidroga que se ha caracterizado por ser punitiva, combinando importantes operaciones policiales y programas de atención para la prevención del uso de drogas y el tratamiento para dependientes y adictos.

Las relaciones de cooperación de Bolivia, Cuba, Ecuador y Venezuela en la lucha contra las drogas

A pesar del distanciamiento discursivo frente a la estrategia tradicional de lucha contra las drogas, los países analizados colaboran en esquemas multilaterales y bilaterales que se orientan a combatir el tráfico y que incluyen la cooperación con los Estados Unidos, cuya política han criticado.

Bolivia, por ejemplo, después de abandonar la Convención Única de 1961 sobre Estupefacentes, regresó a ella luego de incluir su salvedad frente a la consideración de la hoja de coca como estupefaciente. También se mantiene en la Convención de fiscalización internacional del control de drogas de las Naciones Unidas y colabora con la UNODC. Por eso, los funcionarios bolivianos reciben capacitación de la UNODC en el uso de herramientas para mejorar las actividades de control de cultivos excedentarios de coca. Así, por ejemplo, se capacitan en el procesamiento de información geográfica para monitoreo y para interpretación de imágenes satelitales.

En el marco de la responsabilidad compartida, Bolivia tiene 75 acuerdos internacionales y 43 bilaterales, entre ellos, con Brasil, Perú, Paraguay, Argentina, Ecuador, Colombia y México. En las fronteras compartidas, instaló trece radares de alta tecnología para monitorear aviones ilegales que crucen sus fronteras. También participa del tema en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) (Yagoub, 2016).

Aunque Bolivia no tiene tratados de asistencia con los Estados Unidos, funcionarios de la Embajada se reúnen con el Gobierno de Bolivia para discutir los avances en la lucha antidroga, sobre los que normalmente hay disparidades, pues las cifras de la DEA, por lo general, no coinciden con las de Bolivia ni con las de la UNODC. Esto se atribuye a que los Estados Unidos ya no tienen en el país los instrumentos para hacer un monitoreo preciso.

Recientemente, como se señaló al inicio, el presidente Trump indicó que Bolivia había fallado en su estrategia antinarcoóticos. La DEA también señaló que el país ha fallado en controlar la producción excesiva, el tráfico desde Perú y en la judicialización. No obstante, el Gobierno norteamericano aclara en sus documentos oficiales que lo anterior no significa que el Gobierno de Bolivia promueva o facilite la actividad ilegal, pero sí que la corrupción de funcionarios de alto nivel, de la Policía y del sistema judicial favorecen el narcotráfico (U.S. Department of State, 2017).

Exactamente lo mismo manifiesta la DEA sobre Venezuela, aunque hace hincapié en que la corrupción es un problema mayor que se suma a la falta de infraestructura tecnológica para combatir el tráfico. Señala también que el país no ha tomado medidas en contra de los militares vinculados con las FARC.

Aunque desde 2005 la cooperación con los Estados Unidos es limitada e inconsistente, entre ese país y Venezuela continúa vigente un tratado bilateral marítimo de 1991 en el marco del cual se ha colaborado para hacer operaciones conjuntas de interdicción (U.S. Department of State, 2017).

Al igual que Bolivia, Venezuela reconoce la necesidad de la cooperación integral, por lo cual se adscribe a la estrategia liderada por la ONU. De hecho, el Plan Nacional Antidrogas 2015-2019 reconoce la Declaración Política y el Plan de Acción sobre cooperación internacional adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNODC, 2016, p. 9). Es decir que Venezuela se alinea con las estrategias de reducción de la demanda, de la oferta y del desarrollo alternativo.

También se alinea con la Unasur, en particular con su plan de acción para los países miembros, en el cual se diseñan programas y proyectos de prevención integral; y con la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. Además, ha suscrito tratados de cooperación bilaterales con el Reino Unido, España, Francia, Italia, Trinidad y Tobago, Brasil, Guyana, Colombia, Países Bajos (Oficina Nacional Antidrogas, 2015, p. 29).

Ecuador, por su parte, tiene acuerdos bilaterales con varios países, entre ellos, de cooperación policial judicial con Perú y Colombia, en el marco

de los cuales se han logrado operativos exitosos. Además, y antes de 2004, recibió apoyo de la USAID, con el fin de aumentar las capacidades de la Policía, las Fuerzas Armadas y el sistema judicial para luchar contra la criminalidad transnacional. Después de esa fecha, ha mantenido acuerdos con los Estados Unidos sobre el control de precursores químicos y el lavado de dinero.

Cuba también coopera con más de cuarenta países en materia de estrategias antidroga y en 2016 firmó un convenio con los Estados Unidos en el cual la Guardia Costera de ese país puede ayudar a vigilar los entornos de la isla y en el que la DEA y el Ministerio del Interior intercambian información judicial y sobre el movimiento de naves marítimas y aéreas en tiempo real.

Por otra parte, estos países también tienen una participación activa en las declaraciones y acuerdos acerca de la problemática mundial de las drogas ilícitas en algunos de los esquemas regionales latinoamericanos. Por ejemplo, en la Unasur, donde participan Ecuador, Bolivia y Venezuela, se conformó en 2009 el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas para coordinar planes, estrategias y mecanismos que les permitieran a sus miembros afrontar de manera integral y multidimensional esta problemática (Unasur, s. f.).

Aunque durante sus primeros años dicho consejo no tuvo mucha actividad, en 2015, Colombia, Uruguay y Ecuador promovieron la idea de tener un debate político para generar una posición conjunta en la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre Drogas de 2016 (International Drug Policy Consortium, 2016). Como resultado de esta propuesta, se aprobó la *Visión regional del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la Unasur para la UNGASS 2016* (Unasur, 2015). En esta se resalta el compromiso de los países suramericanos en la lucha contra las drogas, la necesidad de tener un enfoque integral y multidimensional, la necesidad de no criminalizar al consumidor y a eslabones débiles, la importancia de la responsabilidad compartida y la necesidad de fortalecer el desarrollo alternativo (Wilches, 2016, p. 2).

Si bien es cierto que los países suramericanos no lograron llevar esta posición común a la UNGASS 2016, hay que tener en cuenta que se logró avanzar en algunos consensos básicos en la región. Además, se está trabajando en el proyecto *Red de observatorio de drogas de los Estados miembros de la Unión de Naciones Suramericanas*, que busca promover la producción de informes para observar el estado de la problemática de las drogas en Suramérica (*El Espectador*, 2016).

Otro escenario regional en el que participan Bolivia, Cuba, Ecuador y Venezuela es la Celac, que cuenta con reuniones ministeriales sobre el

problema mundial de las drogas desde 2014, año en el que se realizó el primer encuentro en Antigua (Guatemala). En términos generales, esta ha sido un espacio de coordinación de acuerdos entre los países latinoamericanos. Entre las ideas que se observan en la I, II y III Reunión Ministerial sobre el Problema Mundial de las Drogas, se destacan la imperante necesidad de regular tanto la oferta como la demanda y, por tanto, asumir que la responsabilidad en este fenómeno es compartida; la adicción y dependencia deben tratarse como un problema de salud pública, por lo cual es necesaria una política integral y equilibrada. Además, aboga por la importancia de aplicar el principio de proporcionalidad de penas para quien trafica con drogas (International Drug Policy Consortium, 2016a).

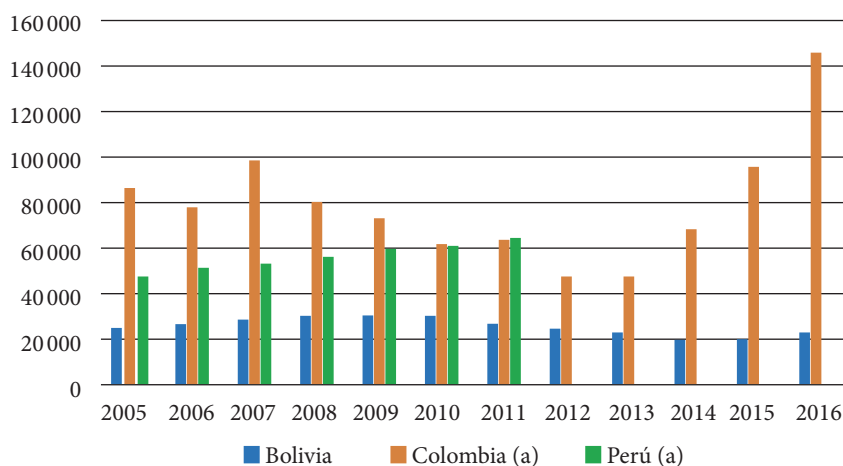
Llama la atención la declaración que la Celac hace respecto de las certificaciones y calificaciones unilaterales que reciben los países del tercer mundo por parte de los más desarrollados. En la III Reunión Ministerial sobre el Problema Mundial de las Drogas, los Estados expresaron: “Reiteramos nuestro rechazo a las listas y certificaciones unilaterales por parte de los países desarrollados que afectan a países de América Latina y el Caribe, en particular referidas al narcotráfico y otras medidas similares” (International Drug Policy Consortium, 2016a). Finalmente, cabe mencionar que, aunque ni la Unasur ni la Celac han puesto a funcionar proyectos concretos para generar mecanismos regionales que fortalezcan la lucha contra las drogas, sí se han desempeñado como espacios de debate, concertación, convergencia y coordinación, en los que los países latinoamericanos pueden promover acuerdos y nuevas posiciones frente a esta problemática.

Resultado de las políticas antidroga y los retos que enfrentan Bolivia, Cuba, Ecuador y Venezuela

El 2016 deja un mal saldo en la región desde el punto de vista de política antidroga, pues, como se puede observar en la figura 3, las hectáreas cultivadas con coca crecieron en los tres productores que alcanzaron la cifra no vista en los últimos diez años de 224 100 ha.

En el caso colombiano, donde más creció el cultivo, varios hechos explican el fenómeno. Por una parte, la suspensión de la aspersión aérea desde octubre de 2015, por cuenta del riesgo para la salud que entraña el glifosato. A esto se suma que la erradicación manual ha avanzado lentamente, pues los grupos armados y las bandas criminales involucradas en el negocio del narcotráfico han asesinado a más de doscientos erradicadores manuales.

Otro factor tiene que ver con lo poco atractivos que resultan los programas de sustitución para los campesinos y el incumplimiento por parte del Gobierno de los compromisos adquiridos con comunidades que sustituyen voluntariamente (Spanski, 2017). Finalmente, la caída del precio del oro que ha motivado que muchos de los que se dedicaban a la economía ilegal movieran sus capitales hacia el narcotráfico, así como la devaluación del peso que hace más rentable el negocio (Isacson, 2017).



COCA												
HECTÁREAS CULTIVADAS												
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bolivia	25 400	27 500	28 900	30 500	30 900	31 000	27 500	25 300	23 000	20 400	20 200	23 100
Colombia (a)	86 000	78 000	99 000	81 000	73 000	62 000	64 000	48 000	48 000	69 000	96 000	146 000
Perú (a)	48 200	51 400	53 700	56 100	59 900	61 200	64 400					
Perú (b)								60 400	49 800	42 900	40 300	55 000
Total	159 600	156 900	181 600	167 600	163 800	154 200	155 600 (d)	133 700	120 800	132 300	156 500	224 100

United Nations Office on Drugs and Crime. Global Overview of Drug Demand and supply. Vienna: Division for Policy Analysis and Public Affairs, 2017.

Figura 3. Hectáreas de coca cultivadas en el periodo de 2005-2016.

Fuente: Elaboración propia según datos de la UNODC (2017b).

En el caso peruano, la presidenta de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas de Perú señaló que los arbustos erradicados fueron resembrados, pues el mercado hace atractivo el narcotráfico.

En relación con Bolivia, donde el cultivo de coca aumentó el 14 % en comparación con el año anterior, el incremento coincide con la disminución de la erradicación que pasó de 11 020 en 2015 a 6577 ha en 2016 (UNODC, 2017b). Otras posibles causas de la persistencia del cultivo es el poco control

sobre los precursores químicos, lo cual facilita la producción de cocaína, y la débil judicialización y el no suficiente control sobre los mercados legales (U.S. Department of State, 2017) (véase tabla 1).

En Venezuela, la DEA señala que, a pesar del incremento de la producción de cocaína en Colombia en 2016, y siendo Venezuela un país de tránsito, la Oficina Nacional Antidrogas declaró decomisos menores a los de 2015, es decir que puede sospecharse que las Fuerzas Armadas poco se han comprometido con la estrategia antidroga (U.S. Department of State, 2017, p. 286).

Tan solo Cuba se ve como un país exitoso en su estrategia. De hecho, el Departamento de Estado de los Estados Unidos reconoce que, a pesar de su proximidad con puntos de tránsito de drogas, el país no es lugar de producción, ni de paso y tampoco consumidor. Los Estados Unidos reconocen que se destinan muchos recursos para prevenir este flagelo y que han sido exitosos desde el punto de vista de incautaciones. Por ejemplo, en 2015, se decomisaron 906 kg de drogas (U.S. Department of State, 2017).

En Ecuador, es importante hacer hincapié en los resultados de la política antidroga de Correa, para examinar los nuevos cambios que aplicó a partir de 2015. Antes de ese año, el Gobierno de Correa creó una tabla de penalización, criminalización y descriminalización de acuerdo con unas cantidades de posesión permitidas, establecidas por la Secretaría Técnica de Drogas. Lo anterior tuvo como objetivo, entre otras cosas, suavizar un poco las penas desproporcionadas para la posesión de bajas cantidades de drogas haciendo una distinción entre transportadores de menor escala y grandes traficantes. Esto, en buena medida, pretendía solucionar el problema del hacinamiento carcelario.⁴

La consecuencia fue un aumento en la cantidad de incautaciones de droga en el país, tanto de la que estaba destinada al mercado internacional como la que era para consumo interno en Ecuador. Para marzo de 2014, ya habían sido incautadas 10 t de drogas ilícitas —la mayor parte de cocaína— y de dicha cantidad el 15 % estaban destinadas al mercado interno (Lohmuller, 2014). En 2015, tan solo a febrero, ya se habían incautado 13,5 t de drogas ilícitas, lo cual ubicó a Ecuador como un punto de tránsito importante y víctima de nuevas redes de narcotráfico, entre ellas, las manejadas por antiguos miembros de las FARC y los carteles mexicanos con presencia en las islas Galápagos (Gagne, 2015).

⁴ Muchos de los encarcelados estaban allí por delitos relacionados con tráfico de pequeñas cantidades de drogas y eran en su gran mayoría mujeres en condiciones de vulnerabilidad. Así, por ejemplo, en 2008, fueron indultadas 2221 personas que estaban condenadas por transportar pequeñas cantidades de droga y eran conocidas como mulas (*eldiario.ec*, 2009).

Tabla 1. Arbustos de coca erradicados en el periodo de 2006-2015.

METHOD OF ERAD		UNIT	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bolivia (Plurinational)	Manual	hectare	5070	6269	5484	6341	8200	10509	11044	11107	11144	11020
	Manual	hectare	41346	66392	96003	60565	43804	35201	30456	22121	11703	13473
Colombia	Spraying	hectare	172025	153134	133496	104772	10194	103302	100549	47052	55532	37199
	Manual	hectare	10136	11056	10143	10025	12033	10290	14171	23785	31205	35868
Perú	Manual	hectare	9	12	12	6	3	14				
		plants	64000	130000	152000	57765	3870	55030	122656	41996	15874	45266

Fuente: Elaboración propia según datos de la UNODC (2017b).

Debido a que el ablandamiento de las penas aparentemente produjo el aumento del tráfico, Correa tomó la decisión de endurecer nuevamente la política antidroga del país en 2015, especialmente desde el punto de vista de las cantidades criminalizadas de posesión de drogas ilícitas.

Tal decisión fue criticada por antiliberal y por estar fundada en un supuesto no probado como era que la descriminalización de la posesión de pequeñas cantidades de drogas había sido la causa del aumento del tráfico y del consumo (Pachico, 2015).

En el marco de esta política, durante el primer semestre de 2016, se incautaron 47,4 t de drogas, mientras que en este periodo durante 2017 se habían incautado 38,32 t, lo cual podría sugerir que el endurecimiento de las penas ha tenido un carácter disuasivo sobre los narcotraficantes y los microcomerciantes.

En este escenario, los países analizados enfrentan varios retos. Por una parte, el riesgo de que se narcoticen de nuevo las relaciones con los Estados Unidos, como se puede anticipar después de la amenaza de Donald Trump de incluir a Colombia entre los países no cooperantes por cuenta del aumento de los cultivos ilícitos. En dado caso, particularmente si países como Perú y Colombia se designan como no cooperantes, se puede suspender la ayuda que se les presta, lo cual ocasionaría paradójicamente un aumento de la producción que afectaría a los países vecinos aumentando el tránsito de cocaína por sus fronteras. Esto es un riesgo grande, particularmente en el caso colombiano, pues el país espera los recursos del Plan Paz Colombia para financiar la erradicación, la sustitución voluntaria y los procesos de reconversión productiva (*Semana*, 2017).

Colombia también constituye un reto para los países analizados, específicamente la implementación de los acuerdos de paz con las FARC, uno de cuyos puntos es la solución al problema de las drogas ilícitas. Si Colombia tiene éxito, lo que parece difícil a corto plazo, los cultivos y los actores seguramente se desplazarán hacia Bolivia y Perú, como ha ocurrido en el pasado cuando algunos de estos países arremeten contra la producción de hoja de coca. De hecho, la dejación de las armas por parte de las FARC, grupo que cobraba impuesto de gramaje a los laboratorios de coca e impuestos a los narcotraficantes, ha ocasionado que bandas criminales entren a disputar su territorio, particularmente en los departamentos de Cauca y Nariño, este último frontera con Ecuador. Así pues, lo que ocurra en Colombia corre el riesgo de derramarse hacia las fronteras, como ocurrió con el conflicto armado.

En cambio, si en Colombia se sigue produciendo cocaína, Ecuador y Venezuela seguirán siendo países de tránsito y de lavado. A corto plazo este parece ser el escenario más probable, pues tanto la erradicación forzosa como la sustitución voluntaria han generado resistencias en el país. La primera ha dejado más de doscientos erradicadores asesinados por parte de los armados y ha suscitado las protestas de las comunidades que esperan que se negocie la sustitución voluntaria. Esta última, por su parte, no avanza, pues los campesinos se quejan de que el Gobierno no cumple con los compromisos que hace con los cocaleros. Por eso, justamente en la frontera con Venezuela, los campesinos de la zona del Catatumbo entraron en paro en octubre de 2017 (Spanski, 2017).

Y es que el éxito de la sustitución de cultivos en Colombia depende de la implementación de los acuerdos de paz, proceso que avanza con lentitud en medio de muchas trabas, particularmente del punto uno, como es la Reforma Rural Integral, que pretende reactivar el campo a través de la construcción y adecuación de infraestructura (vías terciarias, distritos de riego, electrificación y conectividad) y promoviendo la agricultura campesina, familiar y comunitaria que será alternativa a la siembra de coca y a otras economías ilegales. Pero, como es evidente, esta transformación del campo toma tiempo y supone que el Estado tome control de zonas donde hacen presencia actores criminales.

Otro reto en materia de drogas para los países analizados es Venezuela. Mientras el régimen cívico-militar de Nicolás Maduro permanezca en el poder, lo harán también las redes corruptas de militares que participan del tráfico de drogas. Asimismo, persistirán las medidas que arruinaron la economía de lado y lado de la frontera y que lanzaron a su población hacia las economías ilegales como el tráfico de combustible, comida, carne y narcóticos. Esto también es un desafío para el éxito de los programas de sustitución en la zona de la frontera colombo-venezolana, particularmente en los municipios más afectados por el conflicto y los cultivos ilícitos como los del Catatumbo (Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú), para los que se espera implementar programas de desarrollo con enfoque territorial.

Finalmente, la relación entre los Estados Unidos y Cuba durante la presidencia de Donald Trump también es un reto para la isla. Dado el caso de que empezara a aumentar la tensión entre ambos países, la cooperación en materia de lucha contra las drogas podría verse seriamente afectada. Esto sería contraproducente, ya que uno de los principales mecanismos de cooperación que facilita la incautación de drogas en la isla es compartir información

con el país norteamericano en tiempo real. Suspender este tipo de actividades aumentaría el transporte de drogas ilícitas a través de Cuba y la llegada de estos cargamentos a los Estados Unidos.

Recomendaciones

Los países productores y de tránsito de cocaína deben trabajar conjuntamente en los escenarios internacionales para posicionar una propuesta alternativa al abordaje punitivo y policivo de las drogas, que evidentemente después de más de treinta años de aplicación en la región no ha dado resultado. Para ello, deben retomar lo ya construido como son los acuerdos que se han dado en la Unasur y de la Celac.

Mientras lo anterior logra sus frutos, deben desarrollar políticas a fin de favorecer alternativas productivas legales para los campesinos productores de hoja de coca, entre ellas, reformas rurales que les den acceso a tierras productivas, construcción de infraestructura y sistemas de créditos.

Las anteriores iniciativas deben ser coordinadas entre los países vecinos y deben priorizar las fronteras, pues, a través de ellas, se mueven los cultivos cuando en los países vecinos tiene éxito la sustitución voluntaria. Para tales fronteras, deben diseñarse estrategias de desarrollo que sean una opción para las economías ilegales.

Referencias

- Antillano, A. y Ávila, K. (2015). Las políticas frente a las drogas en la Venezuela bolivariana. En B. Caiuby Labate y T. Rodríguez (eds.), *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe* (pp. 163-186). México: Centro de Investigaciones y Docencia Económica.
- Antillano, A. y Zubillaga, V. (2014). La conexión drogas ilícitas violencia: una revisión de la literatura y consideraciones a la luz de la experiencia venezolana. *Espacio Abierto*, 23(1), 129-148.
- Barra, A. y Arias, S. (2017). Drogas: ¿qué sucederá en la era Trump? *Nueva Sociedad*. Recuperado de <http://nuso.org/articulo/drogas-que-sucedera-en-la-era-trump/>
- Camero, M. (2017). *El tráfico de drogas ilícitas en Venezuela*. Caracas: Observatorio de Delito Organizado.
- “Comportamiento de las actividades de las drogas en la República de Cuba: principales resultados en su enfrentamiento” (2015-primer semestre de 2016). Recu-

- perado de http://www.unodc.org/documents/postungass2016//contributions/MS/Cuba/Contribution_acciones_de_cuba_drogas.pdf
- Decreto Ley 232/2003, de 21 de enero, sobre confiscación por hechos relacionados con las drogas, actos de corrupción o con otros comportamientos ilícitos.
- Durán, E. (2016, diciembre 2). “Fidel y Raúl Castro recibían la droga de Pablo Escobar”: Popeye. *Las 2 Orillas*. Recuperado de <https://www.las2orillas.co/fidel-raul-castro-recibian-la-droga-pablo-escobar-popeye/>
- eldiario.ec*. (2009, julio 13). Correa indultó a 2221 detenidos. Recuperado de <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/125791-correa-indulto-a-2221-detenidos/>
- El Espectador* (2013, junio 8). Cuba establece normas contra lavado de dinero y financiación al terrorismo. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/cuba-establece-normas-contralavado-de-dinero-y-financi-articulo-426667>
- El Espectador* (2016, febrero 16). Unasur trabaja en plan de acción en lucha contra las drogas. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/elmundo/unasur-trabaja-plan-de-accion-lucha-contradrogas-articulo-617579>
- El Mercurio* (2014, septiembre 30). La USAID deja el Ecuador tras 53 años de actividad. Recuperado de <https://www.elmercurio.com.ec/450038-la-usaid-deja-el-ecuador-tras-53-anos-de-actividad/>
- El País* (2009, marzo 11). Evo Morales pide la despenalización de la hoja de coca. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2009/03/11/actualidad/1236726013_850215.html
- El Tiempo* (1991, junio 7). Lehder implica a Fidel Castro en narcotráfico. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-97411>
- El Universo* (2013, junio 27). Ecuador renuncia unilateralmente a ATPDEA con EE.UU. Recuperado de <http://www.eluniverso.com/noticias/2013/06/27/nota/1083461/ecuador-renuncia-unilateralmente-atpdea-eeuu>
- Estado Plurinacional de Bolivia (2016). *Estrategia de lucha contra el narcotráfico y control de cultivos ilícitos excedentarios de coca 2016-2020*. La Paz: Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas.
- Gagne, D. (2015, febrero 25). Se disparan las incautaciones de droga en Ecuador. En *InSight Crime*. Recuperado de <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/disparan-incautaciones-droga-ecuador>
- Gherardy, J. G. (2016). *Ecuador: A low-threat environment for drug trafficking* (Tesis doctoral, Naval Postgraduate School, Monterey, California, Estados Unidos).

- Hoydigital* (2012, junio 26). Presidente de Ecuador denuncia doble discurso sobre tráfico de drogas. Recuperado de <http://hoy.com.do/presidente-de-ecuador-denuncia-doble-discurso-sobre-trafico-de-drogas/>
- International Drug Policy Consortium (2016a, marzo 8). Declaración de Santo Domingo: III Reunión Ministerial sobre el problema mundial de las drogas de la comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac). Recuperado de <http://idpc.net/es/publications/2016/03/declaracion-de-santo-domingo-iii-reunion-ministerial-sobre-el-problema-mundial-de-las-drogas-de-la-comunidad-de-estados-latinoamericanos-y-caribenos-celac>
- International Drug Policy Consortium (2016b). La Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre Drogas de 2016. Recuperado de <http://idpc.net/es/incidencia-politica/la-sesion-especial-de-la-asamblea-general-de-las-naciones-unidas-ungass-sobre-drogas-de-2016>
- InSight Crime* (2016, noviembre 1). Cartel de los Soles. Recuperado de <https://es.insightcrime.org/venezuela-crimen-organizado/cartel-de-los-soles-perfil/>
- Isacson, A. (2017, abril 13). Confrontando el ‘boom’ de la coca en Colombia requiere paciencia y compromiso con los acuerdos de paz. *WOLA*. Recuperado de <https://www.wola.org/es/analisis/confrontando-el-boom-de-la-coca-en-colombia-requiere-paciencia-y-compromiso-con-los-acuerdos-de-paz/>
- Jácome, A. I. y Álvarez Velasco, C. (2016). Ecuador: The evolution of drug policies in the middle of the world. En B. Labate, C. Cavnar y T. Rodrigues (eds.), *Drug policies and the politics of drugs in the Americas* (pp. 71-86). Springer: Cham.
- La República* (2017, junio 21). Ministro: Ecuador mantiene efectiva estrategia antidroga. Recuperado de <http://www.larepublica.ec/blog/sociedad/2017/06/21/ministro-ecuador-antidroga/>
- Ley 108/1990, de 17 de septiembre, ley sobre sustancias estupefacientes y psicotrópicas.
- Lohmuller, M. (2014, marzo 12). Incautaciones en Ecuador evidencian auge en comercio internacional y doméstico de drogas. *InSight Crime*. Recuperado de <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/incautaciones-en-ecuador-evidencian-auge-en-comercio-internacional-y-domestico-de-drogas>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Cuba (s. f.). Operación Aché III. Recuperado de <http://anterior.cubaminrex.cu/Narcotrafico/Articulos/Archivo/OperacionACHE.html>
- Nodal* (2017, septiembre 15). Evo y Santos salen al cruce de Trump por la descertificación en la lucha antidrogas. Recuperado de <http://www.nodal.am/2017/09/evo-morales-juan-manuel-santos-salen-al-cruce-del-gobierno-trump-la-descertificacion-la-lucha-las-drogas/>

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2016). *Informe mundial sobre las drogas 2016*. Recuperado de https://www.unodc.org/doc/wdr2016/WDR_2016_ExSum_spanish.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2017a). *Colombia: monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016*. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2017b). *Informe mundial sobre las drogas 2017*. Recuperado de http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/internacionales/IN1022017_infome_mundial_sobre_drogas_2017.pdf
- Oficina Nacional Antidrogas (2015). *Plan Nacional Antidrogas 2015-2019*. Caracas: Oficina Nacional Antidrogas.
- Organización de los Estados Americanos (2008, enero 23). Discursos. Recuperado de http://www.oas.org/es/centro_noticias/discurso.asp?sCodigo=08-0003
- Pachico, E. (2015, octubre 6). ¿Por qué Ecuador endureció sus leyes antidroga? *InSight Crime*. Recuperado de <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/ecuador-endurecio-leyes-antidrogas/>
- Pontón, D. y Duque Núñez, C. (2015). Hegemonía antidroga y revolución ciudadana: un balance de la política antidroga en Ecuador 2007-2013. En B. Caiuby Labate y T. Rodrigues (eds.), *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe* (pp. 187-208). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Presidencia de la República (2017, septiembre 14). Comunicado del Gobierno Nacional. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/sitios/busqueda/noticia/170914-Comunicado-del-Gobierno-Nacional/Noticia>
- Ravsberg, F. (2013, noviembre 28). Cuba y el lavado de dinero. *BBC*. Recuperado http://www.bbc.com/mundo/blogs/2013/11/131128_blog_cartas_desde_cuba_lavado_de_dinero
- Restrepo, J. M. (2017, septiembre 30). Relación EE.UU.-Colombia, ¿nuevamente narcotizada? En *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/opinion/relacion-eeuu-colombia-nuevamente-narcotizada-columna-715788>
- Rocken, T. y Achá, G. R. M. de (2015). La política de drogas en Bolivia: un proceso de cambios marcado por continuidades. En B. Caiuby Labate y T. Rodrigues (eds.), *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe* (pp. 231-253). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- RT sepa más* (2015, junio 27). Tres mapas para entender cómo circula la droga por el planeta. Recuperado de <https://actualidad.rt.com/sociedad/178676-mapas-flujos-droga-planeta>

- Segura Álvarez, C. (2015, marzo 12). ¿Qué hay detrás del discurso reformista sobre drogas de Colombia? En *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elspectador.com/noticias/politica/hay-detras-del-discurso-reformista-sobre-drogas-de-colo-articulo-548805>
- Semana* (2017, mayo 24). Paz Colombia con menos dólares que el Plan Colombia. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/presupuesto-de-trump-propone-recortes-para-colombia/526271>
- Soares Carneiro, H. (2015). Las transformaciones del paradigma prohibicionista de las drogas: América Latina y el Caribe en el centro del debate internacional. En B. Caiuby Labate y T. Rodrigues (eds.), *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe* (pp. 11-17). México: Centro de Investigaciones y Docencias Económicas.
- Somoza, M. J. (2017, mayo 16). Cuba endurece penas contra narcotraficantes. En *Milenio.com*. Recuperado de http://www.milenio.com/internacional/cubanarcotraficantes-condenas-pena_de_muerte-marihuana-cocaina-milenio_0_957504423.html
- Spanski, C. (2017, septiembre 30). El desacuerdo de los coccaleros del Catatumbo. En *El Espectador*. Recuperado de <https://colombia2020.elspectador.com/territorio/el-desacuerdo-de-los-cocaleros-del-catatumbo>
- Suárez Salazar, L. (1993). “Drug Trafficking” and social and political conflicts in Latin America: Some hypotheses. *Latin American Perspectives*, 20(1), 83-98.
- The White House (2017, septiembre 13). Presidential Memorandum for the Secretary of State. Recuperado de <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-secretary-state-2/>
- Unión de Naciones Suramericanas (2015, agosto 31). *Visión regional del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la Unasur para la UNGASS 2016*. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/IGO/UNASUR/UNASUR_common_position_on_UNGASS_spanish.pdf
- Unión de Naciones Suramericanas (s. f.). Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas. Recuperado <http://www.unasursg.org/es/consejo-suramericano-sobre-el-problema-mundial-de-las-drogas>
- U.S. Department of State (2017). *2017 International Narcotics Control Strategy Report*. Recuperado de <https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2017/>
- Vicent, M. (2003, febrero 2). Cuba declara la guerra a las drogas. En *El País*. Recuperado de https://elpais.com/diario/2003/02/02/internacional/1044140413_850215.html
- Yagoub, M. (2016, noviembre 17). Cuestionamientos a las cifras de la cocaína. Parte I: Bolivia. En *InSight Crime*. Recuperado de <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/cuestionamientos-cifras-cocaina-parte-i-bolivia/>

La política antidroga de Brasil: entre la cooperación moderada con Washington y la sustitución del liderazgo estadounidense en Suramérica

Priscila Villela*

Helena Salim de Castro**

Introducción

El tráfico de drogas se considera una de las principales modalidades del crimen organizado transnacional, porque la mayor parte de las drogas no se consumen en el país en que se produce. El cultivo de la hoja de coca, por ejemplo, está restringido a las áreas geográficas andinas, que incluyen a Colombia, Bolivia y Perú. Lo que hace del tráfico de drogas un crimen organizado transnacional es, por tanto, el vínculo entre la oferta y la demanda y la red que hace que ese movimiento sea posible. El tráfico de drogas, específicamente de la cocaína, involucra, desde el cultivo de la hoja de coca, la cosecha y el transporte de la materia prima para su procesamiento en pasta base y cocaína, hasta el transporte del producto al consumidor final, la mayor parte del tiempo pasando por un país y una organización delictiva. Las

* Doctoranda en Relaciones Internacionales por el Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Maestra por el mismo programa. Profesora del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de San Pablo (PUC-SP).

Correo electrónico: villela.priscila@gmail.com

** Doctoranda en Relaciones Internacionales por el Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Maestra por el mismo programa.

Correo electrónico: helenas.castro@yahoo.com.br

soluciones políticas para luchar con el problema, por consiguiente, también deben tener un carácter transnacional.

Desde el final del siglo xx, la dimensión transnacional de la criminalidad ha venido a destacarse en la agenda de los gobiernos, ya sea porque el comercio internacional de las drogas ha ganado dimensiones sin precedentes, ya sea porque los Estados pasaron a entenderlo como un problema relevante de la seguridad internacional a partir de ese momento (Williams, 1994, p. 316; Shelley, 1995, p. 463). Tal narrativa ha impulsado y justificado acciones transnacionales de policiamiento de combate al crimen.

El crecimiento del crimen transnacional tuvo un impacto significativo en América Latina, que, a partir de la década de 1980, se convirtió en una de las principales productoras de drogas ilícitas del mundo, particularmente de cocaína, una de las drogas más consumidas en todo el planeta. En Suramérica, se encuentran los tres mayores productores de hoja de coca, Bolivia, Colombia y Perú, que abastecen solos todo el mercado mundial de cocaína. Brasil se enmarca en ese proceso como principal ruta del tráfico de la sustancia en América Latina desde la década de 1990. En la década siguiente, se posicionaría como uno de los mayores consumidores de drogas en el mundo, sobre todo de cocaína.

Si bien América Latina es considerada una de las regiones más pacíficas, debido al bajo índice de conflictos interestatales, la región presenta los mayores índices de homicidios del mundo, violencia que es comúnmente asociada al crimen organizado, sobre todo el tráfico de drogas (Herz, 2010, p. 332; United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC], 2008, p. 31). Aquí ocurre el 42 % de los homicidios del mundo, aunque habita solo el 8 % de la población mundial (Zsabó, Garzón y Muggah, 2013, p. 2). Las acciones represivas de combate a este crimen que vienen siendo movilizadas por los gobiernos de la región, incluso Brasil, también vienen generando sistemáticas violaciones de derechos humanos y alimentan ese ciclo de violencia.

Se suma a ello la presencia cada vez más marcada de los Estados Unidos en la guerra contra las drogas en la región a partir de la década de 1990. El país se convirtió en el principal destino de la cocaína producida en los territorios andinos, lo cual justificó una presencia cada vez más importante del país en acciones de policía en América Latina, principalmente a través de la Administración para el Control de Drogas (DEA 'Drug Enforcement Administration'). Es imposible que discutamos el tráfico de drogas y el control del crimen en la región sin tener en cuenta las presiones y la presencia norteamericana. El modelo de guerra contra las drogas acuñado por los Estados Unidos

fue incorporado en los regímenes internacionales y por muchos países del mundo, y ha marcado hasta hoy las políticas de drogas en América Latina y en Brasil, en particular.

La agenda de seguridad pública y nacional de Brasil se reajustó al creciente sentido de urgencia que el tema de las drogas viene suscitando entre la opinión pública y los gobernantes (Villela, 2015, p. 75). En este contexto, es posible notar una concentración del aparato legislativo e institucional para el control del tráfico de drogas y un rediseño del aparato de policía y seguridad nacional para lidiar con el tema. El recrudescimiento de las leyes, un aparato policial cada vez más violento, y en el límite, el empleo de fuerzas e instrumentos militares en la seguridad pública, son algunas de las expresiones más sobresalientes de ese proceso.

Muchas de las acciones de control del crimen cuentan con la cooperación internacional de los Estados Unidos. En nombre de la guerra contra las drogas, las agencias norteamericanas expandieron sus funciones y abrieron sus propias oficinas en diversos países del mundo, especialmente en América Latina, e influenciaron la reformulación de las leyes de drogas en esos países (Nadelmann, 1993). A través de acuerdos de cooperación, la Policía Federal brasileña cuenta con ayuda y participación de agencias norteamericanas en el combate a las drogas en el país. También bajo incentivo norteamericano, la Policía Federal pasó a protagonizar acciones de cooperación policial con sus vecinos de la región.

A pesar de esos esfuerzos, los resultados de tales políticas de combate a las drogas respecto de la reducción de la producción, el tráfico y el consumo de estas son bastante cuestionables en Brasil y en el mundo. En consecuencia, hay un creciente esfuerzo de grupos de la sociedad civil y algunos gobiernos para que el modelo de guerra contra las drogas que está vigente desde hace décadas sea revisado. La legalización de la marihuana en Uruguay y en algunos estados norteamericanos y los esfuerzos para el acuerdo de paz en Colombia son expresiones de ese debate. Sin embargo, Brasil no parece estar abierto a tal diálogo.

¿Cuál es la dimensión del problema de la criminalidad asociada al tráfico internacional de drogas en Brasil? ¿Cuál es el enfoque que orienta la política antidroga de Brasil? ¿Qué tipo de cooperación mantiene Brasil con los Estados Unidos en materia de lucha contra el narcotráfico? ¿Proyecta Brasil su liderazgo regional impulsando mecanismos de cooperación para la lucha contra el narcotráfico en el espacio suramericano?

Estas son preguntas con las que vamos a dialogar en este capítulo, con el objetivo de situar al lector en el contexto que Brasil ocupa en el tráfico internacional de drogas y en las acciones nacionales e internacionales de control del crimen. En esta evaluación, proponemos una mirada crítica sobre los resultados alcanzados por estas acciones y posibles indicaciones de perspectivas y posibilidades para el futuro.

El tráfico internacional de drogas en Brasil y las políticas de control del crimen

Brasil es considerado uno de los principales mercados consumidores de cocaína de América Latina. De 2004 a 2010, por ejemplo, el número de incautaciones federales de cocaína en el país se triplicó y llegó a 27 t (UNODC, 2012, p. 40). De acuerdo con *World drug report 2010*, Argentina y Brasil son los principales mercados consumidores de cocaína de América Latina, con un número absoluto de más de 9000 y 6000 usuarios, respectivamente (p. 179); número que sigue aumentando (UNODC, 2013, p. 13). En 2011, se constató la prevalencia del consumo de cocaína en el 1,75 % de la población brasileña entre 16 y 64 años (Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes [JIFE], 2014, p. 69). Además, Brasil, en el periodo de 2007-2012, fue el mayor importador de permanganato de potasio, sustancia química utilizada en el procesamiento de la pasta de coca en cocaína, en una cantidad alrededor de 1000 t/año (UNODC, 2014, p. 69).

Paralelamente al consumo interno, el territorio brasileño se consolidó como una de las principales rutas de tránsito para la droga producida en los Andes que tiene como destino el mercado europeo. Alrededor del 30 % de la cocaína incautada en territorio brasileño es enviada a los mercados externos (UNODC, 2015, p. 54). Desde 2010, Brasil es el país de tránsito más señalado entre las incautaciones individuales de cocaína realizadas en los países europeos (p. 39).

La mayor participación del país en las redes transnacionales de tráfico de drogas que ocupa espacio en varios niveles —producción, comercio y consumo— y la creciente atención de la opinión pública impulsaron a las autoridades brasileñas a elaborar medidas de represión del tráfico, desarrollando políticas nacionales y regionales para el control del comercio y el consumo de estas sustancias ilegales.

Las políticas de drogas en Brasil

La primera ley, exclusivamente dedicada a las drogas en Brasil, data de 1976. Según Carvalho (2013, p. 57), la Ley 6368/1976, de 21 de octubre instauró en Brasil un modelo inédito de control al consumo y el tráfico de drogas, acompañando las orientaciones político-criminales de los Estados Unidos reflejadas en los tratados y las convenciones internacionales de la Organización de las Naciones Unidas. La recomendación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes de que “las infracciones graves sean castigadas de forma adecuada, especialmente con pena de prisión u otras de privación de libertad” (art. 36) fue adoptada por Brasil, según Boiteux (2006, p. 149), estableciendo la prisión como pena principal a los delitos asociados a las drogas, incluso para el usuario. Esta ley preveía la pena de tres a quince años de prisión para el traficante y la pena de seis meses a dos años de prisión para el usuario.

Esta política sería sustituida en 2006 por la aprobación de la Nueva Ley de Drogas (Ley 11 343/2006, de 23 de agosto). Dicha ley prohíbe penas de prisión para los usuarios de drogas y la sustituye por penas alternativas como advertencias, servicios a la comunidad y medidas educativas, aunque la posesión para fines de consumo continúe definida como crimen. En contrapartida, aumentó la pena mínima para traficantes de tres a cinco años de prisión. Se suma a ello el hecho de que no establece con claridad la distinción entre posesión para uso y posesión para tráfico y deja a cargo del aplicador de la ley su juicio, que a veces parte de bases arbitrarias y prejuiciosas. El resultado fue la explosión en el encarcelamiento por drogas que posicionó a Brasil con la cuarta mayor población carcelaria del mundo. De ellos, cerca del 30 % está preso por el crimen de tráfico de drogas en las cárceles masculinas y el 60 % en las cárceles femeninas (Boiteux, 2015, p. 142).

La nueva ley también versa sobre la cooperación internacional. En el artículo 65, título v, se establece que el Gobierno brasileño, “según los principios de no intervención, igualdad jurídica y respeto a la integridad territorial de los Estados y las leyes nacionales”, prestará cooperación con otros países y organismos internacionales, y también podrá solicitar colaboración en las siguientes áreas:

1. Intercambio de información sobre legislaciones, experiencias, proyectos y programas dirigidos a actividades de prevención del uso indebido, de atención y de reinserción social de usuarios y dependientes de drogas.

2. Intercambio de inteligencia policial sobre producción y tráfico de drogas y delitos conexos, en particular el tráfico de armas, el lavado de dinero y el desvío de precursores químicos.
3. Intercambio de informaciones policiales y judiciales sobre productores y traficantes de drogas y sus precursores químicos. (Cámara de Diputados de Brasil, 2012, p. 29)

La represión de las drogas en Brasil es responsabilidad constitucional del Departamento de Policía Federal, comandado por el Ministerio de Justicia de Brasil. Según el artículo 144 de la Constitución federal de 1988, es función de la Policía Federal “prevenir y reprimir el tráfico ilícito de estupefacientes y drogas afines, el contrabando y el descaminado, sin perjuicio de la acción hacendaria y de otros órganos públicos en las respectivas áreas de competencia” (§ 1o II). Sin embargo, a lo largo de la década de 1990, los Estados Unidos presionaron a Brasil y a los demás países de América Latina para que reconocieran el tráfico de drogas como una amenaza a la seguridad regional y nacional de sus respectivos países y que, en consecuencia, emplearan a sus Fuerzas Armadas en la llamada guerra contra las drogas (Herz, 2006, p. 203). En 1992, con la misión de presentar nuevas directrices estratégicas para América Latina, el secretario de Defensa de los Estados Unidos, Dick Cheney, visitó algunos países de la región, incluido Brasil, y recomendó a las Fuerzas Armadas reorientar su papel y se dedicaran a la policía, sobre todo contra el tráfico de drogas (Bandeira, 2010, p. 65).

Restablecer el papel de las Fuerzas Armadas en el combate a las drogas en Brasil siempre ha sido un asunto controvertido. El empleo de las Fuerzas Armadas en esta actividad generó claras discrepancias entre sectores importantes del Gobierno. Los militares y el Ministerio de las Relaciones Exteriores, tradicionalmente, se han posicionado de forma contraria, al menos en el plano del discurso. A pesar de ello, ya al inicio del Gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) se realizaron las operaciones Río I (1994) y II (1995), con el fin de reconquistar áreas de favela en Río de Janeiro dominadas por el tráfico de drogas. Estas operaciones son ejemplos marcados del nuevo papel que pasó a ser asignado a las Fuerzas Armadas en la seguridad interna del país, llamadas por la amenaza representada por el tráfico de drogas. Las operaciones contaron con ayuda norteamericana en el intercambio de información sobre tráfico de armas. La práctica de recurrir a las Fuerzas Armadas para que ejerzan funciones policiales en los espacios urbanos, especialmente en las favelas de Río de Janeiro, se ha vuelto rutinaria. Las operaciones en el

Morro del Alemán en 2010 y las operaciones que precedieron a los megaeventos en Río de Janeiro son algunos ejemplos. La más reciente de ellas ocurrió en agosto de 2017, cuando militares y policías ocuparon cuatro favelas de la zona norte y una en la zona oeste de la ciudad durante la madrugada, con 40 mandos de prisión, visando el combate al robo de cargas y tráfico de drogas. Según el portavoz de la Secretaría de Seguridad de Río de Janeiro, “las Fuerzas Armadas son responsables del cerco en algunas de esas regiones y según puntos estratégicos [...] algunas calles están prohibidas y los espacios aéreos están controlados para aeronaves” (ISTOÉ, 2017).

Lo mismo viene ocurriendo en los espacios fronterizos, sobre todo de la región amazónica del país. Debido a la posición de tránsito ocupada por Brasil en la cadena del tráfico de cocaína en América Latina, las fronteras nacionales, puerta de entrada de estas drogas, pasaron a ser consideradas un punto estratégico a la represión del tráfico en el país. En este espacio, las Fuerzas Armadas pasaron a ejercer una función policial de lucha contra la criminalidad transfronteriza. En 1991, se realizó una gran operación del Ejército en la frontera con Colombia, la Operación Traíra.

La institucionalización de la prerrogativa de actuación de los militares en la lucha contra el tráfico de drogas ocurrió en la primera década del siglo XXI, a través de la creación de leyes federales. La primera en este sentido fue la ley de Abate de 2004. Esta ley prevé medidas de destrucción a las aeronaves sospechosas de involucrarse en el tráfico de drogas, que no se identifiquen y no cumplan con los procedimientos coercitivos de investigación, intervención y persuasión. Los disparos con el objetivo de destrucción de la aeronave considerada hostil solo pueden ser efectuados después de la ejecución de todas las medidas coercitivas y con la autorización del presidente de la república o de autoridad por él delegada (Decreto 5144/2004, de 16 de julio).

En 2010, se aprobó una enmienda a la Constitución (Ley Complementaria 136/2010, de 25 de agosto), en la cual concedía a las Fuerzas Armadas el poder de actuar en acciones preventivas y represivas en las fronteras del país contra delitos transfronterizos y ambientales, siendo permitido patrullaje, revista de personas, de vehículos terrestres, de embarcaciones y de aeronaves y prisiones en flagrante delito, es decir, acciones con características policiales.

En 2011, se instauró el Plan Estratégico de Frontera por el Decreto 7496/2011, de 8 de junio, con el fin de reforzar la presencia del Estado en las fronteras terrestres y fluviales para enfrentar los crímenes de frontera como el tráfico de drogas y de personas, además de los ilícitos ambientales y fisca-

les como el contrabando y el descaminado. Dicho plan consiste en la acción integrada de diversos órganos del Gobierno en las fronteras, principalmente las Fuerzas Armadas, la Policía Federal, la Polícia Rodoviária Federal, la Receita Federal y la Guardia Nacional.

Este conjunto de políticas y leyes sobre el problema del abuso y tráfico de drogas que se establecieron a lo largo de las décadas, construyendo y fortaleciendo el aparato represivo del Gobierno brasileño, sustentan las bases para que el país pudiera involucrarse, a lo largo de la primera década del siglo XXI, en la cooperación regional contra el tráfico de drogas.

Cooperación internacional: la presencia norteamericana y el proyecto de liderazgo de Brasil

Brasil tradicionalmente siguió las directrices prohibicionistas y punitivas establecidas por los tratados internacionales para el control de las drogas (Boiteux, 2015, p. 141). El país estuvo presente en las tres conferencias internacionales que resultaron en las convenciones que hoy configuran el régimen internacional de prohibición de las drogas: la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. Además, Brasil tiene acuerdos bilaterales sobre lucha contra el tráfico de drogas con los Estados Unidos y la mayoría de sus vecinos regionales.

Durante mucho tiempo, la mayor parte de los esfuerzos cooperativos de lucha contra el tráfico en América Latina fueron promovidos por los Estados Unidos. Según Herz (2006, p. 212), la mayoría de los países de América Latina se enfocaron en la promoción de acuerdos bilaterales con este país como estrategia de política internacional a lo largo de la década de 1990. Solo a partir de la primera década de siglo XXI es que las iniciativas propiamente regionales pasaron a ser promovidas con destacado protagonismo de Brasil, también por incentivo norteamericano.

La cooperación para combatir el tráfico de drogas entre Brasil y los Estados Unidos es antigua. Incluso, antes de la creación de la DEA, los agentes norteamericanos actuaban en conjunto con los agentes brasileños cuando las funciones de esa agencia eran ejercidas por la Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs. En 1973, en el contexto de la dictadura militar en Brasil, agentes de este organismo y de la Policía Federal brasileña actuaron en una operación internacional para arrestar y extraditar a Francisco Toscanino,

ciudadano italiano, condenado por implicación con el tráfico de drogas, que estaba prófugo en Uruguay. Según informó *Agência de Jornalismo Investigativo*, Toscanino fue arrestado y torturado por policías brasileños antes de ser extraditado a los Estados Unidos (Amaral, 2013).

El administrador de la DEA, Donnie Marshall, en una entrevista para *Folha de S. Paulo*, en septiembre de 2000, resaltó la constante e histórica presencia de los Estados Unidos en Brasil. Según Marshall, el Gobierno norteamericano actúa desde hace veinticinco años en el combate a la plantación de drogas en el territorio brasileño. Los agentes de la DEA actúan en conjunto con la Policía Federal en actividades como el “intercambio de informaciones, entrenamiento, construcción de instrumentos, represión de productos químicos y extradiciones” (Cosso, 2000).

Varios acuerdos bilaterales sostienen esta cooperación. Brasil y los Estados Unidos firmaron el primer Acuerdo de cooperación mutua para la reducción de la demanda, la prevención del uso indebido y la lucha contra la producción y el tráfico ilícito de drogas en 1986, que se renueva posteriormente en 1995, así como, en 2002, un acuerdo de Asistencia Mutua Aduanera, que tuvo como objetivo prevenir, investigar y reparar cualquier daño contra las leyes aduaneras de Estados Unidos y Brasil (*Draft*, 2007). En agosto de 2008, el Gobierno brasileño firmó la Carta de Acuerdo de Aplicación de la Ley y Control de Narcóticos con los Estados Unidos, que estableció siete proyectos de aplicación de la ley: 1) entrenamiento, 2) unidades de investigación especial, 3) interdicción de aeropuertos, 4) con perros, 5) control del crimen urbano, 6) prevención de las drogas y 7) combate al lavado de dinero (*Wikileaks*, 2009a).

Estos acuerdos dieron las bases para diversas operaciones realizadas en conjunto entre los agentes de la DEA y las fuerzas de seguridad brasileñas. En un telegrama de la Embajada norteamericana en Brasilia, de noviembre de 2007, divulgado por el portal *Wikileaks*, se presentaron algunas operaciones realizadas entre los agentes estadounidenses y brasileños a lo largo de este mismo año. De acuerdo con el documento, la política antidroga llevada a cabo por el Gobierno de los Estados Unidos en Brasil tuvo como objetivos investigar y dismantelar las organizaciones de traficantes, reducir el lavado de dinero y aumentar la percepción sobre los peligros del abuso y tráfico de drogas. La cooperación fue desarrollada entre las agencias de los Estados Unidos con la Secretaría Nacional Antidrogas y el Ministerio de Justicia (*Draft*, 2007).

Entre algunas de las operaciones conjuntas, destacan la cooperación entre los dos países para la captura de un líder de un cartel de drogas colombiano, Juan Carlos Ramírez Abadía, y el apoyo de los Estados Unidos para el desmantelamiento de la organización criminal comandada por Fernandinho Beira-Mar, líder de la organización criminal Comando Vermelho. Con la ayuda de la Sección de Asuntos Narcóticos y Aplicación de la Ley, ubicada en la Embajada norteamericana, y con la asistencia operacional de la DEA, la Policía Federal brasileña aprehendió diversos bienes de la organización y arrestó a once personas, entre ellas, la esposa y el abogado del traficante Fernandinho, en acción denominada Operación Fénix (Ojeda, 2011).

La cooperación entre los Estados Unidos y Brasil también involucra la organización de seminarios y eventos sobre el tema del tráfico de drogas. Los agentes brasileños de la Política Federal participan en programas de entrenamiento en los Estados Unidos como en algunos seminarios para la prevención de lavado de dinero y cursos para la preparación de la seguridad durante eventos internacionales, tal como ocurrió con ocasión de los Juegos Panamericanos de 2007, que se realizaron en Brasil (*Draft*, 2007). En 2010, la Policía Federal brasileña y la DEA también actuaron en conjunto en la organización de la Conferencia Mundial Antidrogas, celebrada en Río de Janeiro entre el 27 y el 29 de abril (*Jornal de Brasília*, 2010).

Paralelamente a la cooperación bilateral, el Gobierno de los Estados Unidos también ejerce presión para que Brasil tome el liderazgo en la ejecución y el incentivo de políticas de combate al tráfico de drogas en América Latina. A menudo, imposibilitado de actuar directamente, el Gobierno norteamericano busca influenciar indirectamente en las acciones de combate al tráfico en la región. Un ejemplo claro fue la presión ejercida para que el Gobierno brasileño aumentara la cooperación con Bolivia, ante el rompimiento de las relaciones políticas y diplomáticas entre los Estados Unidos y el país andino.

En noviembre de 2008, los agentes de la DEA fueron expulsados de Bolivia tras una serie de desacuerdos diplomáticos. El presidente Evo Morales acusó a la DEA de estar investigando y conspirando contra su país. El distanciamiento entre los dos países representó una oportunidad para los Estados Unidos de involucrar a Brasil en la cooperación regional contra las drogas. Los agentes de la DEA que trabajaban en territorio boliviano fueron reubicados en los países vecinos suramericanos, incluso Brasil.

La Embajada de los Estados Unidos logró el apoyo del Ministerio de Justicia, la Policía Federal y el Gobierno brasileño para transferir esos agentes a las oficinas ya existentes en São Paulo y Brasilia (Conroy y Viana, 2011). En

un telegrama divulgado por *Wikileaks*, de marzo de 2009, el secretario de Estado norteamericano discurre sobre una reunión entre autoridades de los Estados Unidos y Virginia Toniatti, jefe de Asesoría Internacional. En esa ocasión, el Gobierno norteamericano incitó a Brasil a tomar el liderazgo en el trabajo con Bolivia y otros países de Suramérica para combatir el problema de las drogas. La expulsión de la DEA podría representar un aumento del flujo de cocaína hacia la región, especialmente a Brasil. Esta preocupación, por tanto, requeriría un mayor compromiso del país, especialmente la Policía Federal, en la cooperación regional (*Wikileaks*, 2009b).

En paralelo a la presión norteamericana, en diciembre de 2008, el Gobierno boliviano buscó a Brasil para discutir la cooperación para el combate al tráfico de drogas. El Ministerio de Relaciones Exteriores, en esa ocasión, dejó claro que el país no podría sustituir a la DEA, pero se mostró consciente de la necesidad de combatir y evitar el flujo de cocaína boliviana hacia el territorio brasileño (*Wikileaks*, 2008).

Ante este contexto de mayor preocupación por el problema de las drogas y la presión de los Estados Unidos, lo que se observa a lo largo de la primera década de siglo XXI es la mayor participación de Brasil en operaciones y acuerdos de cooperación regional para la lucha contra el tráfico de drogas. Bolivia fue uno de los principales países en que esta cooperación se fortaleció. En febrero de 2009, la Policía Federal brasileña y la Policía Nacional boliviana firmaron un acuerdo de cooperación para el combate al crimen organizado transnacional. El acuerdo fue firmado durante una reunión que trataba de la Estrategia de Cooperación Policial Brasil-Bolivia 2009, realizada en Campo Grande. El documento preveía una serie de acciones, con validez de un año, como el intercambio de informaciones de inteligencia, de entrenamientos y apoyo logístico en operaciones. El objetivo principal era combatir el lavado de dinero y el tráfico de drogas y armas (*Agência Brasil*, 2009).

Otro importante acuerdo fue firmado en diciembre de 2010 por los ministros de Justicia de ambos países. El documento estableció cinco áreas en las que la cooperación debería ampliarse: 1) formación y capacitación policial, 2) operaciones conjuntas y de inteligencia, 3) lavado de dinero, 4) fortalecimiento de las relaciones de frontera y 5) migratoria (Cruz, 2010).

En mayo de 2013, los dos países firmaron un acuerdo para la creación de un laboratorio en Bolivia de tecnología contra el lavado de dinero, actividad que garantiza el financiamiento de las organizaciones traficantes. Existentes en Brasil desde 2007, este tipo de laboratorios permite la “producción de pruebas relevantes [...] y cuentan con recursos humanos altamente especia-

lizados para procesar y analizar grandes cantidades de datos financieros bancarios en tiempo reducido” (*Terra*, 2013).

Paralelamente al establecimiento de acuerdos, el Gobierno brasileño, a través de sus fuerzas de seguridad, realizó operaciones en asociación con los agentes bolivianos. En 2011, se desarrolló la Operación Brabo entre la Policía Federal y la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico de Bolivia. Durante nueve días, los agentes realizaron tareas de fiscalización y aprehensión en las carreteras que conectan las ciudades fronterizas de Corumbá, Puerto Quijarro y Puerto Suárez (Vitorino, 2011). Más recientemente, en junio de 2016, tuvo lugar la Operación Quijarro entre la Policía Federal y la Policía boliviana, cuyo objetivo era dismantelar una organización criminal involucrada con el tráfico de drogas y lavado de dinero (Justi, 2016).

Otras unidades brasileñas también actúan en la cooperación bilateral. En julio de 2017, dieciocho oficiales de la Policía Nacional de Bolivia recibieron entrenamiento del Batallón de Operaciones Policiales Especiales de la Policía Militar del estado de Mato Grosso do Sul. El objetivo del curso impartido por los agentes brasileños fue compartir técnicas y tácticas policiales para el fortalecimiento del combate al crimen organizado en la región de frontera, principalmente en el ámbito rural (Jornada, 2017).

Los acuerdos de cooperación también se extienden hacia los demás países de la región andina, Perú y Colombia, principales productores de cocaína. La entrada de sustancias ilícitas por la frontera amazónica ha promovido que los gobiernos de esa región cooperen en el intercambio de información y en el desarrollo de mecanismos de vigilancia. El Gobierno brasileño, en 2011, ya argumentaba sobre la necesidad de una presencia mayor de militares y agentes policiales en esas regiones de frontera, expandiendo el intercambio entre las fuerzas de seguridad y, consecuentemente, aumentando la represión de los grupos traficantes (*Bolivia.com*, 2011).

En ese mismo año, Perú fue considerado el mayor productor de coca del mundo, lo cual, consecuentemente, llevó a un mayor desarrollo de operaciones conjuntas (Dias, 2015, p. 11). En julio, tuvo lugar la primera edición de la Operación Trapecio, a fin de promover el intercambio de informaciones de inteligencia y el apoyo logístico entre la Policía Federal brasileña y la Policía Nacional peruana. Otras ediciones de esa operación se realizaron en 2012 y 2013, que tuvieron como objetivo, principalmente, la destrucción de laboratorios de refinado de cocaína, ubicados en territorio peruano, cerca de la frontera con Brasil (p. 13).

Con respecto a la cooperación con Colombia, se destaca la creación de la Comisión Binacional Fronteriza y del Plan Binacional de Seguridad Fronteriza Brasil-Colombia, también a lo largo de 2011. El primer mecanismo tuvo como objetivo aumentar la cooperación entre los diversos organismos responsables de la seguridad en las fronteras: militares, órganos de seguridad pública y de inteligencia. El Plan Binacional, además de la preocupación por el combate de ilícitos, se volvió hacia el desarrollo sostenible de la Amazonía (p. 10).

En el primer semestre de 2017, los ministros de Defensa de Brasil, Raul Jungmann, y de Colombia, Luis Carlos Villegas Echeverri, se reunieron en Bogotá para fortalecer y ampliar la cooperación en el combate al crimen organizado presente en la región de frontera compartida. Los dos gobiernos acordaron aumentar la comunicación y el entrenamiento entre las Fuerzas Armadas, además de la creación de redes de inteligencia. Los principales temas de seguridad que guiaron el encuentro fueron la preocupación por el tráfico de drogas y la cuestión del desarme de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, como consecuencia del proceso de paz firmado entre estas y el Gobierno de Colombia.

Los mecanismos de cooperación también se desarrollan entre los gobiernos brasileño y paraguayo. La triple frontera Brasil-Paraguay-Argentina es un lugar de intensa circulación de personas y mercancías, que incluyen actividades ilícitas como el tráfico de drogas y armas. Además de la entrada de cocaína que se produce especialmente en la región andina, la región de frontera del Cono Sur se destaca por la gran circulación de organizaciones criminales que trafican marihuana de Paraguay.

Este pequeño país es el principal productor de la droga en Suramérica (Derghougassian y Varone, 2009). La planta que es cultivada por pequeños productores paraguayos es traficada por organizaciones criminales extranjeras, especialmente grupos brasileños que llevan la droga para ser comercializada en las grandes capitales de Brasil (Gemelli y De Souza, 2012, p. 109). Las fuerzas de seguridad e inteligencia de ambos países obran, por tanto, de forma conjunta para dismantelar los grupos organizados que actúan en la región fronteriza. En 2009, se realizó el encuentro Estrategia de Cooperación Policial Brasil-Paraguay, a fin de establecer asociación en acciones de investigación, intercambio de informaciones y entrenamientos entre los agentes (*Terra*, 2009). Más recientemente, en julio de 2016, la Policía Federal brasileña y la Secretaría Nacional Antidrogas iniciaron la 13 Operación Nueva Alianza, con el objetivo de erradicar las plantaciones de cultivo de marihuana (Policía Federal, 2016).

Esta serie de acuerdos y operaciones bilaterales componen el escenario de la policía en la lucha contra el tráfico de drogas en la región durante la primera década de siglo *xxi*. Brasil, a través, fundamentalmente, de sus agencias policiales y militares, es uno de los principales actores en esa lucha regional contra el abuso y tráfico de sustancias ilícitas, debido a la posición estratégica del país en la red transnacional del tráfico. Sin embargo, no podemos vincular directamente la participación del Gobierno brasileño en operaciones y acuerdos con los varios países suramericanos con una pretensión de liderazgo regional.

Las leyes y políticas brasileñas, presentadas anteriormente, ampliaron la capacidad de actuación de las fuerzas de seguridad en el combate al tráfico de drogas, lo cual, por consiguiente, dio base para el establecimiento de alianzas con agentes y gobiernos extranjeros. La Ley de Drogas 11 343 de 23 de agosto de 2006 institucionalizó la cooperación como uno de los mecanismos del país para enfrentar esa amenaza. No obstante, la legislación brasileña también trae salvedades en cuanto a la actuación en territorio extranjero. Guiados por el respeto al principio de la soberanía estatal, las agencias brasileñas están impedidas de actuar de forma irrestricta en otros países. Los agentes no pueden, por ejemplo, efectuar mandatos de prisión y deben actuar en conjunto con las fuerzas de seguridad locales.

En paralelo, el Gobierno brasileño, de acuerdo con nuestra interpretación, tampoco presenta disposición para costear ese rol de liderazgo. A pesar de la prioridad dada a Suramérica, desde el segundo mandato del presidente Fernando Henrique Cardoso, por la agenda de política exterior brasileña, con la realización de varios proyectos de regionalización, incluso, en el ámbito de las cuestiones de seguridad y defensa (Castro, 2017, p. 85), Brasil optó por no liderar y profundizar los acuerdos y políticas a nivel regional.

La participación del país en el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas refleja esta opción política. Este Consejo, creado en 2010, a partir de una iniciativa del Gobierno ecuatoriano, tiene como objetivo el desarrollo de políticas para el enfrentamiento del problema de las drogas en Suramérica. Para ello, se han establecido diversos planes de acción, que son de responsabilidad de los países miembros. Brasil, sin embargo, no está involucrado directamente en sus grupos de trabajo, a pesar de la importancia del problema de las drogas en el país (Castro, 2016, p. 65). Observamos que hay una opción del Gobierno brasileño en priorizar la cooperación bilateral, los acuerdos y las asociaciones establecidos directamente con los gobiernos vecinos, en detrimento de un mayor compromiso y promoción de inicia-

tivas multilaterales. Opción política que descarta la posibilidad del país de constituirse un líder regional.

El compromiso de las fuerzas de seguridad brasileñas en las operaciones y los acuerdos de cooperación en la región es, por tanto, consecuencia de una necesidad política y táctica de combatir el tráfico de drogas en el país más que de un interés de liderazgo. El Gobierno está obligado a dar una respuesta a su población ante el aumento del consumo de esas sustancias ilícitas. Así como la participación de Brasil en esa “guerra” regional contra el abuso y tráfico de drogas puede interpretarse como una consecuencia de la influencia y presión ejercida por los Estados Unidos, que ocurre a través de los acuerdos de entrenamiento y presencia de agentes norteamericanos en las diversas capitales brasileñas.

Recomendaciones y consideraciones finales

El modelo de guerra contra las drogas, acuñado por los Estados Unidos y reproducido en el régimen internacional de prohibición de las drogas de la Organización de las Naciones Unidas y en la legislación de los países de América Latina es esencialmente punitivo. En el caso de Brasil, ese enfoque es estimulado por el uso de incentivos económicos y promociones asociadas al número de arrestos y operaciones realizadas contra organizaciones criminales (Garzón, 2016, p. 8). O sea, los propios indicadores que miden el éxito de las políticas de drogas en Brasil y en el mundo demuestran tal enfoque. El número de incautaciones, prisiones, áreas de producción erradicadas y operaciones de represión indican el éxito de una política de lucha contra las drogas en los informes nacionales e internacionales.

En Río de Janeiro, uno de los principales escenarios de la guerra contra las drogas en Brasil, que estudiosos como Moura (2008) han llamado *novísimas guerras*,¹ la mayoría de los condenados por tráfico de drogas es de individuos sin antecedentes penales (66,4 %), que fueron arrestados *in fraganti* (91,9 %) y actuaban individualmente (60,8 %). Las investigaciones en São Paulo y Brasilia indican el mismo resultado (Boiteux, 2015, p. 142; Garzón, 2016, p. 5). Estos datos reflejan que el sistema penal es selectivo y

¹ En las palabras de la autora, el concepto de novísimas guerras se refiere “a la diseminación de la violencia a una escala cada vez más micro, que tiene como escenarios privilegiados las periferias de grandes centros urbanos situados en países en paz formal y como actores (ya sean víctimas directas, ya sean agentes de la violencia) a jóvenes del sexo masculino, la mayoría perteneciente a clases sociales marginadas” (Moura, 2008, p. 230).

mira a individuos de poca importancia en la cadena del tráfico, personas que pertenecen a clases sociales menos favorecidas (Boiteux, 2015, p. 140). La violencia policial justificada por el combate al crimen se está expresando en altos índices de muertes cometidas por policías en favelas y periferias del país. Según un reciente estudio elaborado por el Foro Brasileño de Seguridad Pública, en 2012, en Brasil, murieron 1890 personas como consecuencia de las acciones policiales.

Según una encuesta realizada por el Instituto Vergara (2016, p. 7), se observa una criminalización exacerbada entre aquellos individuos más vulnerables de la sociedad: los habitantes de la calle, los jóvenes de la periferia, los negros y los migrantes. Más que en razón de ineficiencia, parece haber poco interés del Estado en alcanzar el alto escalón del crimen organizado. Según datos recogidos por Garzón (2015, p. 5), por cada 3000 personas en situación de cárcel por delitos de drogas solo una está presa por lavado de dinero.

A pesar de la creciente represión, globalmente, la demanda y la oferta de drogas ilegales no sufrieron cambios sustanciales como resultado de los esfuerzos de combate y represión (Zsabó *et al.*, 2013, p. 2). Los datos recogidos por la UNODC (2013) indican una cierta estabilidad en el consumo de drogas mundialmente. La prevalencia mundial de consumo de drogas, al final de la década de 1990, era del 4,8 % que alcanzó el 5,3 % en 2015 (UNODC, 2011, 2015). En los Estados Unidos, donde se emprendieron los mayores esfuerzos de represión, la prevalencia en el consumo de drogas se ha mantenido estable entre 2002 y 2012 (UNODC, 2014).

El aparente éxito en la reducción de la producción de drogas en un país parece ser compensado por el aumento en otro (UNODC, 2012), lo cual se acuñó como efecto globo. En este sentido, la guerra contra las drogas es un fracaso desde el punto de vista de los objetivos anunciados por los líderes políticos que la movilizaron. Tenemos que preguntarnos qué máquina de guerra es aquella que sostiene tantas políticas costosas y fracasadas y cuáles los mecanismos que las sostienen. Se estima que la represión de las drogas costará anualmente USD 100 000 millones (Rolles *et al.*, 2016). Las políticas de fronteras nunca impidieron el tránsito transnacional de bienes ilegales. Las investigaciones de la Policía Federal y de la DEA señalan, por ejemplo, al aeropuerto de Guarulhos, en São Paulo, como el centro de la ruta del tráfico internacional de la cocaína, crimen articulado en espacios donde la represión no llega, como los barrios más caros de la capital, y no en las inhóspitas fronteras del país (Betim, 2017). Aunque las acciones de combate entre los países de América

Latina se consideraron un avance y un signo de autonomía con respecto a los Estados Unidos, es importante que se tenga en cuenta que el modelo fue reproducido en los mismos moldes.

El fracaso en el control del crimen se reproduce en otros países que adoptaron el modelo de guerra contra las drogas. Por esa razón, ha emergido un movimiento de reforma de la política de drogas, cuyo foco se ha vuelto a la seguridad ciudadana y a la salud pública (De Carvalho, 2014, p. 9). Uruguay fue el primer país del continente en adoptar una política antidroga diferente del modelo de la guerra contra las drogas. En diciembre de 2013, bajo el Gobierno del presidente José Mujica, se aprobó la legalización de la producción, distribución y venta de marihuana en el país, bajo el control del Estado (*BBC Brasil*, 2013). Después de años de discusión y preparación, el Gobierno liberó la venta de la marihuana en decenas de farmacias registradas en el país, a partir de julio de este año (2017). Solo los ciudadanos uruguayos pueden cultivar la planta en sus casas y comprar la droga en esos locales de venta, todo bajo el control estatal (Cué, 2017).

La legalización de la marihuana también es realidad en algunos estados norteamericanos, a pesar de que la producción, el comercio y el consumo de drogas siguen siendo ilegales a nivel federal. Para 2016, varios estados ya habían regulado el uso recreacional de la marihuana: Colorado, Washington, Oregon, Alaska, California, Massachusetts y Nevada, además de varios otros que permiten el uso medicinal de la droga (Levin, 2016). El vecino al norte de los Estados Unidos también da señales de cambio. El Gobierno de Canadá presentó un proyecto de ley en abril de este año al Parlamento para reglamentar la producción, el comercio y el consumo de marihuana. El objetivo es que la droga sea legalizada hasta mediados de 2018 (Welle, 2017).

Desafortunadamente, el debate parece avanzar a pasos muy lentos en Brasil. La posición del país con respecto a la decisión uruguaya no indicó una apertura a ese debate en el Gobierno. Según la UNODC (2016, p. 51), Brasil afirmó estar preocupado por la legalización de la marihuana en Uruguay. Asimismo, ha tenido avances muy limitados en el debate sobre la reforma de las políticas de drogas. Las propuestas parten de grupos organizados de la sociedad civil y cuentan, de forma puntual, con apoyo de congresistas o candidatos a cargos públicos. Este no es un tema presente en la agenda de partidos políticos del país. El actual Gobierno, por el contrario, viene asumiendo posiciones bastantes conservadoras. El exministro de Justicia y actual ministro del Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes (2016-2017), en una demostración pública de fuerza —mientras cortaba con un machete

franqueos de marihuana— anunció que erradicará esta droga en el continente (Amado, 2016).

A pocos pasos, sin embargo, algunos avances han sido conquistados. En 2012, fue convocada una comisión en el Congreso Nacional con el objetivo de revisar el Código Penal, a fin de garantizar la despenalización de la posesión de pequeñas cantidades de drogas destinadas al uso personal. Además, fue decidido por el Supremo Tribunal Federal que la prisión preventiva obligatoria de un joven sospechoso de un delito de drogas sería inconstitucional (De Carvalho, 2014). Además, tres de los once ministros del Supremo Tribunal Federal votaron a favor de la despenalización de la posesión de drogas para uso personal en 2015, si este todavía está en marcha.

La Orden 3088/2011, de 23 de diciembre determinó el desarrollo de estrategias de reducción de daños como una de las directrices para el funcionamiento de la Red de Atención Psicosocial. En los espacios municipales, fueron implementadas políticas de reducción de daños como la distribución de jeringas en Santos, Salvador y São Paulo en la década de 1990, y más recientemente el programa De Brazos Abiertos en São Paulo, que viene siendo puesto en marcha por el actual alcalde de São Paulo.

Las organizaciones de la sociedad civil dedicadas al tema se han articulado en los espacios de decisión y han conquistado una significativa audiencia ante la población, lo cual impulsa el debate sobre políticas de drogas en Brasil. Reiteramos el intento de estos grupos de garantizar que las políticas públicas sobre drogas estén basadas en evidencias científicas y resultados, políticas que garanticen los derechos humanos y debido acceso a la justicia. Es necesario que el tema entre en la agenda política de manera consistente, para que así Brasil se posicione al lado de aquellos países que, al responder la política de guerra contra las drogas, están dando pasos hacia un tratamiento más humano y eficaz contra el abuso y tráfico de esos ilícitos.

Referencias

- Agência Brasil (2009, febrero 18). Polícias do Brasil e da Bolívia assinam acordo de cooperação no combate ao crime organizado. Recuperado de <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2009-02-18/policias-do-brasil-e-da-bolivia-assinam-acordo-de-cooperacao-no-combate-ao-crime-organizado>
- Amado, G. (2016, diciembre 17). Alexandre de Moraes quer erradicar maconha no continente. *O Globo*. Recuperado de <http://blogs.oglobo.globo.com/lauro-jardim/post/alexandre-de-moraes-quer-erradicar-maconha-no-continente.html>

- Amaral, M. (2013, abril 8). Ligações Perigosas: a DEA e as operações ilegais da PF brasileira. En *Agência de Jornalismo Investigativo*. Recuperado de <http://apublica.org/2013/04/dea-canepa-policia-federal-operacao-condo/>
- Andreas, P. (1995). Free market reform and drug market prohibition: US policies at cross-purposes in Latin America. *Third World Quarterly*, 16(1), 75-88.
- Bandeira, M. (2010). *As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos: de Collor a Lula, 1990-2004*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Boiteux, L. (2006). A Nova Lei Antidrogas e o aumento da pena do delito de tráfico de entorpecentes. *Boletim IBCCRIM*, 14(167), 8-9.
- Boiteux, L. (2015). El antimodelo brasileño: prohibicionismo, encarcelamiento y selectividad penal frente al tráfico de drogas. *Nueva Sociedad*, 255, 132-144.
- Bolivia.com* (2011, enero 7). Brasil fortalecerá cooperación en lucha antidroga con Perú, Bolivia y Colombia. Recuperado de <http://www.bolivia.com/noticias/autonoticias/DetalleNoticia44361.asp>
- Carvalho, I. S. de (2013). *A Política Criminal de Drogas no Brasil: Estudo Criminológico e Dogmático* (6.ª ed.). São Paulo: Editora Saraiva.
- Carvalho, I. S. de (2014). *O despertar da América Latina: uma revisão do novo debate sobre política de drogas*. Instituto Igarapé. Recuperado de <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/02/NE-14-O-despertar-da-Am%C3%A9rica-Latina-uma-revis%C3%A3o-do-novo-debate-sobre-pol%C3%ADtica-de-drogas-final.pdf>
- Castro, H. S. (2016). O processo de socialização do Conselho Sul-americano sobre o Problema Mundial das Drogas. *Conjuntura internacional*, 13(2), 56-67. Recuperado de <http://periodicos.pucminas.br/index.php/conjuntura/article/view/11586>
- Castro, H. S. (2017). *Policiamento transnacional: uma análise da cooperação entre Brasil e Bolívia no combate ao tráfico de drogas (2008-2012)* (Tesis de maestría, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, Brasil).
- Conroy, B. y Viana, N. (2011, julio 5). *Wikileaks: Agentes da DEA expulsos da Bolívia por espionagem vieram para o Brasil*. *Agência de Jornalismo Investigativo*. Recuperado de <http://apublica.org/2011/07/agentes-da-dea-expulsos-da-bolivia-por-espionagem-vieram-para-o-brasil/>
- Cosso, R. (2000, septiembre 21). EUA atuam há 25 anos no Brasil, diz agente do DEA. En *Folha de S. Paulo*.
- Cruz, E. P. (2010, diciembre 16). Brasil e Bolívia assinam acordo para combater o tráfico de drogas e armas. *Agência Brasil*. Recuperado de <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2010-12-16/brasil-e-bolivia-assinam-acordo-para-combater-traffic-de-drogas-e-armas>

- Cué, C. E. (2017, julio 19). Uruguai inicia venda de maconha em farmácias e revoluciona a política mundial de drogas. *El País*. Recuperado de https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/01/internacional/1498915815_792114.html
- Decreto 5144/2004, de 16 de julio, regulamenta os §§ 1º, 2º e 3º do art. 303 da Lei nº 7565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, no que concerne às aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins.
- Derghougassian, K. y Varone, P. (2009). El crimen organizado en el Cono Sur: un mapeo de las transacciones ilícitas en Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile. En H. Mathieu y C. N. Guarnizo (eds.), *Anuario 2009 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe* (pp. 315-373). Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Dias, M. G. (2015). *Cooperações Bilaterais do Brasil com Bolívia, Colômbia e Peru no Combate ao Tráfico de Drogas Ilícitas*. Ponencia presentada en I Seminário Internacional de Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- e-Global* (2017, julio 5). Brasil e Colômbia fecham acordo de proteção das fronteiras. Recuperado de <http://e-global.pt/noticias/lusofonia/brasil/brasil-e-colombia-fecham-acordo-de-protecao-das-fronteiras/>
- Garzón Vergara, J. C. (2015). *Nuevos enfoques para la aplicación de las leyes de drogas y respuestas a la delincuencia organizada. Relatoría del Evento: Paralelo del 56 Periodo de Sesiones Ordinarias de la Cicad*. Washington D. C.: Woodrow Wilson Center, Ieapades.
- Garzón Vergara, J. C. (2016). *Durões contra os fracos; fracos frente aos durões: as leis de drogas e a prática da ação policial*. Wilson Center e Instituto Igarapé. Recuperado de https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2016/11/AE-22_Duroes-contra-os-fracos_31-10.pdf
- Gemelli, V. y Souza, E. B. C. de (2017). Fronteira Brasil/Paraguai e as redes de drogas ilícitas. *Revista da ANPEGE*, 8(10), 101-113.
- Herz, M. (2006). Brazil, Andean security, and US regional security policy. En B. Loveman (ed.), *Addicted to failure: US security policy in Latin America and the Andean Region* (pp. 197-223). Lanhan: Rowman & Littlefield.
- Jornada, I. (2017, julio 22). Para combater crime organizado, 18 oficiais bolivianos são treinados pelo Bope. En *Correio do Estado*. Recuperado de <https://www.correiodoestado.com.br/cidades/campo-grande/para-combater-crime-organizado-18-oficiais-bolivianos-sao-treinados/308180/>
- Jornal de Brasília* (2010, abril 26). Brasil e Estados Unidos organizam Conferência Mundial Antidrogas no Rio. Recuperado de <http://www.jornaldebrasil.com>.

- br/brasil/brasil-e-estados-unidos-organizam-conferencia-mundial-antidrogas-no-rio/
- Justi, A. (2016, junio 29). PF faz ação contra o tráfico de drogas e lavagem de dinheiro em três estados. *G1.globo.com*. Recuperado de <http://g1.globo.com/pr/norte-noroeste/noticia/2016/06/pf-faz-operacao-contratrafico-internacional-de-drogas-em-3-estados.html>
- Ley 6368/1976, de 21 de octubre, revogada pela Lei nº 11 343, de 2006. Texto para impressão Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão ao tráfico ilícito e uso indevido de substâncias entorpecentes ou que determinem dependência física ou psíquica, e dá outras providências.
- Ley 11 343/2006, de 23 de agosto, Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências.
- Levin, S. (2016, noviembre 9). California, Nevada and Massachusetts vote to legalize recreational marijuana. En *The Guardian*. Recuperado de <https://www.theguardian.com/us-news/2016/nov/08/state-ballot-initiative-election-results-live-marijuana-death-penalty-healthcare>
- Moura, T. (2008). Rostos Invisíveis da Violência Armada: um estudo de caso sobre o Rio de Janeiro. *Niterói*, 8(2), 227-256.
- Nadelmann, E. A. (1993). *Cops across borders: The internationalization of US criminal law enforcement*. Pennsylvania: Pennsylvania State University.
- Nasser, R. M. (2014). Os Estados Unidos e o Crime Transnacional na América do Sul: Aspectos Históricos e Contemporâneos. En R. Nasser y R. F. de Moraes (eds.), *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul* (pp. 145-168). Brasília: IPEA.
- Ojeda, I. (2011, julio 1). EUA ajudam PF a dismantelar quadrilha de Fernandinho Beira-Mar. En *Agência de Jornalismo Investigativo*. Recuperado de <http://apublica.org/2011/07/eua-ajudaram-pf-a-desmantelar-quadrilha-de-fernandinho-beira-mar/>
- Polícia Federal (2016, julio 22). *Brasil e Paraguai deflagram operação de combate ao tráfico de drogas*. Recuperado de <http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2016/07/brasil-e-paraguai-deflagram-operacao-de-combate-ao-traffic-de-drogas-no-pry>
- Rolles, S., Murkin, G., Powell, M., Kushlick, D., Saunter, N. y Slater, J. (2016). *The alternative world drug report*. Bristol: Transform Drug Policy Foundation.
- Shelley, L. I. (1995). Transnational organized crime: An imminent threat to the nation-state? *Journal of international affairs*, 48(2), 463-489.

- Terra* (2013, mayo 21). Brasil cria laboratório na Bolívia para combater lavagem de dinheiro. Recuperado de <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/brasil-cria-laboratorio-na-bolivia-para-combater-lavagem-de-dinheiro,1883aa33a92ce310VgnCLD2000000ec6eb0aRCRD.html>
- Terra* (2009, mayo 6). Brasil e Paraguai firmam acordo de combate ao tráfico de drogas. Recuperado de <https://noticias.terra.com.br/brasil/brasil-e-paraguai-firmam-acordo-de-combate-ao-traffic-de-drogas,30b94999eed4b310VgnCLD2000000bbcceb0aRCRD.html>
- United Nations Office on Drugs and Crime (2008). *The Threat of Narcotrafficking in the Americas*. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/OAS_Study_2008.pdf
- United Nations Office on Drugs and Crime (2010). *World Drug Report 2010*. Nueva York: United Nations.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2012). *World Drug Report 2012*. Nueva York: United Nations.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2013). *World Drug Report 2013*. Nueva York: United Nations.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2014). *World Drug Report 2014*. Nueva York: United Nations.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2016). *World Drug Report 2016*. Nueva York: United Nations.
- Villela, P. (2015). *As dimensões internacionais das políticas brasileiras de combate ao tráfico de drogas na década de 1990* (Tesis de maestría, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, São Paulo, Brasil).
- Vitorino, P. (2011, marzo 29). Operação BRABO fiscaliza fronteira de MS com a Bolívia para coibir crimes. *Campo Grande News*. Recuperado de <https://www.campograndenews.com.br/cidades/interior/operacao-brabo-fiscaliza-fronteira-de-ms-com-a-bolivia-para-coibir-crimes>
- Welle, D. (2017, abril 14). Canadá vai legalizar a maconha. En *G1.globo.com*. Recuperado de <https://g1.globo.com/mundo/noticia/canada-vai-legalizar-a-maconha.ghtml>
- Wikileaks* (2007, noviembre 6). Draft International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) for Brazil. Recuperado de <http://wikileaks.vicepresidencia.gob.bo/DRAFT-2007-INTERNATIONAL-NARCOTICS>
- Wikileaks* (2008, diciembre 4). Brazil's Foreign Ministry Understands DEA Role in Regional Counterdrug Fight. Recuperado de <http://wikileaks.vicepresidencia.gob.bo/BRAZIL-S-FOREIGN-MINISTRY>

- Wikileaks (2009a, marzo 10). Opportunities for Law Enforcement Partnerships in Brazil. Recuperado de <http://wikileaks.vicepresidencia.gob.bo/OPPORTUNITIES-FOR-LAW-ENFORCEMENT>
- Wikileaks (2009b, marzo 12). Engaging Brazil on Regional Counter-Narcotics Cooperation. Recuperado de <http://wikileaks.vicepresidencia.gob.bo/ENGAGING-BRAZIL-ON-REGIONAL>
- Williams, P. (1994). Transnational criminal organisations and international security. *Survival*, 36(1), 96-113.
- Zsabó, I., Garzón, J. C. y Muggah, R. (2013). *Violencia, drogas y armas: ¿otro futuro posible?* Ponencia presentada en el Foro Regional: “Seguridad Ciudadana, Política de Drogas y Control de Armas”, Sistema Tecnológico de Monterrey y Comisión Global sobre la Política de Drogas, México.

América Latina y la regulación de las drogas: un análisis de la política de legalización del cannabis en Uruguay

James Coral*

Introducción: Uruguay y la política de legalización del cannabis

América Latina se ha caracterizado por ser una región que ha mantenido una constante lucha en contra del cultivo y la distribución de drogas ilegales. Esto ha generado que los Estados hayan creado una serie de políticas públicas determinadas, principalmente, por la lucha armada en contra de grupos que han visto en la comercialización de diferentes clases de drogas ilegales una manera de adquirir movilidad social y política. Los resultados inmediatos han sido varios brotes de violencia, cuya consecuencia más general es la desconfianza en la democracia de casi todos los países de América Latina y, por tanto, la alianza con países consumidores de estas drogas ilegales, principalmente los Estados Unidos, país que ha apoyado la política armada contra los grupos ilegales mencionados (Aza, 2017; Smith, 1992; Youngers y Rosin, 2005).

En este contexto, Uruguay se convertía el 19 de julio de 2017 en el primer país de América Latina en poner en marcha la legalización el consumo de cannabis, y en permitir así que el Estado se encargue de la distribución y de la calidad de esta sustancia. Esta política posibilita una nueva visión sobre el futuro de la regulación de las drogas en la región, ya que se cambia, de una

* Abogado de la Universidad Santiago de Cali, con Maestría en Derecho de la Universidad de los Andes. Es candidato a doctor de la Universidad de los Andes. Es miembro del grupo Gicpoderi USC y Derecho Público Uniandes. Es profesor de la Universidad de los Andes y de la Universidad Santiago de Cali.

Correo electrónico: jamesco84@gmail.com

política armada y de enfrentamiento del Estado contra grupos ilegales, a una en la que el Estado atiende el consumo como una política pública de salud de los consumidores uruguayos.

La Ley 19 172/2013, de 20 de diciembre, que es la encargada de promover y mejorar la calidad de la salud de los uruguayos haciéndose cargo de la política del uso de cannabis, nació en 2013, durante la Administración del presidente José Mujica, y no es consecuencia de un solo momento, sino, por el contrario, de un contexto y una historia que le permitió a Uruguay llevar a cabo esta política. Así, razones sociales, políticas y hasta geográficas serán necesarias analizar para determinar cómo se formó y cuáles podrían ser las consecuencias de su implementación.

Tampoco se considera que el contexto sea motivo suficiente para pensar que Uruguay es un caso atípico, el cual no se pueda tomar como ejemplo regional, a fin de implementar otra clase de políticas para el control de la droga en diferentes países. En este sentido, el método comparado¹ muestra que, a pesar de contextos particulares, se puede aprender mucho de algunos puntos en los que es necesario contrastar para poder encontrar algunos rasgos de fuente común y con estas soluciones a los problemas que cada país presenta.

Los resultados de la política de implementación de la legalización del cannabis en Uruguay tampoco se verán a corto plazo, pero será necesario hacer un seguimiento detallado de la importancia de la implementación paulatina de la ley, para saber qué tanto éxito tuvo esta política pública de salud y las consecuencias que traería para el régimen de política criminal en América Latina.

Con estas consideraciones, este trabajo se encuentra dividido en cuatro partes. La primera pretende estudiar el contexto político y social que le permitió a Uruguay hacer un avance en la regulación del cannabis; se estudiará aquí la historia del país y las políticas que ha aplicado para el consumo de estupefacientes, así como los debates que se presentaron a la ley, para finalmente establecer el camino que ha tomado la ley desde 2013. La segunda parte será un análisis acerca de las consecuencias económicas y políticas de la legalización en Uruguay; aquí se harán análisis de los problemas que se han ido presentando con la implementación de la regulación del cannabis y las consecuencias internacionales de la implementación. La tercera parte tendrá que ver con los avances y desafíos que tiene la Ley 19 172/2013, de 20 de diciembre en la actualidad, punto en el cual se estudiarán cuáles han sido los dilemas sociales e institucionales a los que se ha enfrentado la ley en cuatro

¹ Un excelente resumen y propuesta de ciencia política comparada puede verse en Hirschl (2014).

años de funcionamiento, hecho que nos dará un primer indicio sobre las trabas y posibilidades que esta ha brindado. Finalmente, se presentarán algunas conclusiones sobre la posibilidad de implementar esta política en América Latina. En este sentido, la metodología será usar la política comparada para analizar las fortalezas y debilidades de algunas políticas de salud con el uso del cannabis y la comparación de las estrategias de política criminal que ha usado cada país, con el fin de contrastar hipótesis sobre las debilidades y fortalezas que ha tenido cada país en la regulación de la política de drogas en la región y poder saber así si se podrían trasplantar algunas políticas de la política uruguaya en otros países.²

Análisis histórico a la Ley 19 172/2013, de 20 de diciembre en Uruguay: hacia una política de la regulación

La Ley 19 172/2013, de 20 de diciembre de 2013 se concentra en atacar el problema del consumo y distribución de las drogas desde una política pública de salud, antes que desde una política criminal, como lo han hecho la mayoría de los países en América Latina (Corda y Fusero, 2016; Hulsman, 1987). La ley permite que la visión educativa sea el centro de la política pública sobre el consumo de cannabis en Uruguay y el Estado promueva una visión distinta al intento de satanizar las drogas ilegales desde la perspectiva del daño social o corporal que puedan causar. Uruguay logra este avance desde un contexto bastante particular, pues, a pesar de seguir, en un principio, la historia conservadora latinoamericana en política de drogas se ha desmarcado de algunas de estas políticas, abordando el problema desde perspectivas completamente distintas. Así, por ejemplo, el hecho de que sea un presidente abiertamente ateo el que haya sido el que promueva la ley es un primer indicio de la separación que existe entre la ideología laica uruguaya y la que profesan otros países de América Latina como Ecuador, Perú, Colombia, Bolivia, Venezuela, Argentina y Chile, en los que desprenderse de manera fáctica de la religión católica ha sido una labor casi imposible (Danza y Tulbovitz, 2015).

² Sen (2010, p. 421) presenta en este sentido un análisis novedoso acerca de lo que deberían hacer las sociedades cuando pretenden compararse con otras. Para Sen, más allá de crear tratados teóricos sobre un conjunto de elementos que debería tener una sociedad justa, la clave está en diseñar una lista de políticas que han sido exitosas en otros países y que se podrían implementar en el contexto de otro país que las necesita.

En este sentido, Uruguay ha sido un país en que la religión ha ocupado un lugar importante, pero las diferentes disputas entre católicos y protestantes permitieron que distintas ideas ingresen al debate público, lo cual dio paso a un país más plural en el aspecto religioso (Caetano, Geymonat, Greising y Sánchez, 2013). No es extraño, entonces, que Uruguay en el artículo 5 de la Constitución se reconozca como un país laico, permitiendo la libertad de cultos, pero más allá de eso el país ha logrado evitar que se mencione a Dios en discursos públicos y también la prohibición de que haya expresiones religiosas en recintos públicos. Uruguay es así un país profundamente laico desde una perspectiva histórica y práctica, lo cual le ha permitido ser más flexible en las decisiones políticas que ha tomado.

Ahora bien, desde una perspectiva más reciente, el presidente José Mujica fue heredero de una política liberal y regulatoria sobre participación del Estado en la producción y el consumo de otros productos, por ejemplo, el alcohol, como lo mencionan Draper y Muller (2017):

El Estado uruguayo fue pionero en la regulación de alcohol. Primero el presidente José Batlle y Ordoñez propuso establecer un estanco a comienzos del siglo XX, quería expropiar la única destilería que funcionaba en el país, rebajar los derechos aduaneros y establecer la producción estatal. Pero el monopolista que dominaba el Estado se opuso y la propuesta naufragó en el Parlamento. El alcohol estatal uruguayo sería realidad en los años treinta, ANCAP [Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland] empezó a fabricar bebidas, primero caña y grapa; luego desarrolló el *whisky* nacional que tuvo éxito y se fabricó durante un siglo.

El ganador de las elecciones de 2005, Jorge Batlle, sería impulsor de esta tradición y durante su periodo propuso que se legalizaran las drogas y se dejara su distribución a las políticas del libre mercado. Por supuesto, esta propuesta no se concretó, pero sería la base para lo que vendría con el presidente José Mujica. Así, a petición del Ejecutivo en cabeza del presidente Mujica, se daría impulso a la Ley 19 172/2013, de 20 de diciembre, la cual no tendría un trámite sencillo, ya que voces de oposición dentro del Parlamento harían compleja su aprobación,³ además el apoyo ciudadano tampoco parecía ser contundente.

³ El debate no fue fácil y el proyecto en una de las cámaras del Parlamento fue aprobada con 50 votos a favor y 46 en contra, lo cual demostró que la mayoría no era contundente para la aprobación de la ley.

Los debates se centrarían, por un lado, en el dilema moral que implica la legalización, y por otro, en el trato que se les debe dar a los adictos, especialmente a las personas que vivían en las calles y eran consumidores potenciales de drogas ilegales. Sobre el primer punto de debate algunos diputados como Sebastián Sabini, uno de los principales impulsores del proyecto, y Julio Bango defendían la legalización del cannabis señalando, principalmente, que no se va a aumentar el consumo de drogas en Uruguay, ya que no había sustento científico que así lo demostrara. De igual forma, se recalca que era necesario una nueva forma de repensar la política de prohibición. En las actas se destaca, por ejemplo, la intervención de Martín Jelsma, quien fue invitado a la Comisión Especial de Drogas, que debatía el asunto de la legalización del cannabis, como experto en ciencia política. La posición de Jelsma (2012) resalta mucho de la posición que quería mostrar el Gobierno, al sostener que

en cuanto a la propuesta, hay que tener presente que regulación no es liberación. En la prensa siempre hay mucha confusión de los términos. Aquí en la prensa se titula también con liberación o liberalización, pero la intención no es dejar libre la circulación de la sustancia, sino introducir controles estatales sobre el funcionamiento del mercado. Por otra parte, la regulación no aumenta el acceso o la disponibilidad de la sustancia. El acceso existe, ahora, en la calle; no es difícil para nadie encontrar cannabis. Entonces, la regulación, en principio, no aumenta el acceso. Ahora no hay escasez, aunque puede haber momentos en que sea difícil encontrar cannabis de buena calidad. Es importante aclarar esto porque cuando se discuten estos temas, en la opinión pública el temor siempre es que la regulación signifique aumento del uso, por el aumento del acceso y la disponibilidad. No es así, pero sí depende de los detalles del modelo de regulación que se implemente. La regulación de los mercados no es la solución a todos los problemas sociales del país, ni a los problemas más serios en término de usos problemáticos de sustancias psicoactivas como la pasta base. Sí puede ser un instrumento más que ayude, dentro de una política con varios programas, a enfrentar el uso problemático de la cocaína. Lo que sí puede lograr la regulación del mercado es la eliminación de las ganancias del circuito criminal. No hay otra forma de hacerlo. En cualquier modelo, si la producción y la distribución siguen siendo ilegales, las ganancias para las organizaciones de grupos criminales siguen en marcha. Entonces, la regulación bajo control estatal es la

única manera de quitar este mercado de las manos de grupos criminales. Por otra parte, el Gobierno puede prevenir que poblaciones marginales y vulnerables, que tienen muchos otros problemáticas sociales y usan marihuana, no continúen teniendo problemas con el sistema judicial.

La oposición, por su parte, en cabeza de Gerardo Amarilla y de otros diputados, era clara al señalar que se estaba

“jugando con fuego, porque iba a aumentar el consumo”. “Debemos estar dispuestos a enterrar una generación y después darnos cuenta de que nos equivocamos”. Verónica Alonso se quejó de que por garantizar “el derecho a drogarse”, iban a perjudicar a la población. “No quiero que mi país sea un laboratorio de experimentación, porque creo que los riesgos son mucho más grandes que los beneficios”. Pablo Iturralde se quejó de que la reforma uruguaya era “una suerte de promoción” del cannabis. “Tenemos que ser tajantes y contundentes en torno a los valores que debemos transmitir. Esta sociedad necesita anclas con relación a las cosas que están bien y a las que están mal”. (Draper y Muller, 2017)

La posición que tiene que ver con la moral es clara en este punto al querer establecer que no están de acuerdo con que en Uruguay se pierdan ciertos valores, impulsando a los jóvenes a consumir drogas que pasarían a ser de fácil acceso y que tendrían la promoción del Estado. De hecho, Gerardo Amarilla ha estado proponiendo darle revés a la Ley 19 172/2013, de 20 de diciembre, con una propuesta crítica que busca mostrar que sí ha habido aumento en el consumo de drogas y con un nuevo proyecto busca derogar específicamente el literal b de su artículo 5, pues el cultivo para la producción y comercialización del cannabis, según el diputado, ha producido varios problemas de implementación a los que el Estado y las farmacias no han podido hacer frente (*Espectador.com*, 2017).

El segundo punto, es decir, qué hacer con los consumidores, especialmente con aquellos que viven en la calle, ha sido tema de debate, pues, por un lado, está la compañía que quiere hacer el Estado para que una persona pueda salir de su adicción; y por otro, la libertad de esa persona de elegir para su vida quedarse en la calle, sin que el Estado intervenga. Dentro del Parlamento,

el enfoque dividía las aguas en el gobierno. Contaba con el apoyo de los tupamaros como Bonomi o Fernández Huidobro, frente a la oposición

del socialista Olesker y de funcionarios como Calzada. Filosóficamente, nada era tan ajeno a su pensamiento como levantar gente de la calle por la fuerza, pero el presidente les pidió que colaboraran; estaban en minoría. (Draper y Muller, 2017)

El presidente José Mujica presionaba así al Parlamento para que el Estado sí interviniera en los habitantes de la calle, para que estos sean llevados a centros de reclusión en los que se les preste ayuda, pues había un antecedente nefasto de personas que habían muerto de frío en las calles.

La coalición del Gobierno lograría sacar adelante el proyecto de ley, que, por supuesto, como veremos más adelante, ha tenido grietas, y su implementación no ha sido nada fácil por las consecuencias internas e internacionales que se han presentado.

Consecuencias internacionales de la legalización del cannabis en Uruguay

La política estadounidense desde 1970 fue clara estableciendo una política de criminalización contra las drogas. Las diferentes políticas que solicitan los Estados Unidos a América Latina se caracterizaban, principalmente, por la mano dura y la confrontación directa en la lucha contra las drogas. Todo esto seguido de un ambiente latinoamericano envuelto en dictaduras en la mayoría de países o presidencialismos fuertes, cuyo propósito era brindar seguridad a costa de libertades civiles. Las políticas del presidente Richard Nixon estaban directamente relacionadas con la seguridad del Estado y la lucha directa contra cualquier grupo interno o externo que se dedicara a comercializar cualquier tipo de producto que fuera considerado ilegal (Phillips, 2009, p. 656).

Esta política trajo apoyo en dinero y estrategia para muchos países de América Latina, pero al mismo tiempo tuvo consecuencias nefastas para sus democracias (González, 2015, pp. 233 y ss.), pues el auge de dictaduras y de constantes estados de excepción condujeron a que aquellas se viesan restringidas y se violara, en algunos casos, como el de Chile, la soberanía del Estado o, en general, los derechos humanos.

Uruguay tendría un capítulo complejo con la dictadura del periodo comprendido entre 1973 a 1985. El complicado ambiente económico condujo a que se tomaran medidas extremas, en las que quedarían aliados los regímenes militares y algunas partes del Gobierno civil, para poder confrontar por la

fuerza los brotes de inconformismo que crecían en el país (Yaffé, 2012, p. 16). Las consecuencias fueron la violación de varios derechos civiles, pero al mismo tiempo una transición hacia una democracia que permitió, por ejemplo, que el grupo guerrillero de liberación nacional Tupamaros fuera amnistiado en 1985, tras la vuelta a la democracia en Uruguay y con ello pudiera presentarse para ocupar cargos públicos, logrando un gran avance en 2004 en las votaciones de ese año y, finalmente, la presidencia con José Mujica en 2009.

Todo este contexto condujo a que Uruguay se convirtiera en una democracia pluralista, independiente y sólida, a diferencia de la de otros países de la región en los que los estados de excepción se volvieron una constante, y el presidencialismo autoritario, legitimado por constituciones diseñadas por procesos poco democráticos, se terminó convirtiendo en la transición inmediata del autoritarismo de las dictaduras (Valencia, 1987).

En este contexto, tampoco resultaría fácil que la ley tuviera éxito, pues

el Acuerdo Sudamericano de Estupefacientes y Psicotrópicos (ASEP), firmado en 1972 en Buenos Aires, fue el instrumento regional acordado por agencias internacionales, Estados Unidos y los países latinoamericanos para el combate en términos policiales a la oferta y también a la demanda de aquellas drogas. Toda la región suscribió el acuerdo desde 1972 en adelante. La dictadura uruguaya lo ratificó en 1974 con la Ley 14294 que, en parte, todavía sigue vigente. Aunque el acuerdo internacional lo pedía, se decidió no criminalizar el consumo de drogas que admitió en el artículo 31 de la ley. En 1998 el Parlamento modificó la ley. Se pretendió dar mayores libertades al usuario, exceptuando al consumo de la esfera penal. Quedaba “exento de pena” quien “tuviera en su poder una cantidad razonable destinada exclusivamente a su consumo personal, con arreglo a la convicción moral que se forme el juez a su respecto”, se puede leer en la primera ley de drogas votada en democracia, la 17016. (Garat, 2015, p. 11)

Como vimos, el primer presidente que habló directamente de la necesidad de dejar las drogas ilegales al libre mercado fue Jorge Batlle, quien señalaba:

Este naturalmente es un problema económico que tiene repercusiones en todo lo demás, en la cuestión moral, en la cuestión familiar, en el desarrollo de los seres humanos y de los jóvenes particularmente. Pero aquí es un problema económico. Si ese polvito (la cocaína) valiera diez

centésimos no habría organizaciones dedicadas a recoger mil millones de dólares. (Garat, 2015, p. 15)

Esta era la visión propia del neoliberalismo que se había transformado en el pensamiento dominante de principios de las décadas de 1980 y 1990, cuya finalidad era dejar en las fuerzas del mercado estos productos, con la supervisión del Estado.

La apuesta de Mujica, por tanto, fue arriesgada y, a pesar de las disidencias internas y algunos malestares sociales, la norma se ha implementado. Esto en el ámbito internacional ha traído consecuencias negativas y positivas; las negativas han sido algunas advertencias de bloqueos de cuentas por parte de algunos bancos, especialmente estadounidenses que consideran que no se puede apoyar la comercialización del cannabis. De la misma manera, el Estado uruguayo ha tenido problemas para suplir la demanda que exigen los usuarios del cannabis y las farmacias han tenido que esperar más del tiempo prometido por el Instituto de Regulación y Control del Cannabis.⁴

Los Estados Unidos y su política histórica antidrogas podrían, entonces, cerrar el camino para que Uruguay pueda autónomamente seguir una política distinta de aquella a la que por años se han aferrado varios países de América Latina. El límite a esta autonomía resultaría preocupante, pues Uruguay se ha convertido en un país que ha tomado riesgos en la implementación de esta política y la satanización internacional podría bloquear algunas políticas públicas que podrían demostrarnos que se puede lograr un cambio regional en la política de drogas.

Ahora bien, en el plano internacional, como lo señala Garat,

las políticas de drogas en Uruguay siempre estuvieron íntimamente ligadas al impulso internacional de los acuerdos multilaterales para el control de las sustancias actualmente de tráfico ilícito. Pero también fue

⁴ Algunas crónicas relatan: “Acá es distinto a Montevideo, porque todos te conocen y te paran en la calle para preguntarte cuándo llega”, contó Taberne, quien vende marihuana en su farmacia en Flores. El comerciante explicó que recibe cerca de 200 consultas telefónicas diarias vinculadas a cannabis y 100 visitas con el mismo objetivo. Según el farmacéutico, ningún cliente se enojó, pero aseguró que en el interior hay “preocupación” por la poca distribución. “Es verdad que firmamos un contrato que decía que el Instituto de Regulación y Control del cannabis tenía hasta 15 días para entregar, pero nunca pensamos que iba a ser tan así”, señaló. Fuentes del instituto dijeron a *El Observador* que trabajan para la normalización en la distribución, porque es un proceso que comenzó a funcionar hace poco tiempo (*El Observador*, 2017).

relevante la idiosincrasia liberal que toleró su uso recreacional, farmacéutico y médico para que los usuarios aliviaran sus dolores, calmaran su ansiedad o estimularan la atención a lo largo de la historia nacional. (2013, p. 4)

Como se había venido señalando, Uruguay tiene una tendencia liberal, que le ha permitido sortear mejor algunos dilemas políticos que otros países de la región no han podido resolver.

Los aspectos positivos de las medidas tomadas por Uruguay podrían ser varios. En primer lugar, podría demostrar que una política basada en la regulación y no en la prohibición podría funcionar y tener considerables avances frente a la prohibición que, como sabemos, ha intensificado la violencia en países como Colombia o México. Este sería un aspecto importante, pues el ejemplo que Uruguay les podría dar a los países de la región es que el Estado puede controlar la distribución de las drogas, haciéndose al principio con su monopolio, para posteriormente ir regulando los problemas que se presenten. En este sentido, Horwitz (2010), citado por Zepeda y Rosen (2015, p. 188), señala que hay una gran expectativa por saber cuáles serán los resultados que pueda arrojar Uruguay con la legalización del cannabis; por supuesto que, para la autora, si la política funciona, esto tal vez no conduzca a dar un giro regional hacia una política basada en la regulación de las drogas, para garantizar la salud de los consumidores. Sin embargo, aclara que Uruguay se ha convertido ya en un país innovador y que se ha arriesgado a ser un experimento social, que podría contribuir a que otros países se aventuren a probar con una política distinta de la de la criminalización de los distribuidores y consumidores de drogas ilegales.

Un segundo aspecto positivo también es la distribución legal internacional que traería réditos económicos para Uruguay. Así, podríamos decir que, en principio, para los cultivadores de cannabis en Uruguay,

su foco no es el cannabis recreativo, que el gobierno controla por completo y les deja poco margen. Es la puerta de entrada para un nuevo *commodity* internacional, el cannabis medicinal, que para Delmonte ofrece una oportunidad “espectacular”. El negocio se puede diversificar más todavía, hacia el cáñamo industrial y el uso alimenticio de las semillas. Por eso, además del predio que les dio el gobierno para plantar el producto oficial, compraron un campo de cuarenta hectáreas, instalaron un invernadero y empezaron a experimentar con la planta. Quieren

exportar a Alemania o Canadá pero para entrar a esos mercados deben cumplir ciertos requisitos de calidad. Empezaron a cotizar en la bolsa de Toronto para captar fondos en un país que tiene más de cuarenta empresas en el rubro. (Draper y Muller, 2017)

Esto, sin duda, trae algunas consecuencias políticas, pues, como ya se planteó en el acápite anterior, diversos grupos políticos de áreas conservadoras no ven con buenos ojos que se comercialice con el cannabis de esta manera tan abierta, pues podría traer consecuencias, principalmente, de crímenes y degradación familiar y personal. Sin embargo, ante las políticas fallidas de atacar las bases del consumo o los cultivos, sería bueno repensar la política desde la perspectiva uruguaya, que, por supuesto, va a traer otro tipo de desafíos. No obstante, es una buena oportunidad para saber si es posible cambiar el prohibicionismo por una política de regulación.

Desafíos de la Ley 19 172/2013, de 20 de diciembre

La Ley 17 016/1998, de 22 de octubre ya había empezado a dar un primer paso para regular el consumo de dosis personal en Uruguay al permitir una dosis mínima, despenalizando en parte el porte de cannabis. Con este antecedente, el presidente Mujica buscó darle una nueva dimensión a la Ley 19 172/2013, de 20 de diciembre al permitir, no solo despenalizar el porte de una dosis mínima, sino regular otros aspectos (Bewley-Taylor, Blickman y Jelsma, 2014).

De esta manera, la Ley 19 172/2013, de 20 de diciembre busca que se empiecen a hacer estudios científicos sobre las posibilidades medicinales de la marihuana, el cultivo doméstico que no pase de 6 plantas y 480 g anuales, clubes sociales y, sobre todo, la venta en farmacias autorizadas por el Estado. Todas estas políticas pueden generar nuevas visiones sociales acerca del consumo de droga, sin estigmatizar de antemano su uso. De hecho, algunas políticas podrían ser copiadas en otros países dependiendo del resultado que brinden (Murkin, 2014).

El primer año se estima fue muy bueno para la implementación de la ley, pues, según datos de la Junta Nacional de Drogas, el consumo no mostró aumentos considerables. Por otro lado, sí ha habido intención de las farmacéuticas de buscar mayor información sobre la distribución de cannabis. Las personas parecen al mismo tiempo estar interesadas en el autocultivo y la formación de clubs para el consumo de la marihuana (Junta Nacional de Drogas, 2017).

Otras de las buenas noticias también son el aumento de turismo en Uruguay, lo cual les permite aumentar ingresos y continuar implementando más políticas que tengan como base la salud de los consumidores. Se destaca, en este sentido, que se han hecho advertencias sobre los daños que puede tener el consumo de cannabis y ha habido varias campañas educativas para la protección de escuelas y colegios (Junta Nacional de Drogas, 2017).

Todas estas políticas podrían contribuir a que el Estado uruguayo logre bajar los índices de violencia, que en algún momento generaron las bandas encargadas de distribuir droga de manera ilegal y que se disputan varias zonas de distribución (Draper y Muller, 2017).

Por supuesto, la política también ha encontrado desafíos, pues el presidente Tabaré Vázquez ha sido cauto en la implementación de la ley; de hecho, se dice que no estuvo muy de acuerdo en todo su contenido y que por tanto su política en este aspecto ha sido más bien tímida (Draper y Muller, 2017).

La falta de regulación e información sobre la norma también ha sido otro problema. Como pudimos ver, las farmacéuticas se encuentran, en ocasiones, paralizadas por la alta demanda y la falta de distribución por parte del Estado de cannabis. A cuatro años de la ley, aún falta mucha regulación y muchos desafíos que enfrentar, y no será fácil para Uruguay lograr tener un punto de equilibrio en este sentido, pues, como vimos, también hay fuerte movimiento de oposición político que busca revertir los adelantos de la ley, tratando de detener las siembras y la distribución particular del cannabis. Esto, por supuesto, socavaría los pilares de la ley, pues la sociedad dejaría de verse involucrada, volviendo a buscar lugares clandestinos para la compra de marihuana. El desafío más grande es continuar demostrando que una política que tiene en cuenta la salud del consumidor y no su persecución penal puede funcionar.

Reflexiones y recomendaciones para la regulación de las drogas en América Latina

Una vez realizado el análisis político y jurídico sobre la regulación del cannabis en Uruguay, se puede empezar a pensar en la importancia de un cambio de concepción de las políticas represivas utilizadas en América Latina en la lucha contra las drogas. Uruguay ha sido un país pionero en implementar una política de regulación en la región, que difiere de la política armada y, con esta última, del engrosamiento de la lucha directa entre el Estado y los carteles de la droga. No obstante, el camino tomado por

Uruguay no ha sido fácil y es necesario ir superando obstáculos en el aspecto jurídico y político.

Para esto, Sen (2010) propone hacer una lista de las necesidades que tiene un Estado, y comparar estas con países que hayan logrado resolverlas. En Uruguay, valdría la pena dar un paso más adelante, pues intentar una política pública de regulación de las drogas diferente de las que se han implementado es en sí mismo un avance para América Latina. Ahora bien, hay muchos problemas en el avance del proyecto, que han sido transversales en las diferentes etapas de la implementación de la ley sobre la regulación y distribución del cannabis. Los principales se podrían resumir así:

- En materia política, el cambio de presidente ha implicado un pequeño freno al proyecto que se tenía en mente al principio.
- Los obstáculos que ha puesto el Congreso uruguayo, para deslegitimar la política, basados en conceptos a veces populistas, como el daño moral que se podía causar a la sociedad o el aumento de consumo y su directa relación con el aumento de la violencia que puede venir de este tipo de políticas públicas.
- La ciudadanía se encuentra también dividida sobre las consecuencias que podría tener la política de regulación de cannabis.

Estos últimos puntos conducen a pensar cuáles podrían ser algunas recomendaciones a actores concretos, a fin de que Uruguay pueda seguir implementando una política pacífica que se convierta en un ejemplo para la región.

Siguiendo las recomendaciones de Sen (2010), al no encontrar ejemplos regionales que puedan ayudar a que el caso uruguayo siga avanzando, es necesario ver procesos en otros continentes, en los que se haya regulado la política de drogas, bajo el concepto de la legalización, y se estén convirtiendo en procesos exitosos. Lastimosamente, no hay muchas experiencias de regulación por medio de la legación, incluso a nivel mundial, y la mayoría de los países han decidido por lo general regular y ofrecer avances tímidos en este sentido (López y Gómez, 2014). Sin embargo, Portugal y Holanda se han visto como ejemplos mundiales, en los que la legalización en el primero, y una regulación flexible en el segundo, están ofreciendo buenos resultados. Portugal ofrece una política ideal, ya que sus políticas de legalización implican que no habrá detención a quien transporte una cantidad de droga inferior a la dosis contemplada para diez días de consumo personal, la cual es 1 g de

heroína o de anfetamina, 2 g de cocaína o 25 g de cannabis. Las personas a las que se les encuentren las cantidades descritas serán llevadas a comités de disuasión, creados por un conjunto de profesionales, en los que se hallan abogados y psicólogos (Ley 30/2000, de 29 de noviembre).

Los resultados en Portugal han sido exitosos, y contrario a las primeras intuiciones de los sectores conservadores, el consumo se ha disminuido considerablemente (Greenwald, 2009, pp. 9-12). Además, ha habido un efecto simbólico del derecho (García, 2003), pues la legislación, concentrada en brindar ayuda a las personas que consumen y no estigmatizarlas, genera que estas hablen con más libertad sobre sus adicciones y así generan un diálogo entre el Estado y la ciudadanía.

De hecho, como lo indica Greenwald (2009), contrario a lo que se pensaba, ha habido avance en tres aspectos principales:

Cuando un gobierno amenaza con convertir en criminales a los consumidores de droga, una barrera de miedo se erige entre los funcionarios especializados en estupefacientes y la ciudadanía, lo cual socava los esfuerzos realizados en materia de prevención. Según el máximo responsable de la lucha contra la drogadicción en Portugal, el estigma creado por la penalización y el miedo eran los factores que más obstaculizaban las labores de concienciación y prevención en los años 90. 2) Tratar la adicción a las drogas como un problema de salud y no como un crimen contribuye a dar con las soluciones adecuadas. Si el objetivo es que los adictos dejen de serlo, la terapia es una estrategia mucho más efectiva que el encarcelamiento. 3) Si el Estado deja de gastar sumas exorbitantes en arrestar, enjuiciar y encarcelar a los consumidores de droga, ese dinero puede utilizarse en tratamientos altamente efectivos o en servicios como las clínicas administradoras de metadona.

Estos hechos contravienen las oposiciones que hemos visto se han presentado en Uruguay, y aspectos como el de salud, crimen y construcción ciudadana se han visto mejorados en Portugal y podrían ser un referente para Uruguay.

Las políticas de miedo a que se consuma más o a la violencia que se pueda generar deberían ser contestadas con evidencias claras de países que han empezado a tomar otros caminos como Portugal, y a pesar de que las circunstancias económicas y sociales no son iguales, vale la pena empezar a

experimentar con otras políticas de regulación de drogas, pues, como vemos, los miedos a las implementaciones tienen factores comunes.

Teniendo en cuenta lo anterior, las recomendaciones para Uruguay a actores específicos podrían darse en dos aspectos: el institucional y el ciudadano. En el institucional, sería necesario que el legislativo empiece a tener un debate sólido sobre los hechos y pensar a corto y largo plazo sobre la implementación. Esto quiere decir que deben dejarse de lado las especulaciones que se crean a partir de discursos que pretenden advertir a la ciudadanía del daño moral que se puede generar con la legalización en el caso de Uruguay del cannabis y el posible aumento de violencia que se pueda dar. Más allá de este discurso, el legislativo debe empezar a preparar, primero, informes de los primeros años de implementación y, segundo, comenzar a revisar qué puede suceder a largo plazo con la implantación y así permitir que el proceso empiece a ofrecer resultados y no simplemente se dé un paso atrás en lo que se ha venido construyendo.

El Ejecutivo también tiene que ser consciente de que la implementación de la política tendrá algunas consecuencias que podrían aumentar la violencia a corto plazo, pues la construcción de dinámicas sociales organizadas como carteles de microtráfico en los que se encontraba concentrada la creación y distribución de la droga tendrán, por supuesto, que encontrar otros medios de operación con consecuencias a corto plazo. El Ejecutivo uruguayo, por ende, debe estar preparado para seguir con el programa y tener en cuenta las consecuencias de corto y largo plazo que se espera lleguen con la implementación. Como vimos, incluso ha habido problemas con la distribución en las farmacéuticas, y sería bueno empezar a revisar y ajustar estas políticas, así como las penas que se ofrecen, y Portugal y su sistema de rehabilitación podría ser un buen ejemplo.

El sistema judicial también debe empezar a modificarse y a crear, al igual que en Portugal, un tribunal de expertos en psicología y derecho que puedan brindar otras opciones para las personas adictas o que trafiquen con droga. Uruguay podría empezar a crear más conciencia, y generar un cambio de la política jurídica represiva a una basada en la salud y el cuidado de las personas que se ven implicadas en el tráfico de drogas.

Finalmente, en el aspecto ciudadano, es necesario empezar a crear puentes de información entre el Estado y la ciudadanía. Empezando, por ejemplo, a brindar información sobre los resultados de la política pública, así como del sistema de salud que se ofrece a las personas que consumen cannabis. De la misma manera, se pueden crear planes educativos, para que no se

estigmatice a los consumidores y estos busquen así ayuda si quieren salir de un problema de adicción. Greenwald (2009) ha demostrado que, en Portugal, la ciudadanía ha sido cada vez más receptiva a esta política y se han generado dinámicas positivas a partir de la legislación de legalización. No hay razón para creer, entonces, que en Uruguay no se pueda dar este efecto que conduce a que el derecho, una vez legitimado por un procedimiento, no empiece a generar dinámicas sociales que impliquen aceptación ciudadanía, no estigmatización y, por ende, menos violencia.

Conclusiones: América Latina, políticas de regulación de las drogas y el ejemplo uruguayo

La política de regular la producción y el consumo de cannabis en Uruguay es una apuesta novedosa que no fue fácil de implementar, puesto que hubo muchos debates que tuvieron que ser sorteados por el impulsor del proyecto, el presidente José Mujica y el Parlamento uruguayo, cuyas mayorías no estaban del todo convencidas de que la legalización del cannabis pudiera ser efectiva.

El contexto histórico en el que se tramitó la Ley 19 172/2013, de 20 de diciembre nos muestra un Uruguay ante algunas ideas liberales como la división clara entre la religión y el Estado y la capacidad para aceptar ideas liberales de comercio del cannabis, diferentes de las políticas de represión que han traído graves brotes de violencia en otros países de la región. Uno de los casos más emblemáticos es el de Colombia⁵ y México,⁶ que se han concentrado, principalmente, en una política de criminalización y enfrentamiento directo contras las bandas criminales que distribuyen drogas, cuya consecuencia inmediata ha sido una ola de violencia, que ha afectado lo social, lo político y lo económico. Así, en lo social, diferentes focos de violencia han ido marcando la historia de estos países, y no se ve que mediante la confrontación directa y la política de criminalización se hayan logrado avances significativos en la reducción y el consumo de drogas ilegales (United Nations Office on Drugs and Crime, 2017).

⁵ En Colombia, gracias a la Sentencia C-221/1994, de 5 de mayo, es permitido el porte de una dosis mínima de cannabis (que no exceda de 20 g) y cocaína (que no exceda de 5 g). Actualmente, el proceso de paz firmado en 2016 podría brindar una oportunidad para repensar la política de drogas, más allá de la política de criminalización.

⁶ Que quizá son los ejemplos más representativos de la lucha contra las drogas en la región, pues se han enfrentado en una política de mano dura y confrontación contra los carteles desde 1990 en el caso de Colombia y desde 2010 en el caso de México.

Contrario a esta idea, los uruguayos, pese a tener, como vimos, algunos problemas en aprobar la ley, han podido ir aplicando una política que se preocupa más por la salud de los ciudadanos que por el beneficio económico que podría significar regular la producción de cannabis. Ahora bien, a pesar de que el presidente Tabaré Vázquez⁷ no estuvo, en principio, de acuerdo del todo con el proyecto de ley y es conservador con respecto a esta política, ha podido darle continuidad de manera paulatina.

Una política basada en la salud le garantiza a Uruguay continuar luchando contra el crimen desde una visión educativa y no desde una visión que castiga el consumo. Esto tiene que ver mucho con políticas liberales de permitir que las personas desarrollen su personalidad desde una perspectiva individual.

Respecto de la política internacional muchos han sido los problemas con los que se ha tenido que enfrentar esta política basada en la salud del consumidor. Como vimos, las retaliaciones internacionales no se han hecho esperar, pues especialmente desde la época de Richard Nixon los Estados Unidos han estado muy interesados en hacer una confrontación directa contra el tráfico de estupefacientes, con políticas fuertes, que tienen que ver con una política armada directa. Uruguay, con la aprobación de la Ley 19 172/2013, de 20 de diciembre, ha tenido que lidiar con nuevos problemas en el ámbito internacional, uno de estos ha sido la política de bancos estadounidenses para que las cuentas de las farmacias que comercialicen con cannabis sean cerradas.

La posibilidad de represarías internacionales, especialmente de los Estados Unidos, no se ha hecho esperar. Sin embargo, el presidente de Uruguay Tabaré Vázquez ha sido enfático en continuar con la política de la regulación del cannabis desde una visión de la salud de los consumidores.

Como pudimos ver, los debates en el Parlamento fueron intensos, y en lo social una sociedad tan plural como la uruguaya encontró varios brotes de disidencia entre médicos que desconfiaban que la ley podría aplicarse sin que mediaran problemas en su práctica.

Respecto del vínculo entre el proceso uruguayo de legalización del cannabis y las políticas regionales, concentradas en criminalizar especialmente la distribución de drogas ilícitas, habría que tener en cuenta, por supuesto, algunos contextos, ya que, mientras Uruguay es un país pequeño, con una historia que le ha permitido ser bastante pluralista y respetuoso del Estado de derecho, y cuya distribución a nivel internacional no representa un gran porcentaje, países como Colombia, Bolivia o México tienen tradiciones

⁷ Elegido presidente para el periodo 2015-2020, en reemplazo de José Mujica.

conservadoras, muy aferrados a dilemas morales, que ven el consumo como un problema grave de consumidores adictos que van a causar daños sociales y que de aquí se desprende la degradación familiar y la violencia que se genera en pequeños entornos familiares, que posteriormente se verá reflejada a una escala social más amplia. De igual manera, la producción y distribución de droga de estos países cubre más demanda que la de Uruguay, por lo cual surgen grupos ilegales poderosos que han alcanzado, incluso, poder político y una considerable presión estatal; de hecho, han logrado conseguir entrar en la cultura interna del país creando dinámicas propias de comportamiento (Mejía, 2010, p. 22).

A pesar de estas consideraciones, también hay mucho que aprender de la política uruguaya de legalización del cannabis. El hecho de que el Estado logre hacerse con el monopolio legal de la distribución del cannabis da ciertas garantías para el consumidor, pues el proceso ofrece calidad en el producto y un seguro de que el Estado se encargará de brindar todos los soportes de salud para que este tenga calidad o de lo contrario el usuario pueda demandarlo y así llegar a convertirse en un seguro para que las personas puedan tener garantías de lo que consumen.

La política de regulación del cannabis en Uruguay tardará en mostrarnos resultados, pues estos no se ven a corto plazo y menos cuando la implementación empezó en julio de este año y ya muestra desafíos para las farmacéuticas y el Estado. Sin embargo, es bueno considerar esta política como un primer paso hacia la regulación y el control estatal de drogas por parte del Estado a cambio de la política de criminalización que, como hemos visto, ha traído consecuencias muy graves de violencia para los países que la aplican.

Finalmente, tenemos que tener en cuenta que Uruguay tiene un contexto propio, y que, aun así, el trámite de la norma tuvo tropiezos y está siendo condenado en algunos aspectos por la comunidad internacional, pero este cambio de política podría ser un primer paso para que América Latina considere otros modelos para el control del consumo y la distribución de drogas.

Referencias

- Aza Jácome, A. (2017). *Drogas y políticas públicas: ¿legalización o prohibición?* Chía: Universidad de La Sabana.
- Bewley-Taylor, D., Blickman, T. y Jelsma, M. (2014). *The rise and decline of cannabis prohibition*. Ámsterdam: Transnational Institute. Recuperado de https://www.tni.org/files/download/rise_and_decline_web.pdf

- Caetano, G., Geymonat, R., Greising, C. y Sánchez, A. (2013). *El Uruguay laico: matrices y revisiones*. Montevideo: Taurus.
- Corda, A. y Fusero, M. (2016). Cannabis in Latin America and the Caribbean: From punishment to regulation. *Drug Policy Briefing*, 48.
- Danza, A. y Tulbovitz, E. (2015). *Una oveja negra al poder: confesiones e intimidades de Pepe Mujica*. Montevideo: Sudamericana.
- Decreto 120/2014, de 6 de mayo, reglamentación de la Ley 19 172 relativo a la regulación y control del cannabis - Ley de Marihuana.
- Decreto 372/2014, de 16 de diciembre, reglamentación de la Ley 19 172 relativa a la regulación y control del cannabis.
- Decreto 46/2015, de 4 de febrero, reglamentación de la Ley 19 172 relativa a la regulación y control del cannabis.
- Decreto 128/2016, de 2 de mayo, procedimiento de actuación en materia de consumo de alcohol, cannabis y otras drogas en lugares y en ocasión del trabajo.
- Draper, G. y Muller, C. (2017). *Marihuana oficial: crónica de un experimento uruguayo*. Montevideo: Sudamericana.
- El Observador* (2017, agosto 9). La venta regulada de marihuana evidencia sus primeras grietas. Recuperado de <https://www.elobservador.com.uy/la-venta-regulada-marihuana-evidencia-sus-primeras-grietas-n1105662>
- Espectador.com* (2017, marzo 21). Amarilla: “Jóvenes piensan que marihuana no hace mal porque la venden en farmacias”. Recuperado de <http://www.espectador.com/sociedad/349251/amarilla-jovenes-piensan-que-marihuana-no-hace-mal-porque-la-venden-en-farmacias>
- García, M. (2003). *La eficacia simbólica del derecho*. Bogotá: Debate.
- Garat, G. (2013). Un siglo de políticas de drogas en Uruguay. *Análisis*, 1. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/10001.pdf>
- Garat, G. (2015). *El cómo se reguló el cannabis en Uruguay según sus actores políticos y sociales*. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung.
- González Jácome, J. (2015). *Estados de excepción y democracia liberal en América del Sur: Argentina, Chile y Colombia (1930-1990)*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Greenwald, G. (2009). Drug decriminalization in Portugal: Lesson for creating fair and succesful drug policies. *Cato Institute Whitepaper Series*. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1464837
- Greenwald, G. (2010, noviembre 11). La despenalización funciona: el caso portugués. En *Libertad Digital*. Recuperado de <http://www.libertaddigital.com/opinion/ideas/la-despenalizacion-funciona-1276238323.html>

- Hirschl, R. (2014). *Comparative matters: The renaissance of comparative constitutional law*. Oxford: Oxford University Press.
- Hulsman, L. (1987). La política de drogas: fuente de problemas y vehículo de colonización y represión. *Nuevo Foro Penal*, 12(35), 49-77.
- Jelsma, M. (2012). Intervención ante la Comisión Especial de Drogas (Parlamento). Recuperado de <https://goo.gl/RnHK11>
- Junta Nacional de Drogas (2017). Investigaciones y encuestas. Recuperado de http://www.infodrogas.gub.uy/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=31&Itemid=65
- Lei 30/2000, de 29 de Novembro, Define o regime jurídico aplicável ao consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, bem como a protecção sanitária e social das pessoas que consomem tais substâncias sem prescrição médica.
- Ley 17 016/1998, de 22 de octubre, estupefacientes.
- Ley 19 172/2013, de 20 de diciembre, marihuana y sus derivados.
- López Daza, G. A. y Gómez García, C. F. (2014). La legalización por vía judicial del consumo de la dosis personal de droga: ¿un desafío al sistema democrático en América Latina? *Justicia Juris*, 10(1), 102-116.
- Mejía Quintana, O. (2010). Cultura mafiosa en Colombia. *Ciencia Política*, 5(10), 22-42.
- Murkin, G. (2014). *Drug decriminalisation in Portugal: setting the record straight, Transform Drug Policy Foundation*. Recuperado de <http://www.tdpf.org.uk/resources/publications/drug-decriminalisation-portugal-setting-record-straight>
- Phillips, K. C. (2009). Drug war madness: A call for consistency amidst the conflict. *Chapman Law Review*, 13, 645.
- Smith, P. H. (ed.) (1992). *Drug policy in the Americas*. Boulder: Westview Press.
- Sen, A. (2010). *La idea de la justicia*. México: Taurus.
- Sentencia C-221/1994, de 5 de mayo, despenalización del consumo de la dosis personal.
- Transform Drug Policy Foundation (s. f.). *Cómo regular el cannabis: una guía práctica*. Recuperado de <http://www.tdpf.org.uk/resources/publications/c%C3%B3mo-regular-el-cannabis-una-gu%C3%ADa-pr%C3%A1ctica>
- United Nations Office on Drugs and Crime (2017). *World Drugs Report 2017*. Recuperado de https://www.unodc.org/wdr2017/field/Booklet_1_EXSUM.pdf
- Valencia Villa, H. (1987). *Cartas de batalla: una crítica del constitucionalismo colombiano*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Yaffé, J. (2012). La dictadura uruguaya (1973-1985): nuevas perspectivas de investigación e interpretación historiográfica. *Estudios Ibero-Americanos*, 38(1), 13-26.

- Youngers, C. y Rosin, E. (eds.) (2005). *Drugs and democracy in Latin America: The impact of US policy*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Zepeda, R. y Rosen, J. D. (eds.) (2015). *Cooperation and drugs policies in the Americas*. Londres: Lexington Books.

*Cooperación de Colombia con su
vecindario inmediato en materia del
problema de las drogas ilícitas*

La Fuerza Armada Nacional Bolivariana como obstáculo para la cooperación Colombia-Venezuela en la lucha contra las drogas ilegales

Andrei Serbin Pont*

Introducción

Mientras se agudiza la escasez de bienes alimenticios esenciales y productos de higiene, medicamentos y repuestos automotores, entre otros, Venezuela también se ve azotada por una grave crisis política interna a medida que el Gobierno se afianza según medidas y acciones de cuestionable legitimidad y emplea de forma más contundente los instrumentos del Estado contra la disidencia política dentro del país. Agregado a eso, Venezuela atraviesa en este momento una ola de violencia delincuencial (Observatorio Venezolano de Violencia, 2014) que ha puesto a cuatro de sus ciudades entre las diez más peligrosas del mundo (World Facts, 2017), mientras que, a su vez, el país se ha consolidado como una ruta de tráfico de drogas ilícitas. Las respuestas del

* Andrei Serbin Pont es director de Investigaciones de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Asesor en la Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina en la Secretaría de Asuntos Estratégicos y profesor titular en la Universidad del Salvador. Doctorando en Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid, magíster en Relaciones Internacionales del Programa San Tiago Dantas (San Pablo, Brasil), licenciado en Humanidades con orientación en Políticas Públicas de la Universidad Nacional de San Martín (Argentina) y egresado del Curso Superior de Defensa Nacional de la Escuela de Defensa Nacional (EDENA) (Argentina). Investigador del Montreal Institute for Genocide and Human Rights Studies, miembro del ICRTOP Steering Committee, columnista de Perfil y colaborador en *DEF*, *Forbes* y *Clarín*.

Correo electrónico: andrei@cries.org

Estado han sido de mano dura, por un lado, bajo la dirección de la Guardia Nacional en las denominadas operaciones de liberación del pueblo (*Correo del Orinoco*, 2015), que emplean medios militares para luchar contra grupos ilegales en zonas urbanas, mientras que, por otro, se ha aumentado el empleo del instrumento militar en la lucha contra el narcotráfico, el tráfico ilícito de bienes y otros delitos en la frontera. La militarización de la represión política, la lucha contra grupos ilegales y la política antidroga son reflejo del creciente protagonismo de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) como institución central en la sociedad venezolana, lo cual también está influenciado fuertemente por rezagos conceptuales de la doctrina de seguridad nacional y la política de guerra contra las drogas que han impulsado los Estados Unidos en la región, que incluye Venezuela hasta el cese de actividades de la Administración para el Control de Drogas en ese país en 2005.

Para entender la dinámica bilateral entre Venezuela y Colombia de lucha contra el narcotráfico, se hace imprescindible analizar varios ejes de la política exterior, interior, de defensa y de seguridad del Gobierno bolivariano. En el eje de política exterior, el predominio de una visión y de concepciones eminentemente geoestratégicas ofrece un gran peso en el proceso decisorio de la FANB. En el eje interior, las persistencias de los conceptos de la doctrina de seguridad nacional otorgan a la FANB un rol central en prácticamente cualquier aspecto de la sociedad venezolana que le da no solo protagonismo, sino también la capacidad de controlar aspectos cruciales de la economía, que incluyen aquellos vinculados con negocios ilícitos. En un eje de la defensa, la seguridad interior ha pasado a ocupar un lugar de suma importancia a medida que las hipótesis de conflicto confluyeron en una sola hipótesis, en la cual se delineaban las acciones para desestabilizar el país y la subversión armada y el hostigamiento como fases preliminares a una intervención extranjera, por lo cual las acciones por parte de grupos armados y organizados vinculados a actividades ilícitas pueden ser interpretadas como parte de las acciones de desestabilización preliminares a acciones bélicas convencionales y, por ende, caer bajo la órbita de la defensa nacional. En conjunto, esta visión del mundo, de la seguridad y, sobre todo, de la defensa condicionan las acciones internacionales de Venezuela, que incluye su accionar en temas de cooperación de lucha contra el narcotráfico a medida que se militariza la cuestión, se interpreta a posibles socios como rivales o potenciales enemigos y se le otorga un rol central y sin control efectivo por parte de otros entes estatales a la FANB, lo cual, en parte, contribuye a su creciente involucramiento en actividades ilícitas.

Marco legal de lucha contra las drogas en Venezuela

En 2010, el Gobierno de Venezuela anunció la creación del Fondo Nacional Antidroga con el propósito de financiar programas para prevenir el consumo de droga, y solicitó a consejos comunales y organizaciones la instrumentación de estrategias para la reducción de la demanda de estupefacientes. En ese mismo año, la Asamblea Nacional adoptó la Ley Orgánica de Drogas, que sustituyó la Ley Orgánica contra Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, donde aumentó el periodo de ocho a treinta años de prisión las sanciones potenciales para delitos como el tráfico de droga y otros afines.

En la actualidad, Venezuela se encuentra ejecutando el tercer Plan Nacional Antidrogas 2015-2019 (Oficina Nacional Antidrogas, 2015). El primero fue presentado por la Comisión Nacional Contra el Uso Ilícito de las Drogas, actualmente Oficina Nacional Antidrogas para el periodo de 2002-2007. El primer plan se enfocó en prevención del consumo, la reducción del daño y la disuasión de los delitos relacionados con el consumo de drogas mediante estrategias para evitar la fabricación y distribución de estupefacientes. El segundo Plan Nacional Antidrogas, para el periodo de 2009-2013, tuvo entre sus objetivos tomar en

consideración la incorporación de los consejos comunales, la creación y consolidación de las redes nacionales e interinstitucionales de prevención, el fortalecimiento de los operadores de justicia, la consolidación de mecanismos alternativos de financiamiento de planes, programas y proyectos en esta área y el reforzamiento de los mecanismos de seguimiento y control. (Oficina Nacional Antidrogas, 2015, p. 8)

En Venezuela, se encuentra vigente el Plan Nacional Antidrogas 2015-2019, sucesor del Plan Nacional Antidroga 2009-2013, que se creó con la inclusión de un sistema nacional antidroga a cargo de la Organización Nacional Antidrogas, el cual es un centro de investigación para evaluar tanto la prevalencia del abuso de drogas en Venezuela como la efectividad de los programas de prevención de consumo de sustancias ilícitas. De acuerdo con el Plan Nacional Antidrogas 2015-2019, este se basa en la implementación de una serie de políticas con sus respectivos objetivos generales y objetivos estratégicos, de los cuales la primer política expresada es la “armonización de las premisas de cooperación internacional para promover un entendimiento común a fin de facilitar el combate del problema mundial de las drogas”,

que se plantea como objetivo general “propiciar acciones de cooperación internacional para elevar la efectividad de las actividades a fin de combatir el uso indebido y tráfico ilícito de drogas”, cuyos objetivos estratégicos son “realizar encuentros bilaterales, regionales y multilaterales, que permitan la generación de diálogos y acuerdos de control de drogas”, “concluir documentos que instrumentalicen la cooperación internacional de control de drogas” y “participar en las funciones de gobierno de los principales órganos internacionales de control de drogas” (Oficina Nacional Antidrogas, 2015). Dichas estrategias se basarían en las siguientes acciones:

- Celebración de comisiones mixtas o comités técnicos instituidos en los acuerdos formales de cooperación de control de drogas suscritos por la República Bolivariana de Venezuela.
- Inclusión del tema de la problemática del uso indebido y tráfico ilícito de drogas en las agendas de las Comisiones Intergubernamentales de Alto Nivel.
- Liderazgo de grupos de trabajo permanentes o *ad hoc* dentro de las instancias internacionales que abordan el problema mundial de las drogas.
- Suscripción de instrumentos formales de cooperación como acuerdos, tratados y memorandos de entendimiento.
- Proposición de instrumentos políticos de cooperación, declaraciones y resoluciones.
- Nominación de candidatos para integrar la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes.
- Presentación de candidaturas para participar como miembro pleno de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas.

Este plan establece metas, indicadores de logro, unidades de medida, medios de verificación y es responsable por cada acción propuesta para la concreción de las acciones que conforman los objetivos estratégicos, y en el caso de la cooperación internacional, cabe destacar que las metas se reducen a llevar adelante comisiones mixtas, incluir el tema del narcotráfico en las agendas de las Comisiones Intergubernamentales de Alto Nivel y liderar grupos de trabajo en instancias internacionales, pero no hace énfasis en la operacionalización de acuerdos internacionales existentes o sobre cómo efectivizar los instrumentos internacionales vigentes para hacer de ellos instrumentos efectivos de la lucha contra el tráfico de drogas. Así es como cabe destacar

que Venezuela ha suscrito más de cincuenta acuerdos de cooperación de lucha contra el narcotráfico,¹ que en teoría ratifican su disposición en la lucha contra las sustancias ilícitas y su empeño por adoptar estrategias de prevención, incautación, arresto y extradición de criminales en este ámbito.

En 2004, el presidente Hugo Chávez anunció el fin de la cooperación con la Administración para el Control de Drogas. A partir de ese año, Venezuela fue y continúa siendo descertificada por el Departamento de Estado aduciendo su poca colaboración en la lucha contra las drogas, y se han hecho acusaciones de distinto calibre sobre la participación de las autoridades venezolanas en el tráfico internacional, incluso librando órdenes de captura contra altos funcionarios militares y civiles de Caracas (Antillano y Ávila, 2015). A pesar del quiebre con la Administración para el Control de Drogas, Venezuela ha mantenido el modelo norteamericano en su política frente a las drogas. Como señalan Antillano y Ávila,

más allá de las tergiversaciones habituales, la realidad es que el tráfico y consumo de drogas —así como otras prácticas asociadas— aumentaron significativamente en Venezuela durante los últimos años, en buena medida debido a las políticas implementadas en el marco del Plan Colombia, que han contribuido a desplazar y regionalizar las rutas, los actores y los

¹ Venezuela es parte de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988; la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes; la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971; la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos; la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; la Convención Interamericana contra el Terrorismo; la Convención Interamericana contra la Corrupción; la Convención Interamericana sobre la Asistencia Mutua en Materia Penal; y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. Entre los acuerdos bilaterales, destaca el Convenio sobre Cooperación en Materia de Prevención del Uso Indevido y Represión del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y de Sustancias Psicotrópicas y Delitos Conexos entre la República Argentina y la República de Venezuela de 1990. Asimismo, se firmó el Acuerdo Bilateral entre el Reino de España y la República de Venezuela sobre Cooperación en materia de prevención del consumo y represión del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1996 y el Convenio entre la República de Venezuela y el Reino de los Países Bajos sobre Prevención, Control y Represión del Abuso y del Tráfico y de la Producción Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Aditivos Químicos de 1988. De igual manera, entre los 52 acuerdos, se encuentra el Acuerdo de Cooperación para la Prevención, Control y Represión del Lavado de Activos o Legitimación de Capitales entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de la República de Colombia de 1998 y el Convenio para la Prevención del Consumo de Estupefacientes con Ecuador de 2009.

procesos vinculados con el narcotráfico en todos los países de la región. Esto, sumado al sostenimiento de una política de interdicción que demanda la dependencia tecnológica y militar de Estados Unidos para ser viable, ha contribuido con la gestación de un cuadro complicado para la nación suramericana. Venezuela es, entonces, víctima tanto de las políticas estadounidenses en la región como de su propia inconsecuencia al no desmarcarse de aquellas. (pp. 164-165)

El protagonismo de la FANB

A partir de la elección de Hugo Chávez Frías a la Presidencia en 1998, hasta su fallecimiento en marzo de 2013 y la elección de Nicolás Maduro en las elecciones del 14 de abril de 2013, Venezuela ha atravesado significativas transformaciones, que incluyen la de su política exterior. En este ámbito, se han realizado profundos cambios, en función de nuevos objetivos y valores, de nuevas orientaciones y prioridades y de una transformación de las instituciones a cargo de esta política, con un especial énfasis en la construcción de un entramado de organizaciones intergubernamentales a nivel regional que sirvieran de soporte solidario internacional para el proceso revolucionario. Asimismo, la política exterior ha estado articulada crecientemente en estos años a la política de seguridad y defensa del presidente Chávez, en una visión geopolítica y militar del sistema internacional y de un creciente papel de la FANB (Trinkunas, 2010).

En una concepción marcadamente antiestadounidense en el plano militar e ideológico, el Gobierno bolivariano ha combinado dos vertientes claramente marcadas en su política exterior. Por una parte, en función de una estrategia basada en sus recursos efectivos y en la disparidad de fuerzas con un actor hegemónico tan poderoso como los Estados Unidos, bajo el Gobierno de Chávez y según la renta petrolera proveniente de los ingresos que generaron los altos precios internacionales de los hidrocarburos durante la primera década del siglo XXI, Venezuela ha intentado desarrollar una estrategia de *softbalancing* (Serbin y Serbin Pont, 2014, p. 287), a través de diversos mecanismos regionales e internacionales, que incluyen en especial la Alianza Bolivariana de los Pueblos de América (ALBA), la activa participación en la creación de la Unión de Naciones Suramericanas y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, para “retardar, frustrar y debilitar los ámbitos de dominio de los Estados Unidos, entorpeciendo” (Toro, 2011, p. 160) y elevando los costos de la política exterior estadounidense tanto en

el ámbito hemisférico cómo en el sistema internacional (Williams, 2011). En esta estrategia, se enmarcan, asimismo, por un lado, la denuncia y el rechazo de acuerdos y tratados internacionales previos, y por otro, la utilización de los organismos en los que participa históricamente como la Organización de los Estados Americanos, y de las alianzas y nuevos organismos regionales establecidos en estos quince años para obstaculizar los intereses de los Estados Unidos en ámbitos multilaterales y en la dinámica internacional. Una secuela inevitable es que estos hechos se articulan con una política sostenida de denuncia de acuerdos y tratados internacionales y, particularmente, con un cuestionamiento reiterado del sistema interamericano en general y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Serbin Pont, 2013), pero a la vez dieron pie para la estructuración de un entramado regional de organismos intergubernamentales y organizaciones y movimientos sociales en una diplomacia de los pueblos, que sirvieran de soporte solidario para el proceso bolivariano y de mecanismo adicional de *softbalancing* en la región.

Asimismo, en función del predominio de una visión y de concepciones eminentemente geoestratégicas, y del cambio del rol político y económico de la FANB, el Gobierno bolivariano ha intentado desarrollar una capacidad militar en función de una hipótesis de guerra asimétrica, sin dejar de lado las capacidades de empleo de la fuerza en escenarios de conflicto convencional a nivel regional, desplegando algunas iniciativas de *hardbalancing*, a cuyo fin intentó incrementar su capacidad militar en función de una doctrina militar basada en estas hipótesis y en el papel de actor político relevante de la FANB, tratando de promover alianzas y acuerdos internacionales que contribuyan a este objetivo. Este rol crecientemente político de la FANB permeó, a su vez, la política exterior del país y las concepciones que la orientan, que incluye el plano comercial (Corrales y Romero, 2012, pp. 20 y 132-133), y dio lugar a que este sector en particular fuera el único de la sociedad venezolana con capacidad de incidencia sobre las tomas de decisiones en política exterior.

Si bien la racionalidad de fondo de esta estrategia apunta a complementar la primera estrategia a fin de limitar el poder de un actor hegemónico, en la práctica se refleja en una articulación de un creciente pretorianismo en la sociedad venezolana y en un rechazo de los acuerdos internacionales, aupados por la bonanza petrolera y una estrategia consistente de proyección internacional por parte del Gobierno de Chávez. Si bien muchos analistas hacen hincapié en la estrategia de *softbalancing* como una estrategia dominante de la política exterior bolivariana, esta no descartaba una estrategia de

poder real cuando se prestan las condiciones.² Así es como muchas de las decisiones en la política exterior están fundamentalmente asociadas con la acumulación y concentración de poder y los vaivenes de la política doméstica, prioridad destacada de la agenda personal del presidente. En este proceso, el sector militar cumple un papel fundamental como un referente político principal del proceso de acumulación y concentración de poder, en cuanto principal sustento político del Gobierno chavista.³ En la visión geopolítica y militar de este, muchas de las decisiones relacionadas con la política exterior y el comercio internacional pasan por la nueva doctrina de seguridad y defensa y el nuevo rol asignado a la Fuerza Armada, en la hipótesis de un conflicto asimétrico con los Estados Unidos, temas que remiten, asimismo, a los vínculos e intercambios militares establecidos tanto con países de la región y fuera de ella como con fuerzas irregulares como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). En este sentido, al marcado pretorianismo que caracteriza el proceso interno de consolidación del proyecto bolivariano se corresponde una militarización de la política exterior en función de una visión geoestratégica, en cuyo marco se mantiene la tradicional aspiración de consolidar las capacidades convencionales de poder real del país, particularmente en un conflicto con Colombia. La necesidad de consolidar estas capacidades bélicas convencionales, tanto en las hipótesis de conflicto con Colombia como en los elementos disuasivos en un conflicto asimétrico con los Estados Unidos, ha dado lugar a un incremento de la adquisición de material bélico convencional que, en el contexto de una creciente autonomía militar, ha dado pie, a su vez, a grandes negocios para los altos mandos militares.

Chávez dio una clara prioridad al empleo de la FANB como elemento clave en el desarrollo de la nación y actor central en la preservación de la seguridad de Venezuela, tanto ante agresiones externas como de agentes desestabilizadores internos. La FANB no solo ocupó este rol que se le otorgó, sino que llevó adelante un proceso de politización de la institución y de expansión de su alcance dentro de la sociedad, otorgándosele funciones que tradicio-

² Como apuntan Corrales y Romero (2013, p. 20), “This is evident in Caracas’s arms purchases, a lax attitude towards drug trafficking, and alleged secret ties with nuclear or terrorist-sponsoring states and movements” (Es evidente que las compras de armas de Caracas, actitud laxa en temas de narcotráfico, y supuestos vínculos con estados nucleares o promotores del terrorismo).

³ El sector militar constituye un factor decisivo en este proceso. Como lo señala un analista cercano al chavismo, “aun siendo cierto que el ‘partido militar’ no es el único centro gravitante en el proceso político bolivariano, desde hace una década y media cruza todo lo que ocurre en El Estado, en El Gobierno, en el movimiento chavista y en la izquierda en Venezuela” (Guerrero, 2013, p. 75).

nalmente no ocupaban los cuadros militares y asumiendo puestos políticos relevantes en ministerios y gobernaciones. Hoy el cuadro es preocupante, ya que se aprecia una FANB que no solo cumple funciones de resguardo de la nación ante acciones militares de actores externos, sino que cumple un papel activo y represivo en el mantenimiento del orden interior, tiene un control firme sobre funciones de inteligencia interna, ocupa ampliamente cargos políticos relevantes, tiene un claro protagonismo en la formulación de la política exterior, controla áreas y empresas estratégicas, sostiene una asumida postura proselitista con lealtad declarada a un movimiento político y funciona como órgano en el mantenimiento de cuadros de reservistas civiles, cuyas acciones se vienen enfocando en el apoyo a la FANB y los servicios de inteligencia en funciones de control interno.

Así es como la transformación de la FANB se ha destacado por dos elementos centrales. El primero de ellos está relacionado con el cambio de las hipótesis de conflicto que se ha producido en la doctrina militar de estas fuerzas, poniendo en primer plano una eventual intervención de los Estados Unidos (Trinkunas, 2010), que buscaría imponer su voluntad en Venezuela por medio de acciones militares con el objetivo de llevar adelante cambios políticos o establecer el control sobre sus recursos energéticos y naturales. El segundo elemento es la marcada politización de la institución y el consecuente protagonismo político, que incluye su participación en la Administración pública y en actividades proselitistas, el alineamiento y adoctrinamiento de sectores dentro de las FANB con la visión del difunto presidente Chávez y del Partido Socialista Unido de Venezuela y la designación de personal militar a puestos políticos y burocráticos tradicionalmente ocupados por civiles.

Estos dos elementos confluyen en el desarrollo de lo que se propone como una nueva doctrina nacional para la defensa, pero que, bajo la lupa del análisis, se asimila de forma casi idéntica a un reciclado de la Doctrina de Seguridad Nacional, ya que entiende que Venezuela está bajo constante ataque de elementos opositores al proceso revolucionario nucleados o dirigidos desde los Estados Unidos, por lo cual se nubla la división entre el estado de paz y el estado de guerra. No solo los Estados Unidos amenazan a Venezuela en un sentido tradicional del conflicto convencional entre Estados, sino que, en conjunto con otros países y actores internos venezolanos, conspiran para desestabilizar y destruir el proceso revolucionario, por lo cual el enemigo en este conflicto no solo es externo, sino que también es interno.

En la figura 1, se aprecia un plan de acción ante un eventual conflicto armado con Colombia y los Estados Unidos. En marrón, encontramos las

diferentes etapas de acciones de los agresores; en blanco, las fases del conflicto; en rojo, las acciones del Estado en preparación y acciones ante el conflicto; y en verde, las operaciones de la FANB, milicia y los elementos pertinentes a la defensa integral. Es importante destacar en los elementos en marrón los que indican las fases de subversión armada y hostigamiento y acciones para desestabilizar el país, siendo que son acciones consideradas dentro de la hipótesis de conflicto venezolanas en las amenazas de índole interna. Estas amenazas están combinadas con la inclusión de acciones bélicas por parte de las Fuerzas Militares de Colombia como paso previo al accionar de los Estados Unidos, que concluye en un solo escenario hipotético de conflicto que comprende las tres principales amenazas para la defensa y seguridad de Venezuela, según han sido delineadas por el Gobierno. La figura deja en claro que las hipótesis de conflicto separadas e individualizadas han sido descartadas por una sola hipótesis, en la cual confluyen actores internos y externos que amenazan el régimen, y donde Colombia desempeña un papel central, no solo como fuente de actores desestabilizadores, sino también como plataforma para acciones hostiles de los Estados Unidos contra el Gobierno venezolano.

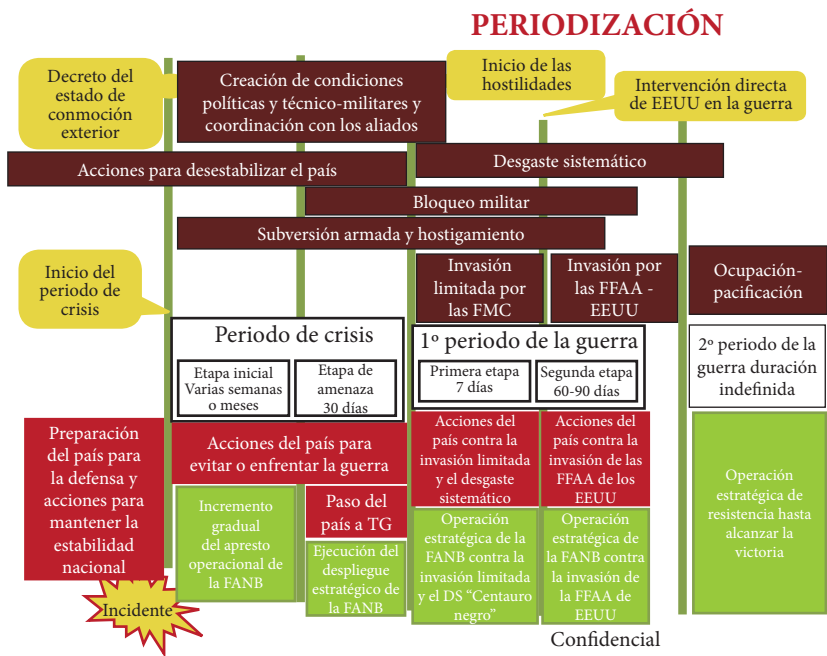


FIGURA 1. Concepto estratégico.

Fuente: Universidad Militar Bolivariana de Venezuela (2011).

Como parte de este proceso de cambio en la FANB, su rol y su peso político, se ha dado en el transcurso de las últimas dos décadas un profundo proceso de modernización y reestructuración de la Fuerza Armada para reacondicionarla a su nuevo contexto geoestratégico y funciones domésticas, lo cual ha derivado en crecientes tensiones con países vecinos, sobre todo Colombia, ante el aumento cuantitativo y cualitativo de equipamientos bélicos convencionales de última generación y un incremento considerable en las capacidades operativas de la FANB para cumplir funciones de seguridad interior y orden interno.

El Ejército ha visto un real crecimiento en la disponibilidad de material bélico, tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo. En años recientes, las unidades blindadas se han duplicado con la recepción de nuevos tanques, vehículos de combate de infantería, artillería autopropulsada, helicópteros y fusiles, entre otros. Todos los sistemas y equipamientos incorporados, con la excepción de los fusiles AK-103, son sistemas netamente enfocados en operaciones bélicas convencionales, con vistas a mantener la ya existente superioridad en medios blindados sobre Colombia que sirve como compensación por la amplia superioridad numérica de la infantería colombiana y su empleo de medios avanzados antitanque, complementados en años recientes con la modernización de su parque de aeronaves de ala rotatoria.

En el mismo periodo, se adquirieron, también a Rusia, 53 helicópteros Mi-17, Mi-35 y Mi-26, que fueron entregados a diversos componentes de la Fuerza Armada, incrementaron significativamente su capacidad de transporte táctico, transporte pesado y operaciones de apoyo aéreo cercano y permitieron cerrar la brecha con las claramente superiores capacidades helitransportadas de Colombia.

Venezuela procuró complementar sus capacidades aéreas en todos los ámbitos, empezando por la incorporación de cazas pesados multifunción de fabricación rusa, los SU-30MK2 Flanker-G. El SU-30 implicó la incorporación de capacidades completamente nuevas para la Aviación Militar Bolivariana de Venezuela. Sus poderosos sistemas electrónicos y armamento habilitan a sus tripulaciones a detectar, identificar y atacar objetivos aéreos más allá del alcance visual y emplear medios avanzados contra objetivos terrestres y sistemas antiaéreos enemigos, sin dejar de lado excelentes capacidades de combate aéreo de corto alcance, funciones antibuque y guerra electrónica. Esta también incorporó aviones de entrenamiento K-8 de procedencia china y se espera la firma de contrato para la entrega de entrenadores avanzados L-15, así como un contrato para la adquisición nuevos cazas. En

los últimos años, también se ha dado de baja material occidental que operaba como fue el caso de los aviones F-5 y Mirage 50 EV/DV, mientras que los F-16 de fabricación norteamericana siguen en servicio y cumpliendo funciones de primera línea a la espera de un reemplazo digno.

Con la incorporación de una serie de radares de alerta temprana de fabricación china, se ha logrado la radarización de buena parte del espacio aéreo. Esta red de radares ha sido complementada por el mayor sistema integral de defensa aérea en la región, basado en más de 2000 lanzadores Iгла-S, 300 Zu-23/ZOM-1-4, once grupos antiaéreos compuestos por sistemas Pechora S-125 M2, tres grupos antiaéreos compuestos por BUK-2M y un grupo antiaéreo de S-300VM Antey 2500, sumados a los sistemas de defensa aérea preexistentes.

En material naval, más que una expansión, la FANB ha llevado un proceso de reducción, quedando buena parte de la flota de fragatas Lupo fuera de servicio, incorporándose nuevos buques con capacidades restringidas a funciones de protección de la zona económica exclusiva y sin renovación de medios de patrullaje aéreo naval y lucha antisubmarina. Cabe destacar que la Infantería de Marina sí ha visto un crecimiento exponencial, con la creación de nuevas unidades y la próxima incorporación de gran material de fabricación china, en especial vehículos blindados, helicópteros y artillería.

La modernización de la FANB ha permitido aumentar capacidades en la lucha contra el narcotráfico, principalmente, por medio de la radarización de las fronteras con el despliegue de los nuevos radares militares de procedencia china y en el aumento de misiones de interdicción ejecutadas por aeronaves de la Aviación Militar Bolivariana. En este último punto, cabe destacar que los F-16 de fabricación norteamericana, que disponen de una línea logística endeble por los obstáculos impuestos por los Estados Unidos, siguen siendo los principales vectores para misiones de interdicción de aeronaves en vuelos ilegales. Los SU-30 adquiridos en 2006 presentan diversas falencias, a pesar de sus incuestionables capacidades en escenarios de conflicto armado convencional. Primero, disponen de bajas tasas de disponibilidad; segundo, su alto costo operativo limita la cantidad de horas de vuelo anual; y tercero, después del incidente en septiembre de 2015 cuando un Sukhoi se precipitó a tierra durante una misión de interdicción, se resolvió retirar tales aeronaves de estas funciones para evitar futuros incidentes.

La relación con Colombia

Pastrana (2011) resume hábilmente varios puntos que son problemáticos en 2011 en la relación bilateral entre Colombia y Venezuela destacando la intención de Chávez de convertirse en “antagonista regional de la relación de cooperación de Colombia con los Estados Unidos”; una política de reequipamiento de la FANB que genera inquietudes entre dirigentes colombianos; acusaciones del Gobierno bolivariano contra Colombia de querer buscar desestabilizar la región por medio de su fortalecimiento militar y vínculo con los Estados Unidos; la preferencia de Colombia por utilizar espacios multilaterales para denunciar acciones venezolanas en vez de medios bilaterales existentes; injerencia de Chávez en asuntos internos colombianos (como reconocer las FARC como beligerante); y el rechazo venezolano del Plan Colombia y el corte de relaciones con la Administración para el Control de Drogas, entre otros.

Colombia, que sostiene con Venezuela disputas fronterizas que se extienden en la historia de los países por décadas, es a su vez uno de los principales socios comerciales de Venezuela. La frontera entre los países es compleja, permeable y área de operaciones de gran cantidad de grupos guerrilleros, narcotraficantes, contrabandistas y otras organizaciones delincuenciales. También se destaca por un tránsito casi completamente descontrolado de ciudadanos de los dos países, que dependen de la permeabilidad de dicha frontera para sustentarse, ya sea por comercio internacional legítimo, ya sea por comercialización de bienes contrabandeados.

En agosto de 2014, las autoridades colombianas y venezolanas se reunieron en el Comando de Policía de Norte de Santander con el propósito de instalar el Centro Conjunto Binacional de Comando y Control para la lucha contra el contrabando en la frontera. Actos que se cumplieron en la Sala Estratégica Binacional del Comando de Región de Policía n.º 5, que fueron presididos por el gobernador encargado de Norte de Santander, Gregorio Angarita Lamk, y el director nacional de la Policía, general Rodolfo Palomino, y que contaron con la presencia del gobernador de Táchira, José Vielma Mora, y militares de Venezuela. La instalación del Centro Conjunto Binacional de Comando y Control contó, entonces, con los compromisos de las autoridades de ambos países, que incluye 17 000 efectivos militares venezolanos a lo largo de la frontera con Colombia para vigilarla. Estas acciones se dieron en un contexto de flexibilización del cierre de la frontera que estaba afectando negativamente el intercambio transfronterizo regular en la zona.

Sustentado en el mandato de los presidentes de Colombia y Venezuela, reunidos en Quito el 21 de septiembre de 2015, el 2 de octubre de 2015 la Declaración Conjunta Ministros de Defensa y Seguridad Colombia Venezuela resaltó los avances de la reunión entre ministros donde se “revisaron diversos temas que integran la agenda bilateral, reforzando sus compromisos para fortalecerla, dinamizarla y profundizarla”. En esta declaración, se delinea la creación de “un nuevo mecanismo de comunicación entre el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores, Justicia y Paz de Venezuela, y el Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional de Colombia”, la ampliación del “Centro Conjunto Binacional de Comando y Control (CEBOC), mediante la creación del Centro Binacional de Lucha Contra el Crimen Organizado Transnacional (CEBCOT)”, el aumento de “la presencia de las Fuerzas Armadas, en los pasos informales a lo largo de la frontera común, para el trabajo coordinado en la lucha contra el contrabando”, la próxima realización de una reunión para revisar el Procedimiento Operacional Vigente entre la Fuerza Aérea Colombiana y la Aviación Militar Bolivariana y otra entre las armadas de ambos países, para intercambiar información de interdicción marítima y fluvial, y se reconoció la importancia de la Comisión Binacional Fronteriza Colombia-Venezuela.

Cabe destacar que la Comisión Binacional Fronteriza fue la primera comisión creada con oficiales superiores de ambos países con el propósito de definir procedimientos para combatir conjuntamente la guerrilla y la delincuencia en la frontera en 1994. Esta ordenaba la creación de un sistema de comunicaciones compatibles entre las Fuerzas Armadas de los dos países que contribuya a las operaciones de lucha contra la delincuencia. Posteriormente, en diciembre de 1996, los gobiernos de Colombia y Venezuela suscribieron un Manual de Procedimiento Operativo en una Comisión Binacional de Seguridad Fronteriza, integrada por los ministros de Defensa de los dos países, a través de los cuales se reglamentaría el análisis y los procedimientos conjuntos por ejecutar en la frontera (Hernández, 1999).

En junio de 2016, en Caracas, tuvo lugar el encuentro entre los ministros de Defensa de la República Bolivariana de Venezuela, general en jefe Vladimir Padrino López, y de la República de Colombia, Luis Carlos Villegas Echeverri, con el objetivo de revisar y evaluar las actividades de la agenda bilateral de seguridad entre ambos países (Acta Reunión Ministros de Defensa de la República Bolivariana de Venezuela y de la República de Colombia Caracas (Venezuela), de 30 de junio de 2016). Al finalizar las intervenciones de ambas delegaciones, se acordó dar continuidad a la ampliación del Centro Conjunto Binacional de Comando y Control, mediante la creación del Centro Binacional

de Lucha contra el Crimen Organizado Transnacional Colombia-Venezuela mediante la Reunión Binacional en la ciudad de San Cristóbal (Venezuela), el 9 de agosto de 2016; aumentar la presencia de las Fuerzas Armadas, en los pasos informales a lo largo de la frontera común; y realizar una nueva reunión para revisar el Procedimiento Operacional Vigente entre la Fuerza Aérea Colombiana y la Aviación Militar Venezolana.

Pero más allá de estos puntos concretos de cooperación, la relación bilateral se ha visto plagada de obstáculos políticos, como cuando el Gobierno venezolano estrechó lazos con las FARC hasta el punto de su reconocimiento por el presidente Chávez (con respaldo de la Asamblea Nacional de Venezuela) como fuerzas beligerantes (*La Razón*, 2012), marcando una clara diferenciación con las posiciones de otros países de la región. En reiteradas ocasiones, el Gobierno colombiano acusó a Venezuela de estar cooperando con estos grupos, ofreciendo no solo asilo en territorio venezolano (*El Universo*, 2008) para resguardarse de las acciones de las Fuerzas Militares de Colombia, sino también proveyendo de apoyo logístico en la forma de pertrechos de guerra (*Infobae*, 2009). En 2008, ante la violación del territorio ecuatoriano por parte de aviones y personal militar terrestre de Colombia en acciones contra el líder de las FARC Raúl Reyes, Chávez ordenó el retiro del personal diplomático en Bogotá, la expulsión del personal diplomático de Colombia en Venezuela y la movilización de las FANB hacia la frontera con Colombia. La escalada de tensiones no llegó al conflicto armado, y el 7 de marzo de 2008 en la reunión del Grupo Río en República Dominicana se llegó al fin de la crisis cuando el presidente Álvaro Uribe admitió la violación del territorio ecuatoriano y pidió disculpas. Pero el material recuperado en la operación colombiana en Ecuador reforzó las teorías de la cooperación entre Chávez y las FARC, presentándose evidencia validada por la Interpol (2008) que mostraba vínculos entre el mandatario venezolano, el Gobierno venezolano y las FARC. Es importante destacar que la movilización de la FANB no fue un factor menor en esta crisis. Desde la crisis del Caldas en 1987 no se habían movilizadas fuerzas militares venezolanas a esa escala, y la amenaza del empleo del instrumento militar por parte del difunto presidente Chávez fue un componente central de su discurso durante la crisis.

En noviembre de 2013, dos aviones fueron detectados sobrevolando espacio aéreo colombiano, eran dos bombarderos rusos Tu-160 que viajaban desde Nicaragua a Venezuela. Los aviones ya habían realizado una incursión similar el 30 de octubre en un vuelo de Venezuela a Nicaragua, solo que en esta nueva ocasión la Fuerza Aérea Colombiana había preparado

y dispuesto de los medios necesarios para la grabación de la interceptación de las aeronaves. A pesar de que el incidente no incluye acciones directas de la FANB, sí hay consenso entre varios analistas de que la penetración del espacio aéreo colombiano sirvió para medir tiempos de reacción de la Fuerza Aérea Colombiana, información de gran valor para la FANB ante reiteradas tensiones bilaterales entre los dos países.

En agosto de 2015, una patrulla de la FANB fue atacada cerca de la frontera con Colombia. El ataque, atribuido por el Gobierno venezolano a grupos paramilitares vinculados al contrabando, llevó a un cierre de la frontera que se prolongó por varias semanas. Durante este cierre, se difundió un video de un helicóptero militar venezolano sobrevolando territorio colombiano, la Cancillería colombiana emitió un comunicado en el cual denunciaba dos violaciones del espacio aéreo colombiano que incluyeron el sobrevuelo a una instalación militar del Ejército de Colombia (según fuentes extraoficiales, los vuelos fueron realizados por aviones K-8), se acusó a la Guardia Nacional de haber penetrado territorio colombiano a bordo de un vehículo 4 × 4 y un avión Su-30MK2 de la Aviación Militar Bolivariana se estrelló al interceptar un vuelo ilegal cerca de la frontera con Colombia. Todos estos incidentes contribuyeron al aumento de las tensiones bilaterales, reforzándose la militarización de la frontera en ambos países, e incluso llegándose al despliegue de cuatro aviones Kfir C10 colombianos para funciones de resguardo del espacio aéreo en cercanías a la frontera. Una de las crisis más recientes fue en marzo de 2017, cuando un grupo de aproximadamente sesenta militares venezolanos establecieron campamento del lado colombiano de la frontera, en el cual permanecieron hasta ser desalojados bajo supervisión de Fuerzas Militares de Colombia.

Como fue descrito, uno de los dos elementos clave en la política externa venezolana bajo los gobiernos de Chávez y después de Nicolás Maduro fue el fortalecimiento del instrumento militar para su uso bajo estrategias de *hardbalancing*, que, aunque en parte enfocadas en la amenaza de los Estados Unidos (Trinkunas, 2010) y la necesidad de conducir operaciones militares de guerra asimétricas, también incluían hipótesis de conflicto basadas en actores estatales regionales, sobre todo Colombia (Serbin y Serbin Pont, 2014). Por eso, buena parte de las incorporaciones de material bélico por parte de la FANB están orientadas en proveer a Venezuela de capacidades bélicas convencionales, como en el caso de los aviones de combate Su-30 MK2 Flanker G, unidades blindadas y de artillería para el Ejército y la Infantería de Marina, nuevos buques de superficie para la Armada y una amplia red de radares y sistemas de defensa aérea modernos.

Aparte de las tensiones de índole militar, en años recientes ha tomado mayor relevancia la crisis migratoria y humanitaria sobre la frontera de Colombia con Venezuela. Los migrantes venezolanos están arribando a Colombia en situaciones de extrema vulnerabilidad, y en un contexto muy complejo: la población migrante llega a una región profundamente deprimida en términos económicos, con problemáticas como el narcotráfico, el tráfico de combustibles, la informalidad laboral y la falta de ofertas de empleo. A esto se suma la fuerte presencia de grupos armados en la frontera, que se disputan el control de la economía informal dentro de estos territorios. Esto se enmarca en un cambio de dirección de los flujos migratorios, los cuales se han complejizado. Históricamente, eran los colombianos quienes migraban a Venezuela, escapando de la violencia política, pero en la actualidad se redirecciona el flujo de refugiados venezolanos en Colombia, y el flujo de colombianos que deciden retornar a su país. Con ello, Colombia se ha transformado en un país que es, a la vez, emisor y receptor de flujos migratorios. Por el momento, el Gobierno de Colombia ha invisibilizado el problema de la crisis humanitaria venezolana, por lo cual son las autoridades locales las que censan y registran a los migrantes venezolanos, y las organizaciones de la sociedad civil son las que proveen de ayuda humanitaria. Asimismo, Colombia, en la práctica, ha securitizado el problema de los desplazados venezolanos, aumentando el número de deportaciones (en 2016 se registraron más de 2000 deportaciones de venezolanos) (Stanley Foundation, 2017).

Dada la complejidad de la frontera entre Venezuela y Colombia, el historial de escaladas diplomáticas y el continuo fortalecimiento de las capacidades militares de ambos países, en confluencia con un creciente dominio de la FANB en el proceso de toma de decisiones políticas en Venezuela, se crean condiciones preocupantes de posible conflictividad ante una crisis. Varios analistas señalan la posibilidad latente de que un conflicto con Colombia sirva como herramienta de externalización de la crisis venezolana, creando cohesión nacional, ayudando a suspender comicios y fortalecer acciones de represión interna. Esta malvinización se convierte, entonces, en uno de los escenarios más preocupantes de una implosión del Gobierno venezolano (Schamis, 2015).

Conclusiones y recomendaciones

A pesar de la existencia de claros espacios de cooperación bilateral de lucha contra el narcotráfico, las características centrales de la política exterior, de defensa y seguridad del Gobierno venezolano y el rol que se le otorga a la

FANB condicionan la posibilidad de profundizar en una cooperación mayor. En primer instancia, la persistencia de Colombia como una de las principales hipótesis de conflicto, aunque ahora englobada dentro de una única y más amplia hipótesis en la cual las Fuerzas Militares de Colombia son un elemento de una estrategia más amplia de agresión contra el proceso bolivariano, limita los prospectos de cooperación dado que de ambos lados de la frontera la lucha contra narcóticos está militarizada y la cooperación entre rivales militares y potenciales enemigos se reduce drásticamente. La persistencia de una interpretación de la relación con Colombia como una que amenaza el régimen bolivariano, en conjunto con una política exterior fuertemente influenciada por una visión militar y geoestratégica del vínculo, confluye a su vez con una creciente inestabilidad interna en Venezuela y una relación bilateral que se ve presionada y deteriorada por cambios en los flujos comerciales y migratorios sobre la frontera, lo cual contribuye al aumento general de tensiones y puede derivar en una mayor conflictividad en el futuro.

Por otro lado, que grupos ilícitos también sean interpretados en una hipótesis de conflicto más amplia en la cual el principal actor es los Estados Unidos establece parámetros en los cuales las amenazas del narcotráfico pueden pasar de ser percibidas como acciones ilegales de grupos armados con fines económicos a acciones de grupos paraestatales con objetivos políticos de desestabilización. Desde la percepción de Colombia como probable elemento de intervención en Venezuela, se limita seriamente el interés de las FANB de cooperar en materia de lucha antinarcóticos al considerar a los grupos ilegales que operan en Venezuela o sobre la frontera colombo-venezolana como actores que comparten una agenda desestabilizadora con las Fuerzas Militares de Colombia en esa hipótesis de conflicto más amplia y multifacética.

Por otro lado, la crisis actual que atraviesa Venezuela deriva en una mayor corrosión de los instrumentos e instituciones del Estado que ya se ven de por sí afectados, no solo presupuestariamente, sino con índices de transparencia muy bajos. Esto se puede traducir en una menor capacidad del Estado en establecer y ejecutar estrategias efectivas de lucha contra narcóticos y, peor aún, puede profundizar el ya presente problema de la creciente penetración del narcotráfico dentro de la FANB. Este escenario en combinación con la falta de capacidad de control de fronteras, el crecimiento acelerado del tráfico de drogas vía Venezuela y el fortalecimiento de capacidades de lucha contra narcotráfico dentro de Colombia y sus fronteras pueden aumentar significativamente el rol de Venezuela como país de tránsito e, incluso, como posible productor de narcóticos a corto y medio plazo.

La combinación de todos estos factores, no solo limita la capacidad de diálogo y cooperación sobre temas comunes de la agenda, sino que potencia las posibilidades de escaladas violentas que deriven en un conflicto armado, o bien por razones de índole operativa, como los casos de violación de la frontera en contextos de persecuciones en caliente, o bien por razones de orden político en el cual el Gobierno venezolano considere las acciones del Gobierno colombiano como acciones hostiles que atentan contra los intereses de Venezuela o avance con una estrategia de *malvinización* de la crisis interna por medio de la externalización del conflicto.

Aun así, la existencia de mecanismos de cooperación, y sobre todo de diálogo entre fuerzas a nivel bilateral, crean una estructura que puede ser de utilidad en un contexto geopolítico en cual la hipótesis de conflicto con Colombia tome un segundo plano o se disuelva y abra el paso para una mayor cooperación y transparencia entre los instrumentos militares de ambos países. Un cambio de enfoque en la hipótesis de conflicto o el fortalecimiento de la confianza entre las Fuerzas Armadas de ambos países pueden contribuir en el futuro para reactivar y fortalecer la cooperación en la lucha contra el narcotráfico, aunque esto dependerá en buena de parte de una reinterpretación de la hipótesis de conflicto de ambos países y dejar atrás las percepciones que los postulen como potenciales enemigos y no como socios estratégicos.

Así es como para avanzar sobre una efectiva cooperación bilateral en la lucha contra el narcotráfico se requieren varios cambios en las políticas domésticas de lucha antinarcóticos y en la política exterior en esta área de ambos países, empezando por una progresiva desmilitarización de la política antidroga que facilite la cooperación bilateral en el ámbito más allá de los instrumentos militares al adoptar un enfoque multidimensional y preventivo. A su vez, es importante que esto sea acompañado de un proceso de desactivación de las hipótesis de conflicto que plantean un conflicto armado convencional entre Colombia y Venezuela. Asimismo, es clave avanzar en un proceso de construcción de confianza mutua entre los sectores de seguridad y defensa de ambos países para contribuir con la desactivación de la hipótesis de conflicto previamente mencionado, facilitar futura cooperación bilateral entre estos sectores y reducir las tensiones fronterizas.

Referencias

Acta Reunión Ministros de Defensa de la República Bolivariana de Venezuela y de la República de Colombia Caracas (Venezuela), de 30 de junio de 2016.

- Antillano, A. y Ávila, K. (2015). Las políticas frente a las drogas en la Venezuela bolivariana. En B. Caiuby Labate y T. Rodrigues (eds.), *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe* (pp. 163-186). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Álvarez Itriago, R. M. (2009). De la 'constitución de papel' a los 'factores reales de poder': avance del militarismo en Venezuela (1998-2008). *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 14(2), 35-56.
- Avellaneda, A. (2012, agosto 19). La desinstitucionalización asfixia la Cancillería: diplomáticos de carrera han sido desplazados sistemáticamente. *El Nacional*, p. 11.
- Bansart, A. (2008). *El Caribe: una sola posibilidad de integración: la diplomacia de los pueblos*. Caracas: Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual.
- Burges, S. W. (2010). Brazil as regional leader: Meeting the Chávez challenge. *Current History*, 109(724), 53-59.
- Buttó, L. A. (2009). *La política militar venezolana para Suramérica en la era de la Quinta República: descriptores y objetivos*. Miranda: Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa.
- Cardozo, E. (2010). *La política exterior del Gobierno bolivariano y sus implicaciones en el plano doméstico*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- Cardozo, E. (2012, agosto 12). Fragmentos del derrumbe. En *El Nacional*, p. 9.
- Comando Estratégico Operacional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (2012). *Hacia una unificación operacional de la Fuerza Armada Bolivariana*. Manuscrito no publicado, Comando Estratégico Operacional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, Caracas.
- Corrales, J. (2011a). Conflicting goals in Venezuela's foreign policy. En R. S. Clem y A. P. Maingot (eds.), *Venezuela's Petro-diplomacy: Hugo Chavez's foreign policy* (pp. 32-48). Florida: University Press of Florida.
- Corrales, J. (2011b). Why polarize? Advantages and disadvantages of a rational-choice analysis of government-opposition relations under Hugo Chávez. En T. Ponniah y J. Eastwood (eds.), *The revolution in Venezuela: Social and political change under Chávez* (pp. 67-90). Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Corrales, J. y Penfold-Becerra, M. (2011). *Dragon in the tropics: Hugo Chavez and the political economy of revolution in Venezuela*. Washington D. C.: Brookings Institution.
- Corrales, J. y Romero, C. A. (2013). *us-Venezuela relations since the 1990s: Coping with midlevel security threats*. Nueva York: Routledge.

- Correal, I. y Lucía, O. (2011). La proyección internacional de la revolución bolivariana: la política exterior de Venezuela (2004-2010). *Revista Análisis Internacional*, 2, 283-301.
- Correo del Orinoco* (2015, agosto 4). 20 000 nuevos funcionarios de la GNB serán incorporados a las OLP. Recuperado de <http://www.correodelorinoco.gob.ve/20-000-nuevos-funcionarios-gnb-seran-incorporados-a-olp/>
- “Declaración Conjunta Ministros de Defensa y Seguridad Colombia”. Recuperado de <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=385483>
- Egaña, F. (2009). *El impacto de la política exterior en la opinión pública*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- Ellner, S. (2003). Introduction: The search for explanations. En S. Ellner y D. Hellinger (eds.), *Venezuelan politics in the Chávez era: Class, polarization, and conflict* (pp. 7-26). Boulder: Lynne Rienner,
- El Universal* (2010, julio 15). Colombia dice tener pruebas de presencia de FARC en Venezuela. Recuperado de http://www.eluniversal.com/2010/07/15/int_ava_colombia-dice-tener_15A4187533.shtml
- El Universo* (2008, enero 17). Congreso venezolano reconoce beligerancia de guerrillas FARC, ELN. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/2008/01/17/0001/14/COE71A3B3D8042CEADDEC51FA19D58F8.html>
- Garavini di Truno, S. (2012, julio 31). ¿Qué pasa con el Esequibo y la fachada atlántica? *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com/opinion/120731/que-pasa-con-el-essequibo-y-la-fachada-atlantica>
- Guerrero, M. E. (2013). *Chavismo sin Chávez: la lucha por el poder en tiempos de transición*. Buenos Aires: Ediciones B.
- Hernández Arvelo, M. Á. (1999). Colombia-Venezuela: entre la tensión y la integración. *Aldea Mundo*, 4(7) 36-46.
- Hirst, J. (2012). *The ALBA: Inside Venezuela's Bolivarian Alliance*. Miami: Interamerican Institute for Democracy.
- Infobae* (2009, julio 27). Revelan que el régimen de Chávez le vendió a las FARC lanzacohetes. Recuperado de <http://www.infobae.com/contenidos/462680-101275-0-Revelan-que-el-r%C3%A9gimenCh%C3%A1vez-le-vendi%C3%B3-las-FARC-lanzacohetes>
- Infodefensa.com* (2010, marzo 16). Bielorrusia ofrece a Venezuela un sistema de defensa antiaéreo. Recuperado de <http://www.infodefensa.com/latam/2010/03/16/noticia-bielorrusia-ofrece-a-venezuela-un-sistema-de-defensa-antiaereo.html>
- Interpol (2008). *Informe forense de Interpol sobre los ordenadores y equipos informáticos de las FARC decomisados por Colombia*. Lyon: Interpol. Recuperado <http://static.eluniversal.com/2008/05/15/infointerpol.pdf>

- Irwin, D. y Micett, I. (2008). *Caudillos, militares y poder: una historia del pretorianismo en Venezuela*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- La Razón* (2012, enero 18). EE. UU. señala supuestos lazos con FARC del nuevo ministro de Defensa de Venezuela. Recuperado de https://www.larazon.es/historico/6690-eeuu-senala-supuestos-lazos-con-farc-del-nuevo-ministro-de-defensa-venezuela-ILLA_RAZON_427951#Ttt14bZm7tP0ba7S
- Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, de 31 de julio de 2008.
- Mayorca, J. (2010). Delincuencia organizada y poder político en Venezuela. *Policy Paper*, 30.
- Mundo* (2012, junio 27). Venezuela comprará a Rusia una partida adicional de cien tanques T-72BIV. Recuperado de <https://mundo.sputniknews.com/mundo/20120627154182225/>
- Observatorio Venezolano de Violencia (2014). Informe del Observatorio Venezolano de Violencia 2014. Recuperado de <http://observatoriodeviolencia.org.ve/wp-content/uploads/2015/02/OVV-INFORME-DEL-2014.pdf>
- Oficina Nacional Antidrogas (2015). Plan Nacional Antidrogas 2015-2019. Recuperado de http://www.ona.gob.ve/Descargas/PNA_web_08e.pdf
- Pastrana Buelvas, E. (2011). Las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador en el escenario de la seguridad regional. *Diálogo Político*, 28(1), 103-136.
- Rivas Leone, J. A. y Quintero Acosta, M. (2007). *Estado-seguridad y Fuerzas Armadas en la era de la globalización: una aproximación a Venezuela*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Romero, C. A. (2008). *Militares y política exterior en la revolución bolivariana*. Ponencia presentada en Jornadas sobre Venezuela, Santiago de Compostela, España.
- Romero, C. A. (2010). La política exterior de la Venezuela bolivariana. *Working Paper*, 4, 1-14.
- Rodrigues, G. y Rodrigues, T. (2011). *La Unión de las Naciones Suramericanas (Unasur) y los nuevos temas de la agenda regional de paz y seguridad: roles y mecanismos de 108 participación de la sociedad civil. De la ONU al ALBA: prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Schamis, H. E. (2015, septiembre 6). Maduro, entre Galtieri y El Assad. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2015/09/05/actualidad/1441481628_953334.html
- Serbin, A. (2011). *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Serbin, A. y Fioramonti, L. (2010). Old factors and new challenges in regional multilateralism: A Latin American idiosyncrasy? En *Latin American multilateralism: New directions* (pp. 8-11). Ottawa: Canadian Foundation for the Americas.
- Serbin, A., Martínez, L. y Ramanzini Júnior, H. (coords.) (2012). *El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Serbin, A. y Serbin Pont, A. (2014). Quince años de política exterior bolivariana: ¿entre el *soft-balancing* y la militarización? *Pensamiento Propio*, 39, 287-325.
- Serbin Pont, A. (2013). “Si los derechos humanos se oponen...”: el bolivarianismo y el sistema interamericano de derechos humanos. Recuperado de https://www.academia.edu/4754085/_Si_los_derechos_humanos_se_oponen_El_bolivarianismo_y_el_sistema_interamericano_de_derechos_humanos
- Serbin Pont, A. (2014). Bolivarianismo y las nuevas hipótesis de conflicto. *DEF*, 97, 60-63.
- Silva, M. C. (2011). La Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA): aspectos de seguridad y defensa y elementos de participación social. En A. Serbin (coord.), *De la ONU al ALBA: prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana* (pp. 254-55). Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Social Summit for Peoples Integration (2006, diciembre 14). Rick Arnold’s Summit Journal. Recuperado de <https://www.commonfrontiers.ca/Bolivia/journal/index.html>
- Stanley Foundation (2017, agosto 7). Policy Memo. Recuperado de http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/08/Policy-Memo_Venezuela-Crisis_Spanish-1.pdf
- Toro, A. (2011). El ALBA como instrumento de “soft balancing”. *Pensamiento Propio*, 33, 159-183.
- Trading Economics (2015, septiembre 15). Venezuela crude oil production. Recuperado de <https://tradingeconomics.com/venezuela/crude-oil-production>
- Trejos Rosero, L. (2017). Narcotráfico en la región Caribe. *Análisis*, 1. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/13202.pdf>
- Trinkunas, H. A. (2010). *The transformation of the Venezuelan Bolivarian armed force: From protagonism to revolutionary subordination*. Ponencia presentada en Latin American Studies Association Annual Convention, Toronto.
- Universidad Militar Bolivariana de Venezuela (2011). *Concepto estratégico*. Manuscrito no publicado, Universidad Militar Bolivariana de Venezuela, Caracas.

World Facts (2017, octubre 2). The Most Dangerous Cities in the World. Recuperado de <https://www.worldatlas.com/articles/most-dangerous-cities-in-the-world.html>

Williams, M. E. (2011). The new balancing Act: International relations theory and Venezuela's foreign policy. En T. Ponniah y J. Eastwood (eds.), *The revolution in Venezuela: Social and political changes under Chávez* (pp. 259-280). Cambridge: Harvard University Press.

Proceso de paz y los desafíos en la cooperación frente al problema de las drogas ilícitas Ecuador-Colombia

Daniel Pontón*
Tomás Guayasamín**

Introducción

Ecuador y Colombia han estado en el ojo del huracán de la política antidroga mundial. Según estimaciones, Colombia es considerada el principal país productor de hoja de coca a nivel mundial (Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito [UNODC], 2016a). Por su parte, Ecuador, de acuerdo con fuentes internacionales, se constituye en la última década en el mayor sitio de tránsito para el comercio internacional de drogas ilegales (US Department of State, 2017, p. 154). Esta situación muestra una compleja interrelación binacional sobre la proliferación del negocio ilegal más rentable a nivel mundial, cuyas finanzas alimentan a una poderosa y violenta estructura criminal con enorme capacidad de infiltración a través de la corrupción en las esferas territoriales de los países (Haken, 2011).

Por esta razón, es la teoría de interdependencia compleja, propuesta por Keohane y Nye (1988), el marco interpretativo más adecuado para la comprensión de este problema binacional. Es decir, un tema alimentado por

* Candidato a doctor en Sociología de la Universidad Nacional del Cuyo en Mendoza. Profesor del Centro de Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales de Ecuador (IAEN). Correo electrónico: daniel.ponton@iaen.edu.ec

** Magíster en Relaciones Internacionales con mención en Negociación y Cooperación Internacional por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador. Es director de Prevención de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes del Ministerio del Interior de Ecuador. Correo electrónico: tguayasamin@gmail.com

profundos lazos de integración geográfica, cultural, económica, comercial y política entre estos dos países que subyacen dentro de un esquema analítico centrado en intereses estatales y capacidades militares que han predominado en la interpretación del asunto. Es necesario, por tanto, expandir la visión y el alcance analítico de la cooperación binacional sobre el problema de las drogas ilícitas entre Ecuador y Colombia.

Las negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) concluidas en 2016, así como el anuncio último del cese de hostilidades con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), sin lugar a dudas, abren un panorama distinto frente al problema del conflicto armado (Moreno, 2014). A partir de esto, se establece la posibilidad de generar una salida pacífica o no militar de un conflicto que ha desangrado a la sociedad colombiana, limitado su desarrollo social y económico y debilitado una adecuada integración regional (Calderón, 2016; Hernández, 2016). Entre los puntos de acuerdo producto de las negociaciones, se establecen varios temas relacionados con el ámbito político, social, de justicia, de seguridad, que implican varios elementos reconfiguradores de la política interna colombiana, entre ellos, el control de drogas ilegales (Vargas, s. f.). No obstante, en el ámbito regional, se abre un interrogante mayor, pues poco se ha dicho respecto de los desafíos que presenta este proceso de paz al fortalecimiento de la cooperación colombo-ecuatoriana para el control de las drogas ilícitas. ¿Qué desafíos se presentan en el ámbito binacional sobre el problema de las drogas ilícitas?

Este trabajo tendrá como objetivo analizar los desafíos que tienen Ecuador y Colombia sobre cooperación para la lucha contra las drogas ilegales en un contexto posacuerdos de paz. Se argumentará que, pese a que ha existido una estrecha colaboración entre las agencias de seguridad de Ecuador y Colombia sobre narcotráfico que se ha mantenido, incluso, en épocas de conflictos políticos y ruptura de relaciones diplomáticas entre estos dos países, el desafío mayor que enfrenta la cooperación en el problema de drogas implica superar viejos esquemas doctrinarios existentes en la relación de ambos países y apostar por la consolidación de una verdadera integración fronteriza como marco de acción para un abordaje integral sobre el problema del narcotráfico y sus delitos conexos en las zonas fronterizas y demás territorios de influencia.

Para esto, se empezará haciendo una mirada retrospectiva a la cooperación Ecuador-Colombia sobre el problema de drogas ilícitas. Luego, se analizará la trayectoria compleja del narcotráfico y los efectos que se vislumbran a causa de los acuerdos de paz. Después se analizará el esta-

do de la cooperación sobre el problema de las drogas ilícitas debido al restablecimiento de las relaciones entre estos dos países. Por último, a modo de conclusión, se propondrán algunos desafíos importantes que enfrenta la cooperación colombo-ecuatoriana sobre drogas ilegales de cara a consolidar a escala internacional los efectos del tan ansiado proceso de paz en la consolidación de un verdadero proceso de integración regional.

Una mirada retrospectiva a la cooperación colombo-ecuatoriana

Ecuador y Colombia han desarrollado profundos lazos de cooperación binacional producto de sus históricos vínculos culturales y comerciales fronterizos. En este marco, en el ámbito subregional, la Comunidad Andina fue el principal mecanismo regional que modeló el proceso de integración comercial colombo-ecuatoriano. En 1989, se creó la Comisión de Vecindad e Integración Colombia-Ecuador, para llevar adelante, mediante el diálogo y el acuerdo, la integración y el desarrollo de la frontera en lo que se determinaría como la zona de integración fronteriza. Para esto, ambos países decidieron que la Comisión de Vecindad operativamente cuente con distintos comités técnicos binacionales con la partición de distintas entidades del orden nacional, regional y municipal, públicas y privadas (Pontón, 2016).¹

Con el agudizamiento del conflicto colombiano, los temas de seguridad y control del narcotráfico fueron ganando terreno en esta histórica relación binacional. La importancia de este tema fue, poco a poco, rediseñando o redirigiendo las prioridades de agenda de la Comunidad Andina, donde el problema de la política de drogas fue determinante. Incluso, la Comisión de Vecindad e Integración Colombia-Ecuador sirvió para amortiguar diferencias que fueron surgiendo debido al conflicto armado que sufre Colombia y que ha repercutido históricamente en el Ecuador (Barreiro, 2014).²

¹ Los comités técnicos binacionales creados fueron los siguientes: Comité de Asuntos Fronterizos, Comité de Infraestructura y Energía, Comité de Asuntos Ambientales, Comité de Asuntos Económicos y Comerciales, Comité Técnico Binacional del Acuerdo de Pesca Artesanal, Comité de Asuntos Sociales y Culturales y Comité de Asuntos Indígenas y Comunidades Negras, Plurinacionalidad e Interculturalidad.

² Los aspectos de seguridad se han dado específicamente dentro del Comité de Asuntos Fronterizos, en el que se rigen las líneas de cooperación al amparo del Convenio de Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas de 1990 (comúnmente conocido como

En la línea de seguridad, en 1996, fue creada la Comisión Binacional Fronteriza. Este mecanismo es hasta ahora el espacio más relevante de cooperación e intercambio de información policial y militar, cuyo rol ha sido tratar y discutir asuntos de seguridad fronteriza y evaluar y supervisar el cumplimiento de los compromisos a través de medidas de confianza mutua (Fuentes, 2010).³ De igual forma, se planifican acciones de control y protección interagenciales de la frontera y prevé, en caso de posibles incidentes de seguridad fronteriza, medidas para la solución oportuna en la frontera común.

En el ámbito específico del problema de las drogas ilícitas, históricamente, la cooperación binacional Ecuador-Colombia ha estado directamente articulada al ingreso de estos países a la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol ‘International Criminal Police Organization’). A través de la Interpol, se han coordinado acciones necesarias para el control del narcotráfico y demás actividades delincuenciales transnacionales. En 1979, se firmó un acuerdo de cooperación con Colombia para prevenir, controlar y reprimir el tráfico de estupefacientes (Bonilla, 1993, pp. 24-26), lo cual marca el inicio de la cooperación binacional en la guerra contra las drogas. En la década de 1980, se firmó el acta final de la “IV Reunión de la comisión mixta ecuatoriano-colombiana de cooperación y enlace para la prevención del uso indebido y control del tráfico de sustancias estupefacientes y psicotrópicas”. En la década de 1990, se firmó el “Memorando de entendimiento sobre cooperación judicial entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Ecuador” (Paladines, 2016, p. 16).

Un punto importante que se debe destacar es el papel que han desempeñado los Estados Unidos en el esquema securitista sobre las drogas diseñado por este mismo país en la década de 1980 en la cooperación antidroga colombo-ecuatoriana. En efecto, esta influencia se ha diseñado a través de un paquete de ayuda económica destinado a equiparar o reducir las asimetrías de capacidad que tienen los distintos Estados para el control del territorio y su población en función, también, de su corresponsabilidad para precautelar el equilibrio y la paz internacional (Andreas y Nadelmann, 2008). Este tipo

el Convenio de Esmeraldas). Este espacio, asimismo, ha contado con grupo de trabajo donde se revisan los temas migratorios (Cancillería de Colombia, 2017).

³ En 2006, se establecieron procedimientos para mejorar la cooperación binacional de la Comisión Binacional Fronteriza a través de la estandarización de imágenes de radar para controlar el tráfico aéreo y los procedimientos para la entrega de personas inmiscuidas en ámbitos delictivos. También, se crearon tres subcomisiones para tratar el tráfico de armas y municiones, combate a los grupos subversivos, capacitación y cooperación entre ambos países (Fuentes, 2010).

de relación empezó en 1989 con la Iniciativa Andina que consistió en una estrategia pragmática de control *in situ* de la proliferación de la industria del narcotráfico y de sus actividades conexas con especial énfasis en los países productores de cocaína y los puertos de salida de drogas más próximos a estos centros de producción (Isacson, 2005, p. 39).

El rol de ser el principal centro de producción de cocaína y las dinámicas internas del conflicto colombiano hicieron que este país sea el mayor receptor de tales fondos de cooperación a partir de la década de 1990. Esto fue consolidando un papel de supremacía doctrinaria de las agencias de seguridad colombiana sobre control de drogas a escala regional y hemisférica, que le ha dado ventajas técnicas, tecnológica y manejo de comunidades de inteligencia a nivel interestatal. Si bien Ecuador fue también receptor de esta ayuda, su participación fue marginal (3,65 %) frente al total recibido por el grueso de los países andinos entre 1996 y 2009 (Just the Fact, 2012). Sin embargo, esta ayuda le permitió a Ecuador capacitar una serie de unidades policiales y militares sobre control de drogas ilícitas con un alto nivel de interlocución y coordinación estatal con sus pares colombianos y estadounidenses. En 1998, se creó la Dirección Nacional Antinarcóticos de la Policía Nacional en Ecuador, cuyo financiamiento y entrenamiento estuvo a cargo de los Estados Unidos.

Un punto de inflexión de la guerra contra las drogas en Ecuador fue la implementación de estrategia del Plan Colombia. Esta iniciativa ocasionó que los puntos más neurálgicos del conflicto se asienten, principalmente, en las regiones fronterizas con este país. En efecto, durante los primeros años de dicho plan, la estrategia se focalizó en un combate intensivo sobre los grupos guerrilleros y a su economía de narcotráfico, sobre todo, en el departamento de Putumayo (UNODC, 2015). Bajo esta agenda, la dinámica de la relación fronteriza de Ecuador-Colombia cambió y generó que del lado ecuatoriano se privilegie la estrategia de contención a través del reforzamiento de control fronterizo militar y policial sobre actividades subversivas y criminales, todas ellas ligadas al tráfico de drogas.⁴

⁴ Si bien los cultivos de hoja de coca tuvieron disminuciones importantes en el Putumayo entre 2001 y 2004, el departamento de Nariño mostró crecimientos significativos en estos primeros años y así mostró que la estrategia del Plan Colombia pesaba más como lucha antisubversiva que como estrategia contra el narcotráfico. No obstante, en general, la región fronteriza en Ecuador concentró una cantidad importante de cultivos que produjeron un vínculo importante de esta zona con la economía del narcotráfico. Esto a diferencia de la década de 1980 y parte de la década de 1990

La estrategia del Plan Colombia en la frontera con Ecuador produjo una escalada en los ritmos de aspersión aérea en miles de hectáreas de cultivo de hoja de coca por parte del Gobierno colombiano a través del uso de pesticidas o glifosato. Esto generó efectos destructivos en las economías locales campesinas de las fronteras de ambos países, muchas de ellas vinculadas a la producción de hoja de coca. La política de combate a la economía criminal de las drogas suponía también el desmembramiento de todas las redes relacionadas con los grupos irregulares, lo cual significó una irrupción violenta con un amplio nivel de desplazamiento humano hacia países vecinos como Ecuador (Ceballos, 2003). Hasta 2013, Ecuador registró casi 60 000 refugiados y más de 160 000 solicitantes de refugio (Moreano, 2014).

El Plan Colombia prefiguró un nuevo escenario de política internacional para América Latina, donde Ecuador se vio necesariamente cada vez más articulado al eje político diseñado en Washington y Bogotá. El punto más emblemático de esta relación fue la implementación en 1999 del Forward Operating Location en Manta (Ecuador), cuya presencia puede ser considerada como la expresión más importante del diseño de la estrategia de control geopolítico militar estadounidense articulada al problema de las drogas en la región. En 2009, se puso fin a la presencia de esta base militar producto del mandato de la nueva Constitución aprobada en 2008.

Pese a esta alineación pragmática del Gobierno ecuatoriano con la política del Plan Colombia, su implementación no estuvo exenta de conflictos políticos entre estos dos países. Uno de ellos tuvo que ver con el conflicto proveniente de las fumigaciones aéreas con glifosato realizadas por el Gobierno colombiano en cooperación con el Gobierno estadounidense durante los primeros años del Plan y que terminó con la demanda por parte de Ecuador ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya a causa del impacto de estas fumigaciones al medio ambiente y la salud de las poblaciones fronterizas de Ecuador con Colombia. Aunque actualmente estas fumigaciones aéreas fueron reemplazadas por aspersión terrestre, producto del entendimiento que han tenido los gobiernos de Colombia y Ecuador a partir de 2011, no dejó de ser un impase político que puso en entredicho las consecuencias de esta política contra las drogas en el marco del respeto a la soberanía de los países, el derecho de sus habitantes y a su medio ambiente (Pontón, 2016).

cuando la producción de drogas se concentraba más en zonas del interior colombiano e, incluso, en las periferias de sus grandes ciudades.

Pero quizá el más álgido de los impases políticos se dio en 2008, luego de la Operación Fénix o bombardeo de Angostura en el territorio ecuatoriano y que dio como resultado la muerte del número 2 de las FARC, Raúl Reyes. Como resultado de este suceso, se dio paso a una ruptura de relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia, lo que se constituyó en un posible evento de desestabilización de la paz regional y un claro retroceso en el proceso de integración regional. Este suceso también significó la revisión y suspensión temporal de los acuerdos de cooperación de las agencias de seguridad estadounidenses,⁵ la desaparición de Unidad de Investigaciones Especiales de la Policía y la formación de la nueva Unidad de Lucha contra el Crimen Organizado, bajo nuevos parámetros de control y manejo. También derivó en la reestructuración de los servicios de inteligencia ecuatorianos con la aprobación de la nueva Ley de Seguridad Pública y del Estado en 2009 (Rivera, 2011).

Pese a ello, en esta fase de distanciamiento político, se dieron importantes capturas de narcotraficantes colombianos en el territorio ecuatoriano en cooperación con agencias de seguridad colombianas y estadounidenses. Por ejemplo, en 2009, se apresó a Juan Salcedo, alias Juan Kili, reconocido narcotraficante internacional buscado por la Administración para el Control de Drogas (DEA 'Drug Enforcement Administration') y la Interpol. En 2010, se detuvo a Ramón Quintero, uno de los capos de la droga más buscados en el mundo (*El Telégrafo*, 2012). Esta manifestación demostraba una comunidad policial intra e interestados que operaba de forma permanente con roles y mecanismos de confianza preestablecidos independiente del contexto político.⁶

Poco tiempo después de la llegada de Juan Manuel Santos a la Presidencia de Colombia, se recompusieron las relaciones bilaterales entre estos dos países. Sin embargo, quedó en la esfera gubernamental ecuatoriana la idea de que la adhesión sin contemplación a la política dominante de drogas solo se focalizaba en potenciar ciertas áreas de interés puntual estratégico estadounidense para la interdicción de drogas. En este sentido, se imprimía una lógica en cuanto

⁵ La cooperación económica de Ecuador con los Estados Unidos se cortó definitivamente en 2013; sin embargo, en 2014, se firmaron nuevos acuerdos de cooperación, pero no se especifica la cuantía de los fondos.

⁶ A mediados de 2008, luego del evento de Angostura, se puso en vigencia de manera provisional la Cartilla de Seguridad en el marco de la Comisión Binacional Fronteriza. En 2009, se inició un proceso de reactivación de este mecanismo a través del establecimiento del Sistema Binacional sobre Cooperación, Evaluación y Seguridad, con el fin de establecer un mejor manejo institucional y mejorar la cooperación en agencias de seguridad en el ámbito fronterizo.

a que la estrategia de control de drogas era una política que beneficiaba solo a intereses geopolíticos externos, mientras que las pérdidas pasivas sociales y económicas se repartían o socializaban al erario nacional de Ecuador. Aun en tiempos de paz y restablecimiento de relaciones, esta situación ha contribuido a menguar la confianza política entre naciones necesaria para una robusta cooperación sobre el problema de las drogas. Por esta razón, como señala Fuentes (2010), el control sobre dicho problema entre Ecuador y Colombia ha oscilado en una tenue línea de cooperación y conflicto.

La trama compleja del narcotráfico y el proceso de paz

El narcotráfico ha sido una amenaza latente para la estabilidad democrática y de seguridad en Colombia y en Ecuador. En esta industria, cuya fortaleza económica consiste, principalmente, en alimentar la demanda de los grandes centros de consumo mundial, se han atribuido roles geopolíticos diferenciados a estos dos países. Colombia, actualmente, según estimaciones, participa con más del 52 % de participación global en la producción de hoja de coca y el refinamiento de la cocaína (UNODC, 2016a, p. 35).⁷ De igual forma, ha sido productor histórico de heroína, marihuana y otro tipo de drogas ilegales que, junto a la cocaína, alimentan todavía una maquinaria de violencia y corrupción que corroe las instituciones democráticas de ese país.

Un asunto importante por resaltar es que la proliferación de la industria del narcotráfico en Colombia se ha entrelazado estrechamente con las dinámicas del conflicto armado que ha afectado a la sociedad de ese país por casi sesenta años. Guerrilleros, paramilitares, narcotraficantes, sicarios, bandas criminales, entre otros grupos armados ilegales, son actores que se han articulado progresivamente al manejo y control de las distintas fases de producción de drogas y sus actividades conexas, que son parte de la compleja morfología del conflicto. Existe, por tanto, una enmarañada intersección de racionalidades provenientes de una economía de guerra funcional y centralizada por los intereses bélicos de los distintos grupos armados, con las racionalidades lucrativas y expansionistas del negocio criminal del narcotráfico.⁸

⁷ A partir de finales de la década anterior, Perú volvió a ser el principal productor de hoja de coca a nivel mundial, rol que lo había dejado en manos de Colombia desde la década de 1980. No obstante, en los últimos años, Colombia retomó esta supremacía de acuerdo con estimaciones de la UNODC (2016a).

⁸ Una de las grandes diferencias con el narcotráfico de las décadas de 1980 y 1990 en Colombia

Por su parte, Ecuador ha escalado su importancia como país de tránsito de drogas en la última década, debido al efecto globo producido por la ofensiva del Plan Colombia a partir de 1999 (Bagley, 2012),⁹ aunque su rol de ser un país libre de cultivos se sigue manteniendo.¹⁰ Ecuador también ha sido reconocido como lugar de abastecimiento de precursores químicos para el narcotráfico. Las características geográficas de cercanía a los principales centros de cosecha y producción de drogas ilegales como la cocaína, así como la característica selvática de sus territorios fronterizos, le han otorgado algunas ventajas estratégicas en la provisión de insumos para la fabricación y salida de droga. Por otro lado, el lavado de dinero es un tema de alta preocupación en la comunidad local e internacional que se agudizó con la llegada de la dolarización en 2000. Aunque en la realidad no se ha podido estimar con claridad el crecimiento y la importancia de esta actividad en la economía formal, la eliminación de control cambiario ha sido catalogada, en sí misma, como factor de riesgo para la proliferación de este tipo de lavado de dinero y la corrupción institucional (Andrade, 2009).

Con el Plan Colombia, en 1999, el Gobierno colombiano, mediante sus fuerzas de seguridad, empezó una estrategia combinada de combate militar a grupos disidentes y una intensa campaña de control de cultivos y laboratorios de procesamiento de droga, lo cual ocasionó que los puntos más neurálgicos del conflicto se asienten, principalmente, en sus regiones fronterizas con Ecuador y Venezuela. En el caso de la frontera con Ecuador, si bien los cultivos de esta planta en los departamentos de Nariño y Putumayo decrecieron a cerca de 17 000 ha en 2012, a partir de 2013 se rompe esta tendencia decreciente producto de la suspensión de la fumigación aérea y factores climáticos (UNODC, 2015 17). De acuerdo con la UNODC (2016a), en 2015, se estimó que el número

es que se ha pasado de la era de los grandes carteles a la era de microagrupaciones que controlan este complejo entramado criminal.

⁹ El promedio de incautación de drogas en el Ecuador subió de 13 t entre 2000 y 2004 a 49,2 t entre 2005 y 2016. Solo en 2016 se incautaron más de 100 t, lo cual es un hecho inédito en Ecuador (Ministerio del Interior, 2017a). A partir de este, se le ha tratado de dar otros roles como país de “acopio”, “hub de las drogas” (Carrión, 2012). No obstante, estos términos no han contribuido a diferenciar geopolíticamente el rol tradicional de país de “tránsito” dentro de un mercado global.

¹⁰ Hasta fechas actuales, la producción de hoja de coca por parte de Ecuador es sumamente marginal, lo cual no favoreció la inserción de estratégica en la producción de cocaína, siendo este un reconocimiento importante de la comunidad internacional, a pesar de tener características climáticas y geográficas aptas para el cultivo de hoja de coca. De igual forma, el cultivo de amapola y marihuana es una práctica dispersa, de crecimiento silvestre y no ligada a la lógica comercial del mercado internacional de drogas (UNODC, 2016b).

de hectáreas de hoja de coca en esta zona se elevó a casi 50 000, y se calcula que concentra casi el 55 % del total de cultivos de hoja de coca en Colombia. De igual forma, tal como muestra la figura 1, la frontera con Ecuador concentra plantaciones importantes de heroína y marihuana.¹¹

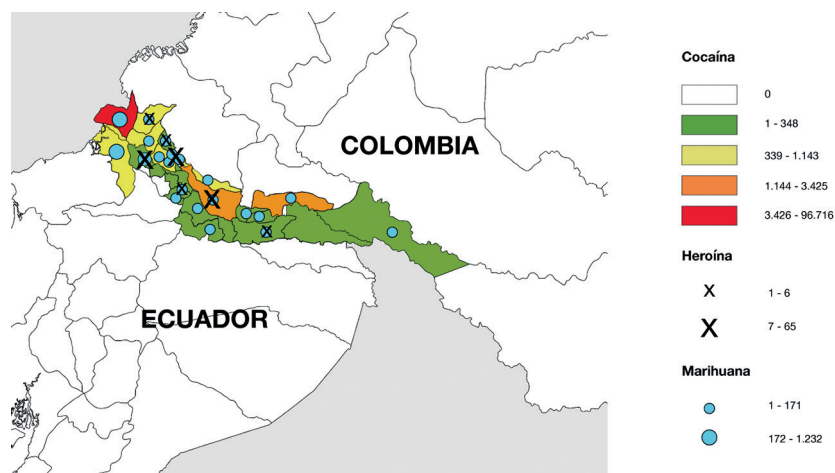


FIGURA 1. Distribución geográfica de heroína, cocaína y marihuana (2015-2016).

Fuente: Comité Binacional de Consolidación de Información Estadística sobre Seguridad (CBIES, 2017).

Esta concentración de cultivos en la zona fronteriza con Ecuador vino aparejada de la presencia de una serie de grupos armados irregulares que de forma asociativa o en disputa han buscado controlar el negocio. De acuerdo con el Ministerio de Defensa ecuatoriano, se estimó que en 2015 había seis frentes u organizaciones guerrilleras desplegadas a lo largo de la frontera sur de Colombia. Estos contaban con alrededor de 556 elementos armados y 1285 elementos de apoyo, que sumaban 1841 elementos en total. De igual forma, los grupos ilegales armados de Colombia, entre los que se encuentran facciones subversivas y criminales (exparamilitarismo), han hecho presencia a lo largo de la frontera desde el lado ecuatoriano. Estos grupos se han relacionado con una serie de actividades ilegales como narcotráfico, minería ilegal, tráfico

¹¹ De acuerdo con la Embajada de los Estados, no solo la suspensión de las fumigaciones aéreas ha generado un incremento importante. A juicio de esta entidad, “también esto es producto de la política errada del gobierno colombiano de ejercer incentivo perverso emitido como producto de los acuerdos de paz en forma de borrador en junio de 2014, que indicó que las familias cocaleras recibirían ayuda del Estado” (*El Tiempo*, 2017a).

de armas, tráfico de inmigrantes y otro tipo de ilícitos en asociaciones con poblaciones locales (Ministerio de Defensa, 2015).

Este escalamiento del conflicto sobre la frontera colombo-ecuatoriana y sus economías ilegales coexistió con un histórico abandono en materia social y económica que agudizó aún más la conflictividad de la zona. Esta región se caracteriza por sus altos índices de desigualdad e inequidad en comparación con los respectivos territorios nacionales (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INEC], 2016; Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2016). Esto plantea un desafío fundamental para promover la consolidación de una cultura de paz, de equidad social y mayor inclusión en términos políticos, sociales y económicos; aspectos fundamentales para medir la calidad de desarrollo en un contexto de sostenibilidad democrática (Ocampo, 2001, p. 15). Estas condiciones de desigualdad y precariedad socioeconómica han sido caldo de cultivo para el involucramiento de población de bajos recursos (campesina principalmente) como mano de obra para los cultivos de hoja de coca, la producción de cocaína, la corrupción y demás actividades conexas.

La incidencia del conflicto colombiano sobre la zona fronteriza con Ecuador generó efectos multiplicadores de la violencia criminal en territorios que ya históricamente se evidenciaban como violentos en comparación con el resto del país. Si bien en los últimos años Ecuador ha mostrado decrecimientos importantes en los homicidios en la región fronteriza, siguen siendo territorios con tasas de homicidios elevadas en comparación con el resto del país (Ministerio del Interior, 2015). La tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes en el Putumayo está en 63,63 a 2015, mientras que Nariño se ubicó con 27,86 de homicidios por cada 100 000 habitantes (Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal [Daicma], 2016). Estos niveles de violencia se acentúan aún más cuando nos aproximamos a los cantones o municipios fronterizos. Los lugares con mayor número de homicidios entre enero y octubre de 2016 son el municipio de San Andrés de Tumaco en el departamento de Nariño (el más violento en ese país), y en el caso ecuatoriano, el cantón de Lago Agrio en la provincia de Sucumbíos y el cantón San Lorenzo en la provincia de Esmeraldas. En Ecuador, los cantones fronterizos con altas tasas de homicidios presentaban niveles de pobreza por necesidades básicas insatisfechas en 2010 muy por encima del resto de su país (Pontón, 2016). Esto ha incidido sobre la calidad de vida de la población y profundizado los procesos de exclusión social (véase figura 2).

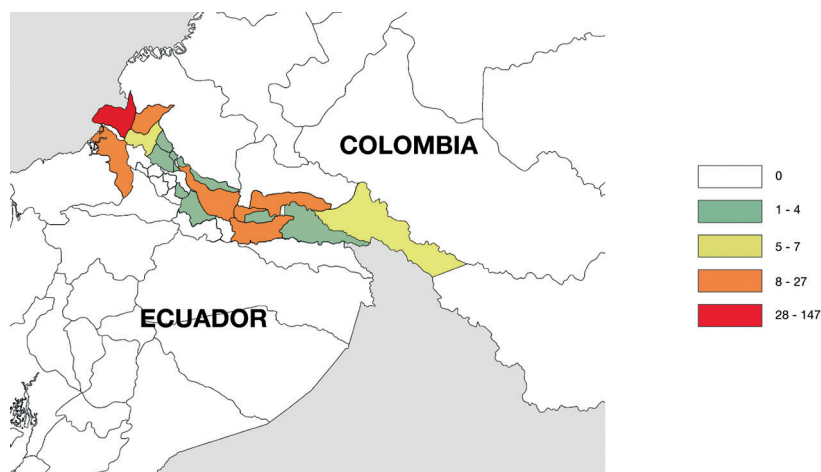


FIGURA 2. Mapa de homicidios (enero-octubre de 2016).

Fuente: CBIES, 2017.

Las diversas formas de violencia y la irrupción de actores armados relacionados con la industria del narcotráfico han generado elevados niveles de temor entre la ciudadanía fronteriza. En Ecuador, han sido frecuentes las denuncias de extorsiones y amenazas a la población local campesina por parte de grupos armados para conseguir el pago de dinero, el reclutamiento forzoso, incidentes de violencia sexual, así como otros hechos que contribuyeron a este permanente sentimiento de inseguridad (Fiscalía General del Estado, 2014).

Pero no solo la frontera ha sido afectada por el flagelo del narcotráfico en Ecuador. En los últimos años, se ha evidenciado una penetración de la industria del narcotráfico a provincias costeras del interior como ruta de salida de droga al mar. Este es el caso de la provincia de Manabí, donde se han decomisado grandes cantidades de droga lista para ser enviada vía marítima o por medio de aeronaves pequeñas a destinos internacionales aprovechando perfiles costeros poco regulados (Ortega, 2017b). También las ciudades de Manta y Guayaquil son puertos que han incrementado su participación en los últimos años en el envío de droga a los Estados Unidos, Europa y otros puertos internacionales de Asia y Oceanía (El Telégrafo, 2012). Esto llevó a que en 2017 se detuviera en Colombia a Washinton Prado Alava, alias “General”, considerado el “Pablo Escobar” ecuatoriano, quien lideraba una poderosa banda de narcotráfico internacional en el Pacífico y que utilizaba como punto de partida Ecuador y Colombia, que reemplazó al debilitado grupo de Los Rastrojos en Colombia. Esta organización logró enviar cerca de 250 t

de droga a los Estados Unidos, razón por la cual desarrolló un sofisticado y complejo entramado criminal y de corrupción a su favor (*El Tiempo*, 2017b). El uso de vías marítimas a través de Galápagos también es conocido como una ruta creciente de salida de droga al exterior con conexión con carteles mexicanos y centroamericanos (Ortega, 2016). Finalmente, en los últimos años, también se ha denunciado el incremento del microtráfico como una actividad alternativa pero lucrativa, igual al desarrollo del tráfico internacional. La heroína ha sido una droga de consumo creciente en el Ecuador proveniente de Colombia (*El Comercio*, 2017).

Ahora bien, con la concreción del acuerdo de paz en Colombia con las FARC en 2016 y los anuncios de cese a hostilidades con el ELN, se abre un nuevo panorama sobre el narcotráfico. Por un lado, si bien se vislumbran mejoras en la presencia estatal en ciertos territorios en disputa con la guerrilla que permitirá una mejora en la estrategia de control de cultivos de hoja de coca en la frontera con Ecuador (actualmente en crecimiento debido al fin de las fumigaciones aéreas y otros factores), esta atención gubernamental privilegiará, sin duda, más la estrategia de control y erradicación manual que estrategias de desarrollo sustitutivo a la economía cocalera, aunque existen diseños de políticas de desarrollo agrario como parte de los acuerdos del posconflicto¹² y existió el compromiso de las FARC de cooperar en esta materia, después de casi un año de implementar el acuerdo de paz con las FARC.¹³ Sin embargo, se vislumbra un decrecimiento notable de población solicitante de refugio en Ecuador (esta tendencia ya ha venido bajando en los últimos años), aunque no se prevé un retorno masivo de población actualmente en refugio (Pontón, 2016).

Pero la amenaza más importante que presenta el proceso de paz en Colombia respecto del problema de las drogas ilícitas deriva de la retirada de las FARC y en menor medida del ELN de la escena del conflicto. Si bien estos actores han estado vinculados al narcotráfico, ejercían también ciertos roles

¹² A partir del punto 1 del acuerdo entre el Gobierno y las FARC, se crearon los programas de desarrollo con enfoque territorial para facilitar la reforma rural integral. El Gobierno colombiano apuesta a ejecutar dichos programas en 170 municipios de la región del Pacífico, la frontera nariñense y la región del Putumayo. Estos programas buscan sentar las bases para la transformación del bienestar rural para la consolidación del proceso de paz; sin embargo, queda pendiente aún conocer los mecanismos de consulta y coordinación de agencias de orden nacional y territorial, así como la viabilidad política de estos planes a mediano plazo (Londoño, 2017).

¹³ De acuerdo con la Embajada de los Estados Unidos en Colombia, las FARC no han cumplido luego de un año sus acuerdos para desestructurar las redes criminales del narcotráfico ni han colaborado en la sustitución alternativa de la economía cocalera (*El Tiempo*, 2007).

de control y regulación social a nivel territorial. Esta retirada podría abrir el escenario anómico de disputa y enfrentamiento de otras facciones criminales armadas por el manejo de rutas y posicionamiento estratégico que reconfiguraría una nueva dinámica del negocio del narcotráfico y con nuevos ciclos de violencia con posibles ramificaciones a la frontera con Ecuador. A esto se suma la predisposición que tendrían ciertas facciones disidentes guerrilleras del proceso de paz que engrosarían las filas de nuevo y conformarían grupos narcotraficantes armados en una zona de crecientes cultivos (se estima que son alrededor de 700 miembros). Esta trama se puede dar de cierta forma en la población fronteriza de Tumaco. De acuerdo con Ortega (2017a), se estima que por ahí sale entre el 60 y el 70 % de la droga de Colombia hacia los Estados Unidos, negocio que es operado por facciones disidentes de las FARC, el ELN y bandas criminales. Por tanto, se estima que la nueva narcoguerra se opera en esa localidad fronteriza con Ecuador (Croda, 2017). Como se vio, Ecuador es usado como sitio de abastecimiento y conexión estratégica de la ruta de la droga por las islas Galápagos.

En todo caso, sea cual fuere el desenlace de este proceso de paz, esta transformación de grupos ideológico-políticos en agrupaciones netamente criminales es un proceso que se ha venido dando en la frontera colombo-ecuatoriana desde el proceso de desmovilización de más de 60 000 paramilitares a mediados de la primera década del siglo XXI, que, sin duda, alteró la dinámica de seguridad de la frontera entre estos dos países. Por tanto, dicho de manera coloquial no es nada nuevo con respecto a la trama compleja del narcotráfico en la relación binacional donde el pragmatismo de las estrategias de control se mide en función de resultados eminentemente coyunturales.

Agendas de cooperación binacional y el control de drogas

El restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia en 2010 luego del suceso de Angostura generó que las políticas de cooperación de Ecuador y Colombia se estructuren y orienten alrededor de los encuentros presidenciales y gabinetes binacionales Colombia-Ecuador.¹⁴

¹⁴ La plataforma de esta recomposición de las relaciones consistió en que Ecuador desista de la demanda internacional respecto de las fumigaciones aéreas. Colombia, por su parte, se comprometió a lo siguiente: 1) mantener una zona de exclusión de 10 km en la frontera, donde no se podrá realizar aspersión aérea con glifosato, y que no se podrá reducir a menos de 2 km; 2) mantener una determinada fórmula y composición del herbicida, consultando cualquier cambio con el Gobierno

Estos eventos tuvieron inicio en diciembre de 2012 y se realizan con periodicidad semestral, en los que los mandatarios de ambos países, junto con sus respectivos gabinetes de ministros, definen la agenda de trabajo bilateral en torno a los siguientes ejes previamente establecidos: seguridad y defensa, infraestructura y conectividad, asuntos fronterizos, asuntos ambientales, asuntos sociales y culturales y asuntos económicos y comerciales. Estos gabinetes binacionales son actualmente los responsables de crear el marco estratégico que orienta las políticas hacia futuro en la zona de integración fronteriza y dieron paso a que a finales de 2014 se creara el Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia 2014-2022. Este instrumento se puede decir que ha sido el corolario de esta nueva fase de relaciones binacionales y fue construido según los lineamientos de los respectivos planes nacionales de desarrollo de cada país.

Una de sus características fue la recuperación de una agenda ampliada de temas que durante la primera década del siglo XXI habían sido colonizados por asuntos de seguridad y defensa. Cinco son los ejes que estructuran este plan binacional: 1) equidad, cohesión social y cultural; 2) seguridad integral y movilidad humana; 3) complementariedad productiva y comercial; 4) conectividad e infraestructura; y 5) sustentabilidad ambiental. Estos ejes aterrizan en 36 políticas binacionales con metas medibles a 2017 (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades], 2014). La dispersión de esfuerzos de cooperación bilateral consta en diferentes comisiones, cuyas declaraciones protocolarias se suscriben en actas, planes, memorandos e intercambio de notas. Estas acciones, sin embargo, han sufrido un ordenamiento a través de la conformación del Plan Operativo Anual Binacional, que incluye definiciones en cuanto a compromisos, objetivos y actividades para ambos países.

A pesar de esta amplitud de temas y los vaivenes en el tratamiento y la valoración de resultados de estos esfuerzos binacionales, los asuntos de seguridad y política de drogas han tenido una mirada especial. Después de todo, los aspectos de seguridad, narcotráfico, conflicto y posconflicto todavía reciben una alta atención por parte de la opinión pública de estos dos países, lo cual hace que la agenda política de los gobiernos se oriente hacia la priori-

de Ecuador y pidiendo su consentimiento; 3) facilitar a los nacionales de Ecuador un procedimiento de quejas en la frontera mediante un protocolo especial, expedito y sencillo; 4) entregar a Ecuador una contribución económica equivalente a USD 15 millones, la cual estará orientada al desarrollo social y económico en las áreas de frontera, particularmente Esmeraldas y Sucumbíos.

zación de labores de control fronterizo por medio de espacios de encuentro y cooperación como la Comisión Binacional Fronteriza.

Con el último Plan Operativo Anual Binacional, aprobado en marzo de 2016, y la creación del CBIES, se cuenta por primera vez, a partir de una base de datos binacional, con indicadores de seguridad, reportes de información estadística binacional sobre criminalidad y control antidelinquencial. Según información del CBIES, a partir de la información construida con los eventos registrados en los quince municipios fronterizos colombianos y once cantones ecuatorianos ubicados en la franja de frontera,¹⁵ se muestra una reducción de un 40 % del número de secuestros y un aumento de un 129 % en incautación de maquinaria dedicada a la minería ilegal en el periodo de 2015-2016. Sin embargo, en igual periodo se incrementó en un 37 % el robo de vehículos (CBIES, 2017) (véase tabla 1).

TABLA 1. Resultados operacionales de control de actividades ilícitas (enero-octubre de 2015-enero-octubre de 2016)

ACTIVIDAD DELICTUAL	2015 (ENERO- OCTUBRE)	2016 (ENERO- OCTUBRE)	VARIACIÓN (%)
Secuestros	25	15	-40
Robo a vehículos	338	462	37
Armas incautadas	658	686	4
Equipos de comunicación detenidos	1285	1691	32
Explosivos decomisados (t)	4,3	3,5	-20
Municiones decomisadas	62 225	39 821	-36
Diésel/ ACPM (miles de galones)	133,2	92,1	-31
Maquinaria incautada	7	16	129

Fuente: Elaboración propia según el CBIES (2017).

Por otro lado, el resultado para monitoreo del principal delito de impacto, el homicidio, merece un análisis particular. Esta problemática tuvo una disminución progresiva entre 2014 y 2016 (de 385 registros en 2014 a 272 en

¹⁵ Conformada por Colombia: Aldana, Barbacoas, Cuaspud, Cumbal, Guachucal, Ipiales, Mallama, Potosí, Pupiales, Ricaurte, San Andrés de Tumaco, Puerto Asís, Puerto Leguizamo, San Miguel, Valle del Guamuéz; Ecuador: Espejo, Mira, Montufar San Pedro de Huaca, Tulcán, San Lorenzo, Cáscales, Gonzalo Pizarro, Lago Agrio, Putumayo, Sucumbíos.

2015 y 251 en 2016). Según información del CBIES, el 70 % de los homicidios cometidos fueron realizados con armas de fuego; el 89 % del total de casos de homicidios sucedieron en los municipios de Colombia, cerca del 90 % fueron hombres y, del total de homicidios registrados, el 90 % de los casos tienen como nacionalidad la colombiana (véase figura 3).

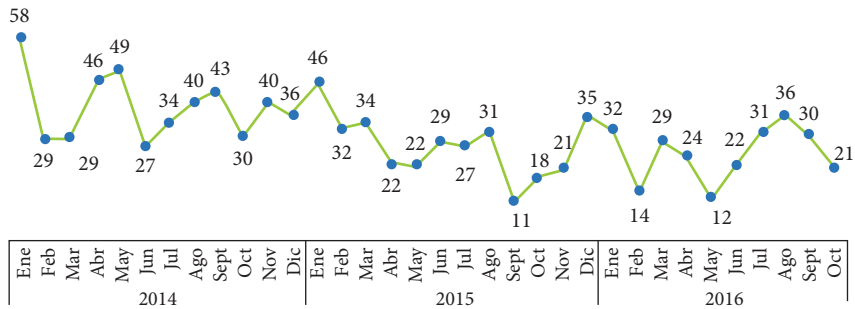


FIGURA 3. Número de homicidios registrados en la frontera de Ecuador y Colombia (enero-octubre, 2014-2016).

Fuente: CBIES (2017).

Sobre drogas, los datos que el CBIES muestra tienen un balance positivo en cuanto a resultados operativos, tal como se indica en la tabla 2. No obstante, el grueso de la incautación de drogas en ambos países no se concentra en frontera, pues su salida al tráfico internacional se la hace vía puertos legales o mediante la utilización de rutas clandestinas marítimas y aéreas que se encuentran al interior de cada país.

TABLA 2. Resultados de los operativos contra el narcotráfico.

ACTIVIDAD DELICTUAL	ENERO-OCTUBRE DE 2015	ENERO-OCTUBRE DE 2016	VARIACIÓN (%)
Cocaína (t)	20,5	91,1	91,1
Heroína (kg)	25	90	253
Marihuana (t)	2,8	2,6	-7
Infraestructura de producción de drogas ilícitas destruida	328	764	133
Insumos líquidos (miles de galones)	87,6	244,4	179
Insumos sólidos (t)	463	435	-6

Fuente: Elaboración propia según el CBIES (2017).

De la misma forma, de acuerdo con fuentes oficiales, existen otros ejemplos que denotan el interés por combatir algunos problemas delincuenciales relacionados con el crimen organizado. Esto se dio con la creación de cuatro planes de acción binacionales y su respectivo órgano colegiado de trabajo sobre lucha contra el tráfico ilícito de hidrocarburos, minería ilegal, drogas y delitos migratorios. Estos grupos intercambian información en aspectos legales y procedimentales, elaboran estudios técnicos de carácter binacional y realizan visitas territoriales. Otro aspecto de cooperación bilateral fue el intercambio de estudiantes de las instituciones de control. Entre 2010 y 2016, según se ha reportado, 2300 efectivos militares y policiales ecuatorianos se han capacitado en Colombia.

Las críticas a esta homologación estadística es que este sistema no responde a un esquema de acciones coordinadas entre los dos países, sino que es una sumatoria de esfuerzos unilaterales de cada país contabilizados en los compromisos adquiridos. Esta escasa coordinación se debe a que doctrinariamente en el control de las fronteras opera todavía una mirada castrense caracterizada por el predominio realista, pragmático, que privilegia la contención de actividades subversivas y criminales y la necesidad del refuerzo del control militar a lo largo de las zonas fronterizas. Por tanto, la cooperación y el intercambio de información son cuestiones restringidas y condicionadas a intereses soberanos de cada país.

Según las Fuerzas Armadas, para la defensa nacional, el narcotráfico y el crimen organizado son considerados como una amenaza para la seguridad ecuatoriana a lo largo de la última década (Ministerio de Coordinación de Seguridad, 2014). Esto ha significado que el tema de frontera sea de alta importancia en las agendas de defensa y seguridad para Ecuador. En los últimos años, Ecuador desplegó cerca de 10 000 efectivos a labores de control territorial en esta región, que significa un gasto considerable de recursos humanos, logísticos y financieros para esta tarea (Andes, 2015). Por tanto, cualquier esfuerzo de acciones conjuntas de control fronterizo entre Ecuador y Colombia debe ser analizado por la herencia de cooperación y conflicto que ha penetrado las agendas binacionales de seguridad entre estos dos países.

Ahora bien, en 2008, se creó la Comunidad de Policías de América (Ameripol), órgano liderado por Colombia para superar asimetrías a través de la educación y promoción de asistencia técnico-científica, intercambio de información, investigación criminal y asistencia judicial (Ameripol, 2012,

p. 2).¹⁶ Desde 2012 Ecuador es parte de esta comunidad policial y ha sido un instrumento que ha permitido el restablecimiento de la confianza rota con la cooperación internacional a causa del suceso de Angostura. Producto de la Ameripol en Ecuador, se han triangulado esfuerzos de cooperación entre la Policía colombiana, las centrales de inteligencia estadounidenses y la Policía Nacional de Ecuador para la captura en el país de importantes narcotraficantes, la interdicción de enormes cantidades de drogas, aeronaves clandestinas, sumergibles, lanchas rápidas, etc. Incluso la captura de droga en alta mar, debilitada en Ecuador a causa de la salida de la base de Manta en 2009, ha marcado crecimientos importantes en los últimos años.¹⁷

La Ameripol es considerada un esfuerzo interestatal de agencias policiales de la región, celebrado como una buena práctica de cooperación e intercambio de información contra el crimen organizado y el narcotráfico. Sin embargo, de forma concreta ratifica la dependencia de la Policía ecuatoriana de las capacidades técnicas y operativas de las agencias de seguridad colombianas entrenadas por décadas y por ingentes recursos por la cooperación estadounidense.¹⁸ Este predominio técnico y operativo centrado en la criminalización y militarización de las drogas ilegales se articula plenamente con una agenda securitista impregnada de la cosmovisión gubernamental y la opinión pública para atender los temas de frontera. Por esta razón, esta agenda securitista no solo se constituye en una cuestión de supremacía diplomática, sino también en una cuestión de supremacía técnica de *know-how* policial.

A modo de conclusión

Equilibrar la supremacía del esquema securitista sobre el problema de las drogas ilegales es tal vez el principal desafío de la cooperación colombo-ecuatoriana en el nuevo contexto de paz. Esto abre la posibilidad de generar nuevo mecanismo de acercamiento que trascienda el ámbito policial y militar netamente por enfoques más integrales que planteen soluciones de largo plazo. Si bien la consolidación del proceso de paz en Colombia es un hito

¹⁶ Esta estructura está integrada por 29 cuerpos de policía de 26 países y 21 organismos observadores permanentes y ha permitido realizar, por ejemplo, acciones conjuntas en 13 países de la región contra el crimen organizado como lo fue el programa Sin Frontera en 2006 (Ameripol, 2016).

¹⁷ Para tener una idea, en 2013, la captura de droga en alta mar en Ecuador solo llegó a 834 kg. En 2016, llegó a 35 t (Ministerio del Interior, 2017).

¹⁸ En el acta constitutiva de Ameripol se ratifica la participación de la DEA como observador permanente (Ameripol, 2012).

importante en la posibilidad de establecer un modelo de atención al complejo problema de las drogas ilegales, este proceso debe venir de la mano de un modelo de desarrollo social a nivel territorial que le permita superar las enormes asimetrías sociales que nutren la industria del narcotráfico, sobre todo, en el ámbito rural. En este caso, el desarrollo social es condición suficiente y necesaria para la consolidación del proceso de paz y un nuevo enfoque frente al problema de las drogas. Dejar de lado esta premisa será repetir los viejos errores suscitados y que ha mantenido una agenda vigente de cooperación y conflicto sobre problemas complejos como el narcotráfico.

La necesidad de establecer un nuevo enfoque se acentúa aún más en los territorios fronterizos de Ecuador y Colombia. El abandono histórico de la zona de ambos lados de la frontera fue un caldo de cultivo para que la región reciba en los últimos diecisiete años los embates más significativos de las economías ilegales del conflicto colombiano. Si bien la naturaleza del conflicto y la estrategia militar impidieron una presencia mayor del Estado colombiano en su territorio fronterizo, existe un pasivo social acumulado que es necesario abordarlo con estrategias de corto y largo plazo a través de acciones coordinadas. Esto ha sido una demanda creciente de la contraparte ecuatoriana en el ámbito fronterizo colombiano que no puede ser dejada desapercibida.

Del lado ecuatoriano, la imposibilidad práctica de un resguardo irrestricto de cada kilómetro de frontera como mecanismo de contención minó, por una parte, la posibilidad de éxito de la agenda securitista, pero, por otra, alimentó la idea creciente del déficit de control como demanda recurrente. Este esquema es un proceso costoso y difícil de sostener en el tiempo y ha coexistido de forma compleja con históricos lazos culturales, comerciales y geográficos de integración que ha alimentado imaginarios de exclusión y estigmatización en la población. Esta situación se hace aún más compleja en el libre tránsito acordado entre países andinos que ha derivado en los últimos años en un incremento del flujo migratorio legal e ilegal entre estos dos países.

Ecuador en los últimos quince años desarrolló esfuerzos asilados para plantear una agenda diferenciada de desarrollo en la región fronteriza con Colombia como lo fue la Unidad del Desarrollo del Norte y, posteriormente, en 2007 con el Plan Ecuador. En 2008, se creó la Secretaría Técnica del Plan Ecuador con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los pobladores que habitan en la frontera norte, mediante la planificación, elaboración y ejecución de planes y proyectos en esa zona. Durante su trabajo, que culminó en junio de 2013, el Plan Ecuador hizo algunos avances en materia de desarrollo social. También se incurrió desde esta Secretaría Técnica en algunos proyec-

tos de desarrollo alternativo preventivo en zonas limítrofes de Ecuador con Colombia. A partir de 2013, aquella fue absorbida por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo como una forma de institucionalizar el modelo de atención prioritaria en frontera.¹⁹

Con el restablecimiento de las relaciones entre Ecuador y Colombia en 2010, se han desarrollado algunos programas conjuntos de desarrollo binacional. Según el acta de la VI Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica Colombia-Ecuador, suscrita el 30 de abril de 2015, se definieron cinco proyectos dentro del programa nacional 2015-2017, donde ambos países son oferentes y demandantes de planes. No obstante, ha existido una proverbial lentitud para seguir con pasos firmes los compromisos planteados (véase tabla 3).

Tabla 3. Proyecto conjunto de desarrollo binacional Ecuador-Colombia 2015.

N.º	PAÍS DEMANDANTE	NOMBRE DEL PROYECTO	SECTOR
1	Colombia	Transferencia de capacidades para la construcción de herramientas y adecuación de condiciones que fortalezcan el modelo de inclusión productiva y de compras públicas institucionales del Departamento para la Prosperidad Social	Inclusión social y reconciliación
2	Colombia	Establecimiento de las condiciones para la conformación de un servicio público de empleo en beneficio de la población joven más vulnerable de Colombia	Inclusión social y reconciliación
3	Ecuador	Intercambio de información sobre el programa Red de Seguridad Alimentaria	Inclusión social y reconciliación
4	Ecuador	Fortalecimiento de capacidades locales en profesionales de la salud a cargo de la Unidad de Neonatología de los hospitales en Ecuador para la implementación del Método Madre Canguro	Salud
5	Ecuador	Intercambio de experiencias sobre la implementación y evaluación de las políticas oceánicas, marinas y costeras	Ambiente y desarrollo sostenible

Fuente: Elaboración propia según el Acta de la VI Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica Colombia-Ecuador (2015).

¹⁹ En diciembre de 2012, se emitió un decreto presidencial del lado ecuatoriano que obligaba a los ministerios y demás instituciones gubernamentales a invertir el 5 % de la inversión pública en la zona fronteriza con Colombia.

Asimismo, y a pesar de la definición de los objetivos, existen otras experiencias positivas que han ido propiciando las condiciones para la puesta en marcha de proyectos conjuntos de cooperación binacional. Un ejemplo de esto son las acciones cívicas binacionales que nacen de los compromisos asumidos por los mandatarios de Ecuador y Colombia en los encuentros presidenciales. En estos eventos, cerca de quince instituciones ecuatorianas y colombianas despliegan un amplio contingente para atender a la población ubicada en territorios fronterizos de difícil acceso. Solo en el último año se realizaron tres acciones cívicas binacionales: en el río Putumayo (Ecuador) y en Chiles-Tufiño (Colombia) donde se brindó atención médica a 7684 personas y se entregaron más de 10 000 servicios médicos, que incluyeron medicina general, odontología, optometría, ginecología, pediatría, cirugía general, bacteriología, rehabilitación oral, psicología y nutrición. En agosto de 2017, se realizó la última de este tipo en Puerto El Carmen (Ecuador) y Puerto Ospina (Colombia) (Ministerio del Interior, 2017b).

En la misma línea, existen otras acciones tangibles que constan en la declaración del Encuentro Presidencial y V Gabinete Binacional llevado a cabo el 15 de febrero de 2017. Los presidentes Correa y Santos saludaron las jornadas de registro civil a cargo de las instituciones registrales en los municipios de Ipiales y de Cumbal, con el fin de reducir la población indocumentada y sensibilizar a la población sobre la importancia del derecho fundamental de la persona a una identidad. Asimismo, Colombia, siguiendo la política ecuatoriana, se comprometió a implementar mecanismos a fin de garantizar el acceso gratuito a servicios de salud a los ciudadanos ecuatorianos para servicios de urgencias/emergencias (Declaración del Encuentro Presidencial y V Gabinete Binacional Ecuador-Colombia, de 15 de febrero de 2017). Al mismo tiempo, y fundamentado en el flujo migratorio binacional, ambos países felicitaron la realización de la X Comisión Binacional sobre Refugiados y Plan Retorno, que permitió ampliar mecanismos de inclusión de esta población. A pesar de estos avances, no se contemplan en específico mecanismos de cooperación para la implementación de programas de desarrollo alternativo o desarrollo alternativo preventivo sobre cultivo y producción de drogas ilícitas. El enfoque de cooperación contra el narcotráfico se ha focalizado en esfuerzos securitistas de manera preponderante y al parecer se seguirá manteniendo toda vez que las FARC siguen estando dentro de la lista de grupos terroristas de los Estados Unidos, lo cual es un factor que alimenta la desconfianza entre las partes e imposibilita una adecuada reincorporación de estos actores a la agenda de desarrollo campesino (*El Tiempo*, 2017).

Pese a esto, el proceso de paz genera las condiciones para establecer un nuevo marco de interpretación sobre las relaciones Ecuador-Colombia para el control del problema de las drogas ilícitas. En este sentido, es necesario pasar de una concepción clásica de las fronteras como espacio de confrontación, tensiones crecientes y antagonismos a la necesidad de tener una mirada holística sobre los problemas complejos como el asunto del problema de las drogas.

Por esta razón, en un contexto de paz, el desafío principal para la atención del problema de las drogas entre Ecuador y Colombia es que no basta solo hablar de cooperación, sino también de integración. Si bien es necesaria la cooperación interestatal en el ámbito de política social y de seguridad para establecer acciones coordinadas y complementarias que permitan dar respuestas efectivas al problema de afectación fronteriza como al de las drogas ilícitas, la integración es un fenómeno que involucra una multiplicidad de áreas, dimensiones y relaciones de orden tanto interno como externo. La integración es un proceso en el cual los actores políticos (que incluye gobiernos nacionales, locales y no estatales) unen acciones y esfuerzos para elevar el nivel de vida de sus habitantes, utilizando de manera conjunta sus recursos y potencialidades en virtud de dinámicas sociales e históricas. Consecuentemente, la integración fronteriza debe ser concebida como un proceso en construcción de corto y largo plazo de desarrollo fronterizo que requiere voluntad y corresponsabilidad política de alto nivel para garantizar la sostenibilidad del proceso en el tiempo.

Recomendaciones

Es preciso que las autoridades de ambos gobiernos den un giro dentro de su agenda de seguridad hacia un escenario en un contexto de paz. Esto requiere un proceso sostenido de integración fronteriza que promueva el desarrollo económico y social de las fronteras de ambos países. La cooperación sobre drogas ilícitas debe ir más allá del ámbito netamente policial y militar para fortalecer otros espacios de prevención de la violencia con énfasis en la garantía de derechos.

Es vital que los gobiernos de ambos países desarrollen esfuerzos hacia los territorios fronterizos históricamente olvidados. Es necesario desplazar a las economías ilegales con políticas como la determinación de zonas a través de incentivos o exoneraciones tributarias, protección de áreas naturales en conjunto con promoción turística binacional, estímulos para contratación de

personal bajo criterios homogéneos, desarrollo de infraestructura binacional (puertos, aeropuertos, sistemas de riego, hidroeléctricas, etc.).

Consideramos oportuno retomar iniciativas de institucionalidad como la desarrollada en Ecuador con la Secretaría Técnica Plan Ecuador. Es altamente recomendable que existan instituciones que atiendan a las necesidades de la población fronteriza con un énfasis especial.

Se debe desarrollar un mejor mecanismo de evaluación y monitoreo de cumplimiento de proyectos establecidos en las reuniones de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica Colombia-Ecuador, dado su bajo cumplimiento. Este espacio, más bien, podría ser aprovechado y circunscribirlo para la ejecución de proyectos binacionales en la zona fronteriza.

Las autoridades de ambos países deben promover programas que estimulen el desarrollo agrícola de las zonas fronterizas, mediante el mejoramiento de la producción y los sistemas de cultivo, la diversificación del empleo y el desarrollo de infraestructura.

Referencias

- Andes (2015, enero 10). Fuerzas Armadas de Ecuador evaluaron su participación en las fronteras durante 2014. Recuperado de <http://www.andes.info.ec/es/noticias/actualidad/1/34268/fuerzas-armadas-ecuador-evaluaron-participacion-fronteras-durante-2014>
- Andrade, J. (2009). *El lavado de dinero en Ecuador: el caso Prada* (Tesis de maestría, Flacso sede Ecuador, Quito).
- Andreas, P. y Nadelmann, E. A. (2008). *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Bagley, B. (2012). *Drug trafficking and organized crime in the Americas*. Washington: Woodrow Wilson Center Update of the Americas.
- Barreiro Santana, R. K. (2014). Consultoría Propuesta Prospectiva de la Zona de Integración Fronteriza Binacional Ecuador-Colombia al Horizonte 2021. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo/Subsecretaría de Planificación-Zonal Uno.
- Bonilla, A. (1993). *Las sorprendentes virtudes de lo perverso: Ecuador y narcotráfico en los 90*. Quito: Flacso, sede Ecuador.
- Calderón Rojas, J. (2016). Etapas del conflicto armado en Colombia: hacia el posconflicto. *Latinoamérica: Revista de Estudios Latinoamericanos*, 62, 227-257.

- Cancillería de Colombia (2017). Comisión de Vecindad e Integración Colombia-Ecuador. Recuperado de <http://www.cancilleria.gov.co/comision-vecindad-e-integracion-colombia-ecuador>
- Carrión Mena, F. (2012, abril 2). El Ecuador, un HUB del narcotráfico. *Diario Hoy*. Recuperado de https://works.bepress.com/fernando_carrion/519/
- Ceballos, M. (2003). *Plan Colombia: contrapuntos y crisis humanitaria. Fumigaciones y desplazamiento en la frontera norte con Ecuador*. Bogotá: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento.
- Comité Binacional de Consolidación de Información Estadística sobre Seguridad (2017). *Reporte binacional 2015-2016*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional de Colombia.
- Comunidad de Policía de las Américas (2012). Estatuto. Recuperado de <http://www.ameripol.org/portalAmeripol/ShowBinary?nodeId=/WLP%20Repository/52080//archivo>
- Comunidad de Policía de las Américas (2016). Tras Operación SIFCO III se logra el decomiso de más 1 tonelada de droga en el continente. Recuperado de <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:MA0VMU--ag0J:www.ameripol.org/portalAmeripol/ShowBinary%3FnodeId%3D/WLP%2520Repository/66116//archivo+&cd=8&hl=es&ct=clnk&gl=ec>
- Croda, F. (2017, mayo 21). Tumaco: la narcoguerra que se libra en la frontera con Ecuador. *El Telégrafo*. Recuperado de <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/mundo/1/tumaco-la-narcoguerra-que-se-libra-en-la-frontera-con-ecuador>
- Declaración del Encuentro Presidencial y V Gabinete Binacional Ecuador-Colombia, de 15 de febrero de 2017. Recuperado de http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2017/02/declaracion_binacional_ecuador_colombia__2017.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2016, mayo 18). Pobreza monetaria 2015: Nariño. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2015/Narino_Pobreza_2015.pdf
- Dirección Nacional de Estadísticas y Censos (2016). *Estadísticas sobre pobreza por ingresos a nivel nacional y por provincia*. Manuscrito no publicado, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Quito.
- Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (2016). *Estadísticas criminales*. Manuscrito no publicado, Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal, Colombia.
- El Espectador* (2008, marzo 7). Apretón de manos alivia crisis con vecinos. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-apretonde-manos-alivia-tesis-vecinos>

- El Espectador* (2015, diciembre 15). Relación Colombia-Ecuador en “el mejor momento de la historia”: Santos. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/relacion-colombia-ecuador-el-mejor-momento-de-historia-articulo-605758>
- El Comercio* (2017, marzo 23). Droga H puede tener hasta 80 % de heroína. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/drogah-heroina-analisis-microtrafico-investigaciones.html>
- El Telégrafo* (2012, marzo 25). Ecuador, en la ruta de los carteles. Recuperado de <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/13/ecuador-en-la-ruta-de-los-carteles>
- El Tiempo* (2017a, abril 12). Así delinquía ‘Gerald’, el señalado capo de las drogas de Ecuador. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/justicia/delitos/captura-a-senalado-capo-de-las-drogas-de-ecuador-77364>
- El Tiempo* (2017b, septiembre 24). ‘FARC no han cumplido en tema de drogas’: embajador de Estados Unidos. Recuperado <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/embajador-de-estados-unidos-dice-que-las-farc-no-estan-cumpliendo-133982>
- Fiscalía General del Estado (2014). *Los delitos en Ecuador: una mirada desde las cifras*. Quito: Unidad de Información Criminológica de la Dirección de Política Criminal. Recuperado de https://issuu.com/fiscaliaecuador/docs/libro_fiscalia_horizontal_publicado
- Fuentes Hidalgo, S. (2010). *La Comisión de Vecindad de Ecuador y Colombia: la delgada línea entre conflicto y la cooperación 2002-2009* (Tesis de especialización, Flacso sede Ecuador, Quito).
- Haken, J. (2011). *Transnacional crime in the developing world*. Global Financial Integrity. Recuperado de http://www.gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/transcrime/gfi_transnational_crime_web.pdf
- Hernández Delgado, E. (2016). Negociaciones de paz en Colombia: una mirada en perspectiva de construcción de paz. *Papel Político*, 21(1), 35-56.
- Isacson, A. (2005). Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en la guerra contra las drogas. En A. Coletta Youngers y E. Rosin (eds.), *Drogas y democracia en América Latina: el impacto de la política de Estados Unidos* (pp. 29-84). Buenos Aires: Biblos.
- Just the fact. Grant U.S. Aid Listed By Program (2012) All Programs, Entire Region, 1996-2009. Recuperado de http://justf.org/All_Grants_Program?year1=1996&year2=2009&funding=All+Programs&subregion=Entire+Region
- Keohane, R. O. y Nye, J. S. (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

- Logan, R. (2008, marzo 5). Crisis andina: diálogo estancado. BBC Recuperado de http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7278000/7278626.stm
- Londoño Botero, R. (2017, julio 3). Los programas de desarrollo territorial: ¿qué son y cómo van funcionar? *Razón Pública*. Recuperado de <https://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/10373-los-programas-de-desarrollo-territorial-qu%C3%A9-son-y-c%C3%B3mo-van-funcionar.html>
- Ministerio Coordinador de Seguridad (2013, junio 18). Planes y proyectos de Plan Ecuador son asumidos por Senplades. Recuperado de <https://confirmado.net/2013/06/18/planes-y-proyectos-de-plan-ecuador-son-asumidos-por-senplades/>
- Ministerio de Coordinación de Seguridad (2014). *Plan Nacional de Seguridad Integral*. Quito: *El Telégrafo*.
- Ministerio de Defensa (2015). *Situación de seguridad en la frontera norte*. Manuscrito no publicado, Ministerio de Defensa, Quito.
- Ministerio del Interior (2017a). *Estadísticas sobre incautaciones de drogas en Ecuador*. Manuscrito no publicado, Ministerio del Interior, Quito.
- Ministerio del Interior (2017b). II Acción Cívica Binacional se realizará en la frontera norte. Recuperado de <http://www.ministeriointerior.gob.ec/ii-accion-civica-binacional-se-realizara-en-la-frontera-norte/>
- Ministerio del Interior (2015). *Estadísticas sobre homicidios y asesinatos por provincias en Ecuador*. Manuscrito no publicado, Ministerio del Interior, Quito.
- Moreano, H. A. (2014). *Análisis de la inmigración de colombianos al Ecuador e implicaciones*. Grupo de Estudios en Seguridad Internacional. Recuperado de <http://www.ugr.es/~gesi/analisis/28-2014.pdf>
- Moreno-Parra, H. A. (2014). La paz imperfecta en el marco del conflicto político armado en Colombia. *Entramado*, 10(1), 202-218
- Ocampo, J. A. (2001). Retomar la agenda del desarrollo. *Revista de la CEPAL*, 47. Recuperado de <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10747/074007019.pdf?sequence=1>
- Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito (2015). Informe mundial sobre las drogas 2015. Recuperado de <http://archive.ipu.org/splz-e/unga16/drug-report-s.pdf>
- Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito (2016a). Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015. Recuperado de http://www.unodc.org/documents/colombia/2016/Julio/Censo_Cultivos_Coca_2015_SI-MCI.pdf

- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2016b). World Drug Report. Nueva York. Recuperado de http://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD_DRUG_REPORT_2016_web.pdf
- Ortega, J. (2016, agosto 23). Galápagos se convirtió en punto estratégico para traficar cocaína. *El Comercio*. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/galapagos-puntoestrategico-trafico-cocaina.html>
- Ortega, J. (2017, abril 25). La droga que se refina en Tumaco llega al Ecuador. *El Comercio*. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/droga-tumaco-colombia-ecuador-estadosunidos.html>
- Ortega, J. (2017, mayo 15). Playas desoladas de Manabí se usan para enviar droga a México. *El Comercio*. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/playasdesoladas-manabi-droga-mexico-narcotrafico.html>
- Paladines, J. (2016). *En busca de la prevención perdida: reforma y contrarreforma de la política de drogas en Ecuador*. Quito: Friedrich Ebert Stiftung.
- Pontón, D. (coord.) (2016). *Negociación de paz, escenarios para el desarrollo y la integración fronteriza Ecuador-Colombia*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Rivera Vélez, F. (2011). La inteligencia ecuatoriana: tradiciones, cambios y perspectivas. En F. Rivera Vélez (coord.), *Inteligencia estratégica y prospectiva* (pp. 47-73). Quito: Flacso sede Ecuador.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2014). *Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia 2014-2022*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- US Department of State (2017). International Narcotics Control Strategy Report (vol. 1). Recuperado de <https://www.state.gov/documents/organization/268025.pdf>
- Vargas Meza, R. (s. f.). *Cultivos ilícitos, conflicto y proceso de paz*. Recuperado de <http://www.mamacoca.org/ed-especial1/tcap14.htm#fni>
- VI Reunión de Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica Colombia-Ecuador, de 30 de abril de 2015. Recuperado de https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/acta_vi_comixta_col_-_ecu.pdf

*Narcotráfico y seguridad en el corredor Caribe centroamericano: el caso de San Andrés y Providencia (Colombia) y Bluefields (Nicaragua)**

Inge Helena Valencia Peña**

Introducción

Actualmente, la región del Gran Caribe se inscribe en el contexto económico mundial de globalización, con relaciones que reafirman su papel periférico y fronterizo, donde ganan popularidad alternativas económicas ilícitas como el contrabando, el tráfico de drogas y las llamadas actividades *offshore* como los paraísos fiscales y financieros (Quintero, 2004). En los últimos años, el sector bancario de lugares como Panamá y las Islas Caimán se ha fortalecido, en parte porque se encuentra activamente involucrado con el lavado de dinero y las actividades ligadas al narcotráfico proveniente de países como México y Colombia (Valencia, 2015).

* Este capítulo es resultado del proyecto de investigación Narcotráfico y regiones de frontera financiado por la Universidad Icesi y el Programa Drogas, Seguridad y Democracia del Social Science Research Council y Open Society Foundation.

** Doctora en Antropología Social de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS), de París (Francia). Actualmente, es profesora investigadora y jefa del Departamento de Estudios Sociales de la Universidad Icesi (Cali, Colombia). Entre sus líneas de interés están los impactos del multiculturalismo, los procesos de participación política de poblaciones afrodescendientes y los impactos sociales del narcotráfico en Colombia y el Caribe.

Correo electrónico: ihvalencia@icesi.edu.co

La importancia que sigue manteniendo la región del Gran Caribe para el desarrollo de actividades ilícitas se relaciona con la diversificación que afronta el fenómeno de narcotráfico a nivel global. Esto significa que, de grandes carteles, actualmente el narcotráfico se consolida en la vinculación de pequeños y medianos grupos para la realización de sus actividades. Además, este se caracteriza por financiarse con diferentes actividades económicas tanto legales como ilegales, con una pronunciada tendencia hacia la búsqueda de nuevas rutas para el tráfico de droga y el involucramiento creciente de redes por fuera de la subregión andina. Así es como la región del Gran Caribe se mantiene como corredor estratégico, para asegurar la conexión del tráfico de drogas desde sur y centro hacia Norteamérica (Valencia, 2015). En este contexto, lugares como el archipiélago de San Andrés y Providencia en Colombia, Bluefields y Puerto Cabezas en Nicaragua o la Ceiba en Honduras se constituyen como centros de gran importancia para el tráfico de drogas.

El auge del narcotráfico en esta región centroamericana del Caribe se relaciona con su carácter fronterizo y marítimo, ya que las rutas existentes se apoyan en circuitos marítimos que permiten el abaratamiento de costos y la posibilidad de mover grandes cantidades de drogas y mercancías con menor control. En este caso, el mar se convierte en un protagonista de los debates sobre seguridad nacional, y representa un reto para las políticas de interdicción que se implementan en la región. Así es como la región del Caribe centroamericano se reposiciona como un vector importante en la economía de la droga, como ruta que garantiza el encadenamiento, la intermediación y la comercialización, pero, donde las poblaciones involucradas, muchas de ellas afrodescendientes, deben afrontar nuevas situaciones debido a la criminalidad y a la implementación de las políticas de seguridad y de lucha contra el narcotráfico de la región.

Este capítulo busca explorar los impactos de las políticas de seguridad y antinarcóticos implementadas en el Caribe centroamericano, en una región fronteriza marítima, prestando especial atención a lo que sucede entre el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Colombia) y de Bluefields, capital de la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS), ubicada en la costa Caribe nicaragüense. Su objetivo se centrará en conocer cómo el narcotráfico y las políticas de seguridad que se implementan afectan de manera diferencial las relaciones sociales, económicas y políticas que tradicionalmente han unido esta región.

Narcotráfico y políticas de seguridad en el corredor Caribe centroamericano

De acuerdo con Reyes y Duica (2006), el comercio asociado a las drogas ilegales afecta todas las fronteras colombianas. Por ellas salen las exportaciones ilegales y entran insumos químicos para la industria ilegal, armas para la guerra y las redes de protección a la industria y los bienes utilizados en los procesos de lavado de activos ilícitos. Así, entonces, las fronteras marítimas (en este caso la región del Caribe) se convierten en los corredores perfectos para el desarrollo de estas dinámicas de “exportación” de las drogas hacia Norteamérica y Suramérica. Por ello, las fronteras se convierten en sitios de interés de los grupos armados ilegales colombianos, quienes las utilizan como zonas de retaguardia a la vez que el Estado las concibe como lugares de importancia para la seguridad nacional (Valencia, 2015).

Desde la década de 1990, Colombia se consolida como uno de los principales países productores y exportadores de cocaína en el mundo y, por ello, ha sido protagonista de la recepción e implementación de las políticas de seguridad en la región. De acuerdo con Rosen y Zepeda (2016), desde la década de 1980, la Administración Reagan fijó como prioridad de seguridad nacional la guerra contra las drogas. Reagan convenció a la población de los Estados Unidos de que el narcotráfico representaba una de las principales amenazas para la seguridad de la nación y, en ese contexto, la región del Gran Caribe se convierte en un foco de atención, ya que por esta es donde la gran mayoría de las rutas tienen lugar, con el objetivo de asegurar el encadenamiento hacia Norteamérica. En este caso, veremos cómo las políticas de seguridad tienen que ver con una activa presencia de los Estados Unidos en la región del Caribe. Recordemos que durante la Guerra Fría los Estados Unidos construyeron todo un dispositivo de seguridad con el establecimiento de bases militares para evitar la expansión comunista. Terminada la guerra, en este nuevo contexto de seguridad, se hace un acercamiento a la región con políticas de interdicción y *law enforcement* para controlar la dinámica del tránsito de drogas provenientes de la región andina. Posteriormente, durante la presidencia de Bill Clinton (1993-2000), las estrategias de los Estados Unidos para combatir el narcotráfico continúan con la firma del Plan Colombia entre Colombia y este país (Mantilla, 2011, p. 46).

Luego del 11-S, los objetivos y las prioridades de la política exterior de los Estados Unidos cambian, y George W. Bush se propone combatir el terrorismo en todo el planeta, subordinando la guerra contra las drogas a

la lucha contra el terrorismo. En Colombia, Álvaro Uribe (2002-2010) prometió combatir a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) solicitando ayuda a los Estados Unidos y utilizando la estrategia de vincular a las FARC con actividades de narcotráfico y terrorismo. El apoyo brindado se centró en invertir el 80 % de los recursos en el Ejército y estrategias *hard power* como las fumigaciones o aspersiones, planteando la necesidad de combatir el narcotráfico como un factor asociado al terrorismo (Rosen y Zepeda, 2016).

Al asumir la presidencia de Colombia, Juan Manuel Santos se alineó con algunas de las declaraciones de la Comisión sobre Drogas y Democracia en América Latina, en las que se afirma que la guerra contra las drogas ha sido un fracaso y advirtió la necesidad de cambiar la estrategia para reducir los índices de violencia e inseguridad generados por el narcotráfico. A pesar de esta declaratoria, veremos que aquella persiste y, en el caso de la región del Caribe, los Estados Unidos siguen siendo un aliado y cooperante importante. De esta manera, es claro que este país actualmente continúa siendo un agente importante en la seguridad de la región. Lo demuestra el hecho de que tanto Colombia como otros países centroamericanos lo tienen como aliado estratégico, donde priman los convenios bilaterales (p. ej. entre México-EE. UU., Colombia-EE. UU.).

Es claro, entonces, que los Estados Unidos han tenido una presencia constante y han implementado estrategias diferenciadas de seguridad y lucha contra el narcotráfico en la región:

Así en un país como Colombia las políticas han estado orientadas hacia la reducción de la producción y la oferta de drogas a través del Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina; en la región centroamericana, los proyectos de asistencia estadounidense a través del Plan Mérida se han concentrado en el combate a la amenaza del tráfico de drogas, armas y personas. (Mantilla, 2011, p. 47)

Para el caso del Caribe insular colombiano, el énfasis se ha puesto en los programas de interdicción marítima, que con acuerdos internacionales buscan frenar el tráfico de drogas en altamar. Desde la Política de Defensa y Seguridad Democrática implementada por Álvaro Uribe y posteriormente con la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad implementada por Juan Manuel Santos, se ratifican los acuerdos de interdicción

marítima¹ y de cooperación militar con los Estados Unidos para garantizar la lucha contra el narcotráfico y la vigilancia de fronteras en la región. Un ejemplo de ello es la emisión de esta segunda política, que estrecha los mecanismos de cooperación militar con los Estados Unidos para asegurar el combate al narcotráfico en las aguas del mar Caribe (Valencia, 2015).

Otra situación que se destaca es que, para el caso regional del Caribe, veremos que tanto Colombia como Nicaragua hacen parte del corredor centroamericano, donde la criminalidad organizada transnacional controla las rutas de tráfico de la droga. Por ello, las estrategias en esta región se enfocan en perseguir el fenómeno de intermediación, situación diferente de la región andina, donde se han privilegiado las políticas de lucha contra el fenómeno de producción. Aquí es importante señalar que esta región históricamente ha sido utilizada como un corredor para la realización de actividades comerciales y, en general, el Caribe ha sido utilizado como una región de paso para el desarrollo de actividades ligadas al narcotráfico:

La situación geográfica del Caribe lo ubica como puente entre los principales países productores de drogas ilícitas (Colombia, Venezuela, Perú y Bolivia) y los principales países consumidores de drogas ilícitas (Estados Unidos y Europa). Esta situación hace que el Caribe se constituya en un corredor de todo tipo de flujos ilegales, además, teniendo en cuenta que la mayor parte de la cocaína se transporta por mar, la región se hace aún más vulnerable al tráfico marítimo. (Mantilla, 2010, p. 273)

Frente a esta situación en el corredor centroamericano, sobresale la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, adoptada por los jefes de Estado del Sistema de Integración Centroamericana, que desde 2007 se proyecta como un instrumento regional para la coordinación de acciones en seguridad. Aun así, varios analistas de seguridad en la región opinan que dicha estrategia no

¹ De acuerdo con la Sentencia C-239/2012, de 22 de marzo, la interdicción marítima se define como un procedimiento adelantado por la Armada Nacional que se encuentra intensamente regulado por el derecho interno, además de sus soportes en los compromisos adquiridos en el ámbito internacional. Un procedimiento que puede ocurrir tanto en aguas jurisdiccionales como internacionales sobre naves, buques o en general embarcaciones de origen nacional o extranjero, sobre individuos colombianos o de otras naciones, y autorizar la detención de máquinas, visita, inspección y el desvío a puerto, para ser puestos a disposición de las autoridades competentes, cuando se encuentren pruebas o indicios de que se dedican al tráfico de estupefacientes o sustancias psicotrópicas o de los productos esenciales para su elaboración, sin contar en este último caso con las autorizaciones requeridas.

es acertada, porque tiene un fuerte componente militar que responde a los intereses de los Estados Unidos en la región y a las acciones previstas por el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida, que se han implementado en Colombia y México, respectivamente. Por último, vale la pena resaltar que en 2015 Nicaragua y Rusia anunciaron el incremento de la cooperación en la lucha contra el narcotráfico, para lo cual Rusia estableció en Managua un centro de capacitación antidroga abierto a la participación de todos los países de la región, a fin de patrullar con sus naves los mares territoriales y apoyar la lucha contra el narcotráfico (véase figura 1) (Torres, 2015, p. 237).



FIGURA 1. Ubicación del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Bluefields. Rutas Caribe occidental y Pacífico.

Fuente: Elaboración propia según la Dirección de Operaciones Navales (DIONA, 2012).

Dinámicas del narcotráfico en el Caribe centroamericano occidental: la consolidación de un corredor fronterizo

Según informes de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), en los últimos años ha disminuido la cantidad de cocaína enviada directamente de Suramérica a México y, en general, se ha privilegiado el paso de la droga desde Suramérica a Centroamérica, para después llegar a México. Vemos,

entonces, que los países que hacen parte del corredor centroamericano son aquellos por donde transita la mayor cantidad de droga que llega a este país, según el Departamento de Estado de los Estados Unidos (Torres, 2015, p. 241).

De esta manera, los cargamentos de droga dirigida a los Estados Unidos pasan primero por Centroamérica, lo que afecta de manera especial a Panamá, Nicaragua, Honduras y Guatemala. En el caso que abordaremos, veremos cómo este corredor centroamericano se configura con rutas que se establecen desde el Caribe continental colombiano, para después vincular a islas caribeñas como el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y de allí hacer su entrada a Centroamérica por lugares como Bluefields, ubicado en la costa caribe nicaragüense, para desde allí continuar a México con destino final a los Estados Unidos.

El archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina está localizado a 780 km de la costa caribe continental de Colombia, y a solo 220 km de la costa nicaragüense. Estas islas oceánicas comprenden una extensión de 44 km² de territorio emergido, que incluye los bancos y cayos de Roncador, Serrana, Bolívar y Quitasueño, rodeados por una gran extensión marina que dispone de 1614 km de zona económica exclusiva, que suma una extensión total del territorio de 300 000 km (Areiza, 2009, citado por Taylor, 2015). Desde mediados del siglo xx, la isla de San Andrés vive un proceso de intensa integración por parte del Estado colombiano a partir de su declaratoria como puerto libre y el posterior fomento a la industria turística. Por su parte, las islas de Providencia y Santa Catalina, al no vivir estos procesos de intervención económica, han permanecido más rezagadas del proceso de integración nacional, y hoy pertenecen al sistema de reservas de biosfera de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, con el fin de proteger su riqueza medioambiental.

Por otro lado, Bluefields es la cabecera municipal de la RAAS, costa caribe en Nicaragua. La RAAS se localiza en la parte sureste del país. Esta región se extiende desde el río Grande de Matagalpa al norte, hasta el río Indio al sur, y desde la costa caribe al este, hasta los departamentos de Boaco, Chontales y Río San Juan al oeste. Una de las características de esta región es que tiene una composición multiétnica. El territorio ha sido integrado por grupos étnicos como los misquitos, los mayagnas, los ramas (grupos indígenas), garífunas y creoles (grupos afrodescendientes). A diferencia de otros países en los que han existido iniciativas gubernamentales por integrar a los grupos étnicos, en Nicaragua estos grupos han estado históricamente marginados, ya que el Gobierno central de Managua ha priorizado las relaciones con las poblacio-

nes de la costa Pacífica. Sin embargo, desde 2003, el Estado nicaragüense se reconoce como multiétnico, y le otorga un régimen de autonomía especial a las regiones del Atlántico.

Las relaciones entre San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Colombia) y Bluefields (Nicaragua) datan de mediados del siglo XIX, cuando en Bluefields se establece un núcleo de familias sanandresanas. La labor comercial de las familias que se asientan en Bluefields y los intercambios familiares permiten que se establezca una estrecha relación entre estos lugares del istmo y las islas (Parsons, 1985, p. 116). Prueba de ello es la configuración de esta población creole anglófona que se origina a partir de lazos familiares y de relaciones comerciales, así como del uso compartido de una misma lengua (el creole de base anglófona y el inglés caribeño) y la religión protestante (Avello, 2002; Parsons, 1985; Sander, 2003).

Las relaciones entre Bluefields y San Andrés se complejizan cuando a comienzos del siglo XX, con la presencia económica y militar de los Estados Unidos en la región, se intensifica la migración de muchos de pobladores insulares del Caribe hacia varios lugares del continente centroamericano. La construcción del ferrocarril en Costa Rica y la del canal de Panamá en 1903 son obras que atraen a muchas personas desde las islas para emplearse como obreros en estos lugares del istmo. Estos intercambios comerciales permiten que se estrechen las relaciones entre las islas y el continente centroamericano, pero, sobre todo, contribuyen a la formación y consolidación de extensas redes familiares y comerciales que conectan las islas colombianas con Centroamérica y que se movilizan según ciertas coyunturas políticas y económicas.

Ahora, respecto de los casos que nos interesan, veremos que, en el caso particular de Colombia, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina cobra una gran importancia debido a su posición geoestratégica, que ha permitido que, desde hace muchos años, circulen por este diferentes tipos de mercancías lícitas e ilícitas. La persistencia en la realización de actividades ilícitas ha tenido por efecto que hoy diversos actores armados ilegales hagan presencia en la región. A ello hay que sumar que en los últimos años el archipiélago ha sido foco de la implementación de políticas relacionadas con el giro multicultural que hizo el Estado colombiano desde 1991 y con las políticas de seguridad que se implementan en la región con el objetivo de fortalecer la vigilancia fronteriza.

En el caso de Bluefields, ubicado en la costa caribe nicaragüense, veremos que emerge una situación parecida. Su ubicación sobre la costa ha permitido que sea tomado como un lugar de intermediación para llevar drogas que entran

desde el mar Caribe colombiano y tienen como destino final México y Norteamérica. Como lo mencionan algunas investigaciones realizadas por InSight Crime y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2012), las lanchas rápidas cargadas con toneladas de cocaína se mueven desde las costas colombianas, encontrando apoyo y refugio en diferentes lugares de la costa caribe de Nicaragua. Existe una serie de redes criminales locales encargadas de satisfacer estas necesidades que se ubican en las selvas de la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) y la RAAS (Torres, 2015, p. 242).

Estas regiones caracterizadas por la lejanía que tienen con las capitales de sus Estados, como Bogotá para el caso del archipiélago, y Managua para el caso de Bluefields, hoy sobresalen porque se han convertido en regiones violentas, ya que han sido destinadas como lugar de abastecimiento y acopio para las actividades ligadas al narcotráfico, como veremos a continuación.

Caso archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Colombia)

Para esclarecer la dinámica del narcotráfico en esta región del Caribe insular, es necesario hacer un breve barrido, a fin de comprender la configuración de las diferentes etapas de cómo se ha desarrollado esta actividad y la particularidad de sus dinámicas, que tienen relación con el contexto insular. En el caso de las islas, para la década de 1960 y 1970, son los capitanes isleños, grandes marineros y capitanes quienes se dedican a hacer algunas transacciones ilegales explotando sus conocimientos como buenos marinos. Debido a coyunturas políticas y económicas del momento, algunos marinos comienzan a familiarizarse con el contrabando de mercancías. Por ejemplo, a partir de la instauración del régimen socialista en Cuba y del posterior bloqueo por parte de los Estados Unidos, algunos se vinculan al contrabando de azúcar. Otro factor que complementa el desarrollo de estas actividades ilícitas es el cierre de fronteras marítimas, debido a la presencia norteamericana en la región y al inicio de sus doctrinas de seguridad ante el temor de la expansión comunista después de la Revolución cubana en 1959. Posteriormente, en la coyuntura de las guerras centroamericanas para la década de 1980, el archipiélago se convierte en un lugar estratégico para el contrabando de armas, que entran y salen desde y hacia el continente centroamericano.

El factor de conocer las rutas y tener los mercados abiertos son aspectos que favorecerán la vinculación de un sector de la población con el desarrollo de actividades ligadas a la emergencia del narcotráfico que se desarrolla en

Colombia para la década de 1980. En el caso de las islas, los cambios comienzan a notarse cuando, para finales de la década de 1980 y comienzos de la década de 1990, el cartel de Cali es el que descubre que, desde allí, la droga puede ser puesta para llegar a Centroamérica y subir al norte para encaminarse a los Estados Unidos. En estos años, la prensa registra la centralidad del archipiélago en el tráfico marítimo de la droga. En este momento, es común que, más que los capitanes mayores, sean hombres jóvenes quienes comiencen a ofrecer sus servicios como capitanes de lanchas rápidas, las conocidas *go fast*, para surtir de gasolina a barcos que llevan la droga o llevar drogas en menores cantidades.

Entre 1994 y 2008, la intensificación de las políticas internacionales y nacionales de control de tráfico y comercialización de las drogas como el Plan Colombia conllevan el debilitamiento de los carteles colombianos, que terminaron dejando libre el camino a los carteles mexicanos, que entran a disputarse la comercialización. Resaltamos la importancia del Plan Colombia firmado en 2000, con su importante componente para combatir el cultivo y el tráfico de drogas, firmado entre los presidentes Andrés Pastrana (1998-2002) de Colombia y Bill Clinton de los Estados Unidos y la posterior Política de Defensa y Seguridad Democrática implementada en ambos periodos de la presidencia de Álvaro Uribe (2002-2006, 2006-2010). En este contexto, el archipiélago cobrará aún más relevancia, ya que, desde allí, se garantiza el encadenamiento comercial desde Colombia, para llevar la droga hacia Centroamérica y México, y de ahí a los Estados Unidos u otros destinos internacionales.

A pesar de que durante años se realizaron actividades ilícitas y existieron enfrentamientos entre quienes entraron en el negocio, es solo a partir de 2008 que se da un punto de inflexión en las actividades ligadas a la ilegalidad y el narcotráfico, con la llegada de grupos de exparamilitares o las denominadas bandas criminales emergentes, que llegan para disputar las rutas y el control social y territorial. Según un estudio del Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (ODDR, 2012) en 2010, en San Andrés, se registraba la presencia de los grupos: Los Paisas, Los Urabeños y Los Rastrojos. Por tal razón, los repertorios de violencia en zonas de frontera como San Andrés y Providencia se intensificaron durante los últimos seis años.

Al cruzar la llegada de las bandas criminales emergentes a San Andrés Isla con el análisis que realiza Rico (2013) sobre los cambios que han sufrido estas estructuras, se identificaría que este proceso hace parte de la transición entre la fase de expansión y de fragmentación de estas estructuras y las disputas por hegemonizar las rutas del Caribe para asegurar el encadenamiento comercial de las rutas del narcotráfico hacia Centroamérica y México.

En el caso de las islas, ello implica una expansión geográfica nacional y un avance en el establecimiento de redes internacionales, que para ese momento significaba un restablecimiento de redes con lugares en Centroamérica como Bluefields y Monkey Point en Nicaragua y la Ceiba en Honduras (Goett, 2011). Lo que es claro es que las islas, de ser un lugar de apoyo logístico, pasaron a ser un lugar de disputa territorial y de encadenamiento comercial.

La introducción de estas nuevas dinámicas permite caracterizar las transformaciones que el narcotráfico ha tenido en el contexto insular. Para Guzmán (2005), es claro que las llegadas de estas estructuras generan cambios en la manera como se ha desarrollado el narcotráfico y su relación con las transformaciones de la violencia en las islas, lo cual permite establecer una periodización respecto del fenómeno. Para Guzmán,

existe un primer momento (1970-1990) en el cual el archipiélago es tan solo una zona de apoyo logístico para el narcotráfico y la realización de tareas ilegales, donde se suele prestar el reabastecimiento de combustible para las lanchas por marineros locales, el cambio de motores y de tripulación para continuar el recorrido hacia Centroamérica. Posteriormente viene un segundo momento (1990-2008) donde hay un mayor nivel de involucramiento por parte de los habitantes de la isla, que ya no solo prestan los servicios logísticos, sino que se implican con los traficantes y carteles colombianos a una mayor escala. Comienzan a entrar en el negocio aportando capital ya sea en especie o en dinero, pasan a ser parte de la nómina de los carteles, y con ello entran al engranaje del negocio desde la perspectiva económica y así mismo asumiendo las consecuencias derivadas de la política de control. (p. 14)

Durante este periodo, las realizaciones de actividades ilícitas no son vistas como un problema para la población insular, ya que, en su momento, estas no acarreaban mayores consecuencias inmediatas. Como lo analiza Sánchez,

la incorporación de los jóvenes raizales al narcotráfico sucedió con la permisividad de la comunidad, pues en la isla se desarrollaron condiciones sociales y culturales que permitieron la instauración de un orden social tolerante con las prácticas ilegales (Mantilla, 2011). Sin embargo, ello no fue visto como un problema de orden público o de seguridad ciudadana, puesto que no se tradujo en hechos violentos. (2016, p. 242)

Pero a diferencia de los momentos anteriores, se dibuja un tercer periodo a partir de 2008, desde que grupos asociados al paramilitarismo continental entran en las islas para controlar rutas, territorios y hacer cobros sobre las mercancías que se transportan. Dos cambios que se resaltan en este momento.

Primero, la incorporación de una lógica tercerizada dentro de la estructura definida en la cadena productiva de economía de la droga, lo cual significa nuevas formas de vinculación, siguiendo el modelo de los *outsourcings* para la contratación que utilizan las estructuras neoparamilitares en el continente colombiano, y que demuestran la diversificación y flexibilización de la cadena productiva. Aquí es importante resaltar el hecho que significa que jóvenes de las islas se vinculen con la pertenencia a estructuras mafiosas, hasta ese momento exógeno a las islas. Las nuevas generaciones que se vinculan son contratadas para hacer actividades de extorsión y, en algunas ocasiones, de asesinatos selectivos que obedecen a unas estructuras más amplias en respuesta a cadenas de mando que muchas veces tienen su origen en el continente. Así, a partir de este momento, ya no hay solo lancheros que prestan sus servicios para el transporte de drogas o gasolina, sino aquellos que se vinculan a la estructura mafiosa de estas organizaciones con “nuevos” oficios: minipatronos, extorsionistas y sicarios aparecen tardíamente en este contexto insular (Valencia, 2015).

Segundo, la utilización de nuevos repertorios de violencia relacionados con el desarrollo de actividades ligadas al narcotráfico. Si bien en las islas existe una tradición ligada a la ilegalidad, la llegada de estas prácticas violentas provenientes del continente introduce nuevas dinámicas como el miedo, las amenazas, las torturas y los asesinatos. De esta manera, la violencia se impone como una nueva manera de resolver conflictos y diferencias en una sociedad que tradicionalmente no recurre a ella, lo cual produce un aumento de víctimas asociadas al narcotráfico (véase tabla 1).

TABLA 1. Asesinatos violentos en San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

CAUSAS	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Arma blanca	0	1	4	1	1	4	1
Arma de fuego	4	8	18	20	11	17	18
Bolsa plástica	0	0	0	1	0	0	0
Contundentes	0	0	0	0	0	0	1
Punzantes	0	0	0	0	0	0	0
Total	4	9	22	22	12	19	20

Fuente: Fuente Policía Nacional (2014).

Este es un aspecto por resaltar, ya que la mayor parte de las víctimas en esta guerra del narcotráfico han sido hombres jóvenes, muchos de ellos nacidos en las islas. Se subrayan los aproximadamente cien asesinatos en ajustes de cuentas (en los últimos cinco años, de acuerdo con los reportes de la policía departamental), perdidos en altamar a causa de encuentros no declarados o por naufragios debidos a las difíciles condiciones en la navegación (más de sesenta en los últimos cinco años), o los más de trescientos detenidos en cárceles de los Estados Unidos y Centroamérica, que evidencia una importante pérdida de hombres jóvenes en el contexto insular (Abello, 2005-2006).

Estas situaciones han llevado al archipiélago a sumergirse en un nuevo contexto de violencia que sigue transformando la configuración de sociabilidades en medio de una gran tensión entre violencia e ilegalidad. A partir de nuevos repertorios, se desestabiliza esta sociedad caracterizada por poseer fuertes lazos comunitarios que, a pesar de la relación histórica con la ilegalidad, no está acostumbrada al uso excesivo de la violencia sobre sus pobladores. Así, en las islas, paralelo a la aceptación del narcotráfico, hay un repudio y un miedo colectivo por estas nuevas prácticas que han sido introducidas y que ahora se comparten con otros lugares en este corredor Caribe centroamericano como Bluefields en Nicaragua.

Caso Bluefields (Nicaragua)

Aquí, el mar lo da todo. Esta es gente de mar. Del mar salen las langostas que durante ocho meses pescan cuando no hay veda. Por el mar se transportan, porque los pueblitos y aldeas costeras que rodean a Bluefields y componen la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS) no tienen acceso por tierra. Puro mar, pura panga. Por el mar se mueven los barcos caracoleros que llevan a los indígenas varias semanas a los cayos a traer aquellos enormes caracoles. Por el mar patrulla la gente del capitán. Por mar entran los colombianos con su cocaína y sus fajos de dinero.

Oscar Martínez, “Langostas, pangas y cocaína”

Bluefields es un municipio de Nicaragua ubicado en la costa caribe, cabecera municipal de la RAAS, localizada en la parte suroriental del país. Esta región se extiende desde el río Grande de Matagalpa al norte hasta el río Indio al sur y desde la costa caribe al este hasta los departamentos de Boaco, Chontales y Río San Juan al oeste. Una de las características de este lugar es que tiene una composición multiétnica integrada por seis etnias: misquitos, mayagnas, creoles, ramas, garífunas y mestizos. Aquí resaltamos

a la población creole, descendiente de africanos libertos y de una migración inglesa producto de la presencia británica que habita la región de Bluefields, Rama Cay, las dos Islas del Maíz (Corn Islands) y Pearl Lagoon. De acuerdo con esto, la población creole de Bluefields tiene estrechos lazos familiares y comerciales con la población isleña-raizal del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Así como sucede para el caso de San Andrés y Providencia, el narcotráfico en Bluefields ha vivido una serie de transformaciones. A pesar de que en la región se realizaron actividades ilegales ligadas al contrabando de mercancías desde comienzos del siglo xx, hoy encontramos que Bluefields esta monopolizado por redes de narcotraficantes que establecen relaciones con Colombia y México para asegurar el encadenamiento de la droga desde Centroamérica hasta Norteamérica. Para comprender la transformación de este fenómeno, recordemos que Bluefields se erige como una región de importancia comercial para Nicaragua a finales del siglo xix e inicios del siglo xx. Uno de los momentos históricos más recordados que nos demuestra esta situación es cuando el Gobierno del general José Santos Zelaya en 1894 envía al general Rigoberto Cabezas para la reincorporación de la región al territorio nacional, ya que, para Zelaya, este territorio estaba compuesto de dos elementos problemáticos para la construcción nacional: “negros y contrabandistas, que además abogaban su pertenencia como protectorado de Inglaterra” (Malespín, 2003, p. 102). Para el Gobierno central, era evidente la importancia y el potencial económico de la Mosquitia, debido a las estrechas relaciones comerciales que tenía con el sur de los Estados Unidos.

Por esta razón, a comienzos del siglo xx, se decide su incorporación a la nación nicaragüense con un enfrentamiento militar. Este episodio, en la historiografía local, será conocido como la revolución de 1926, caracterizada por un enfrentamiento entre Managua y aquellos pobladores locales que se levantan liderados por el general Roberto Hudgson, marino y comerciante de la región. La reincorporación consistía en homogeneizar la población de Nicaragua para crear una identidad de la nueva nación: hispanohablante, católica y dedicada a actividades legales. La nueva identidad pretendía ser implantada ignorando la cultura y las tradiciones de la costa Caribe, lo cual generó profundos conflictos socioculturales. La reincorporación de la reserva de Mosquito terminó en la “fundación del departamento de Zelaya, cuya cabecera departamental sería Bluefields” (Malespín, 2003, p. 103). La búsqueda de la autonomía para la costa atlántica duró décadas, y fue clara su configuración diferencial ante el proyecto mestizo que se

consolidaba en Managua y la región pacífica. Según Malespín, esta lucha se origina antes de la Revolución Popular Sandinista, y se sustenta en las marcadas diferencias culturales, políticas y económicas establecidas entre la costa pacífica y la costa caribe.

Posteriormente, durante las décadas del Gobierno de la familia Somoza, el asunto de la autonomía fue totalmente archivado hasta llegar la caída de la familia gracias al triunfo de la Revolución Sandinista de la década de 1980, tras lo cual se retoma la discusión sobre la relación entre Managua y las regiones del Atlántico. La lucha de los sandinistas, sustentada en la idea de consolidar un proyecto nacional, ignoró los reclamos de las poblaciones étnicas de esta región. Este hecho enfrentó a las comunidades indígenas y a la población creole y garífuna de la costa caribe con los sandinistas, a pesar de que estos primeros apoyaron la revolución. Después de años de discusión, finalmente el Gobierno sandinista llegó al acuerdo de concesión de la autonomía regional para la costa atlántica, según la Constitución de 1987. En la Constitución, se reconoció la autonomía regional tanto de la RAAN como de la RAAS y los derechos diferenciales para las poblaciones indígenas (ramas, misquitos) y afrodescendientes (creoles y garífunas).

Con la caída de los sandinistas en 1990, la autonomía costeña pasó a ser un asunto de baja intensidad para el Gobierno de Violeta Barrios de Chamorro y la centralización de los recursos se intensificó, aunque ya había un gobierno y un consejo regionales (Malespín, 2003, p. 106). La situación se fue acentuando en el tiempo hasta que finalmente el Gobierno de Enrique Bolaños (2002-2007) promulgó el reglamento de la Ley de Autonomía. Esta situación ha generado en la población posiciones encontradas, sobre todo porque acrecienta el distanciamiento entre la costa atlántica y el Gobierno central, de manera que los habitantes de la RAAN y la RAAS no se sienten representados por su gobierno y, por el contrario, sienten que la autonomía y los derechos reconocidos han sido vulnerados y no son suficientes para ejercer un proyecto autonómico en la región. La articulación de la lejanía y la pobreza de las regiones autonómicas del Atlántico frente al proyecto mestizo del Pacífico sumada a su condición fronteriza ha permitido que hace algunas décadas el desarrollo de actividades ilegales y del narcotráfico se fortalezcan tanto en estas dos regiones.

Lo que veremos es que, en Bluefields, al igual que en San Andrés y Providencia, la realización de estas actividades se ha transformado, y ha configurado complejas articulaciones entre seguridad y multiculturalismo como políticas de Estado. Para la década de 1980, se sabe de la existencia de

la ruta de la langosta, por donde se contrabandeaban armas en el contexto de la Revolución sandinista. Al igual que en San Andrés, muchos hombres marineros y capitanes se vinculan a la realización de actividades ilegales, debido al conocimiento que tienen sobre el mar, sus rutas, que además aprovechan a causa de las redes familiares que se extienden por toda la costa caribe, desde Monkey Point al sur pasando por Bluefields, hasta Pearl Lagoon en el norte de la RAAS. Posteriormente, para la década de 1990, en el marco del *boom* de los carteles colombianos, se sabe que los pobladores locales comenzaron a vincularse al narcotráfico con la recolección de paquetes de cocaína que llegaban a través del mar y de la prestación de servicios con ser lancheros o prestar servicios de tanqueo de gasolina. Como lo señala Hodgson (2012), historiador local, en su libro *La ruta de la langosta*,

La droga apareció a inicios de los años 90. La gente en las comunidades agarraba esa droga y buscaba cómo trasladarse a Managua para venderla, pero la Policía comenzó a capturarlos. Eran campesinos y pescadores pobres. Con la droga podían comprar lanchas, plantas generadoras de energía eléctrica, camas, podían levantar sus casas de tambo, ostentar joyas. Con el dinero de la droga la gente de las comunidades podía (y puede) viajar hasta Bluefields y comprar en las grandes tiendas de electrodomésticos. En un municipio donde la incidencia de pobreza es de 94,9 %, la droga empezó a llenar el vacío que provocaba el desempleo y el olvido estatal. (2012, p. 23)

Para la primera década del siglo XXI, algunas dinámicas comienzan a cambiar, ya que se vuelve cada vez más común la prestación de servicios a nuevas estructuras que controlan el narcotráfico en la región. El fortalecimiento del corredor del Caribe centroamericano ha tenido por efecto la diversificación de actividades logísticas, garantizar la intermediación, es decir, comienzan a sobresalir fenómenos como la construcción de pistas ilegales para la creación de rutas aéreas, el establecimiento de lugares de acopio y descanso en la costas a fin de asegurar el encadenamiento comercial de la droga que articula rutas marítimas y terrestres o el apoyo en carga de gasolina a embarcaciones que circulan por el mar.

Para finales de la primera década del siglo XXI, la situación se transforma y comienza a deteriorarse por confrontaciones de grupos criminales que quieren tener el control territorial y tienen relación con la presencia de estructuras vinculadas a carteles mexicanos que traen nuevas actividades y

repertorios de violencia que aumentan las tasas de homicidios de la región. De acuerdo con la JIFE (2016), además de los circuitos para la transportación de la cocaína, se han encontrado laboratorios y la incautación de precursores químicos para la elaboración de metanfetaminas (Torres, 2015). Entre 2004 y 2009, la media del índice delictivo por cada 10 000 habitantes en Bluefields fue de 424 casos, mientras a nivel nacional era de 236. Esto nos permite ver cómo las dinámicas del narcotráfico se transforman ante la diversificación y la presencia de nuevas estructuras en la realización de actividades ligadas al narcotráfico. Aun cuando Nicaragua no es un país productor o consumidor, el que se haya convertido en uno de los corredores estratégicos del encadenamiento de la droga hacia los Estados Unidos tiene por efecto el aumento de la violencia en la región (véase figura 2).

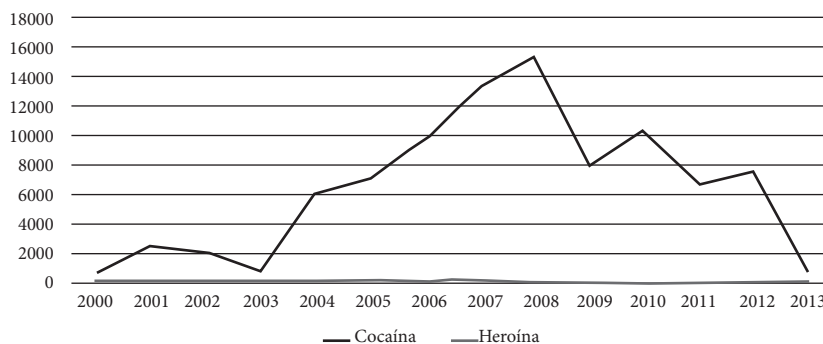


FIGURA 2. Incautaciones de cocaína en Nicaragua.

Fuente: Torres (2015).

Tanto en San Andrés y Providencia como en Bluefields, si bien el factor geográfico es importante en la inserción de estos lugares en las cadenas de intermediación del narcotráfico, se deben considerar otros factores que se constituyen en causa de la presencia de actividades ilegales en la región. Actualmente, esta vive una crítica situación socioeconómica, ya que tanto en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina como en Bluefields se vive en altas condiciones de pobreza y exclusión social en comparación con otros lugares de sus respectivos países. Para el caso de San Andrés, por ejemplo, las necesidades básicas insatisfechas crecieron al 40,84 %, según datos del censo nacional de 2005, y en las regiones autónomas del Atlántico en Nicaragua, la población bajo la línea de pobreza se encontraba en casi el 76 % para aquellas que habitan contextos rurales (Abello, 2005-2006). Este

es un aspecto de gran importancia, puesto que la región afronta una de las mayores situaciones de desempleo, altos índices de pobreza y una de las tasas de encarcelamiento más altas del mundo.

Lo anterior nos muestra que, en el caso regional, amplios sectores de población con pocas oportunidades económicas se vinculan a negocios ilegales y narcotráfico:

La pobreza económica de Nicaragua (y el archipiélago), su limitada capacidad para luchar contra la droga y garantizar la seguridad fronteriza, unida a la escasa población de sus regiones, crean condiciones propicias para que las organizaciones de traficantes de drogas transporten drogas, armas y dinero en efectivo, y establezcan laboratorios e instalaciones de almacenamiento clandestino. (JIFE, 2014, citado por Torres, 2015, p. 240)

Además de su ubicación, la gran fragmentación territorial hace que en la región sea muy común encontrar múltiples lugares inhabitados y con poco control territorial y marítimo, lo cual amplía el margen de posibilidades para los traficantes de la zona. Así es como el corredor centroamericano se reposiciona como un vector importante en la economía de la droga como ruta que garantiza el encadenamiento, la intermediación y la comercialización, pero donde las poblaciones involucradas, muchas de ellas afrodescendientes, deben afrontar nuevos retos en función de la militarización y securitización que se ejerce sobre la región (véase la figura 3).

Recomendaciones finales: gobernanza regional, multiculturalismo y seguridad

Las dinámicas del narcotráfico que actualmente se viven tanto en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina como en Bluefields hacen explícita la emergencia de nuevos repertorios de violencia percibidos tanto en las prácticas y relaciones sociales como en las relaciones de apropiación territorial. Sin embargo, también es claro que a estos cambios subyacen grandes procesos de transformación macroeconómica, además de los cambios de las relaciones de producción de la economía del narcotráfico y de sus lógicas de poder, que buscan nuevos corredores y nuevas actividades productivas.



FIGURA 3. Incautación en Bluefields de cargamento de droga en lancha rápida proveniente de San Andrés.

Fuente: *El Meridiano* (2017).

En el caso de estos territorios del Caribe occidental centroamericano, encontramos antiguas y nuevas estructuras del narcotráfico que vinculan una gran cantidad de jóvenes, hombres y mujeres, que cada vez más se insertan en el desarrollo de actividades ilícitas. Lo que es claro es que hay una tendencia a vincular una población cada vez más joven, que puede tener relación con la falta de oportunidades que existe a nivel regional. Las elevadas remuneraciones que generan este tipo de trabajos, sumado a la difícil situación económica en que está sumergida la región desde hace algunos años, hace que muchos jóvenes decidan vincularse a este tipo de negocios. Es visible, entonces, que en esta región fronteriza golpeada por el narcotráfico y habitada en su gran mayoría por población afrodescendiente existe un patrón de desigualdad, a pesar de la existencia de importantes actividades económicas. En ese sentido, algunas de las estrategias de lucha contra el narcotráfico que se implementan en la región no abordan la situación de fragilidad del contexto socioeconómico de insularidad y la frontera propios de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Bluefields. Aquí sería importante que las instituciones locales se enfoquen en crear oportunidades para los jóvenes que tienden a vincularse a estas actividades de acuerdo con los contextos fronterizos en los que habitan.

Un segundo aspecto por resaltar es que una de las consecuencias más importantes del narcotráfico a nivel territorial es el papel que desempeña la

seguridad en este contexto insular, marítimo y fronterizo. Así, en los últimos años, encontramos un aumento de políticas de interdicción en la lucha contra el narcotráfico a escala transnacional. Un componente muy importante son las políticas de control y los ejercicios de interdicción marítima que buscan frenar el narcotráfico a nivel transnacional, haciendo un control importante a las embarcaciones y personas que transitan por el espacio marítimo. Un efecto de ello es que el corredor del Caribe centroamericano, al ser un territorio originado por redes, migraciones e intercambios propio de estos contextos fronterizos y marítimos, comienza a fracturarse en función de las cada vez mayores actividades de control y seguridad que se realizan en nombre de la lucha contra el narcotráfico. Un asunto muy importante es visibilizar cómo el narcotráfico afecta la movilidad marítima y la configuración política de la región. Un efecto de ello, por ejemplo, es la ruptura de redes multiterritoriales que antes conectaban todo este territorio. Con el aumento de controles por parte de Fuerzas Militares de ambos Estados y de la presencia de la vigilancia estadounidense, la circulación se ha hecho mucho más restringida y las actividades de este contexto, como la pesca, comienzan a debilitarse en nombre de la seguridad nacional.

La implantación de políticas de seguridad que refuerzan el componente militar tiene como efecto la estigmatización de los grupos poblacionales que sufren los impactos del narcotráfico, en la medida en que tales intentos por realzar la seguridad pública generan cierto tipo de conservadurismo social, en el que se ven mezclados sentimientos de discriminación, tensión y miedo. Así es como, en algunas ocasiones, las personas que habitan los territorios controlados por el narcotráfico empiezan a ser vistas como una amenaza a la seguridad nacional. Tal es el caso de los pobladores de este corredor del Caribe centroamericano que, tanto en Colombia como en algunos lugares de Centroamérica y el Caribe, comienzan a ser asociados como narcos, y por ende perseguidos por toda la institucionalidad de la seguridad transnacional. Ello se refleja en cómo, desde finales de la primera década del siglo XXI, aumentan los casos de embarcaciones de pescadores tanto sanandresanos como nicaragüenses que son detenidos en altamar por cuerpos militares estadounidenses. Algunas veces las detenciones finalizan en la base de Guantánamo con procesos de violación de derechos humanos. En ese sentido, la securitización es una gubernamentalidad basada en la desconfianza y el miedo hacia un otro que se hace indeseable (Bigo, 2002, citado por Hyndman, 2007). Una recomendación en este aspecto sería que las políticas de seguridad deberían reforzar su perspectiva regional en cuanto a

cooperación, tratando no solo de privilegiar el componente militar. En este sentido, es muy importante fortalecer un enfoque de seguridad humana, que además aporte a la comprensión de los contextos insulares, fronterizos y marítimos tanto de Bluefields como del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Por ello, sería muy importante que, además de existir tratados de cooperación militar en la región para garantizar la seguridad, se pensarán políticas de cooperación para proteger los ecosistemas marinos y fortalecer la actividad pesquera que ha sido de gran importancia en la región.

Un aspecto que contribuye a la securitización de la región es que, a la vez que se aumentan las estrategias de lucha contra el narcotráfico, incrementa la necesidad de vigilancia de fronteras marítimas por la presencia de actores de distinto tipo en la región. A partir del aumento de actividades del narcotráfico en el vector del Caribe occidental, unido a los resultados del fallo de La Haya en noviembre de 2012 y de la decisión de Nicaragua de dar comienzo a la construcción del canal interoceánico, comiencen a aparecer otros actores como China o Rusia, lo cual tiene por consecuencia el tensionamiento del escenario geopolítico de la región. Por ello, es muy importante para las instituciones de Gobierno local tener presente que muchas de las decisiones y políticas que se implementan se relacionan con dinámicas de tipo internacional.

El archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es un buen ejemplo de lo que puede suceder ante la firma de un posacuerdo en Colombia. Su caso bien podría proyectar lo que sucederá en el país: una región sin la presencia histórica de actores armados, como grupos guerrilleros, vive hoy una situación de violencia inédita ligada a la presencia de estructuras asociadas al paramilitarismo emergente, que buscan asegurar el control territorial. Por ello, es muy importante que las autoridades de Gobierno local se preparen para abordar la persistencia de grupos armados ilegales asociados al narcotráfico, que se vinculan a la criminalidad organizada. Ello obliga a plantear estrategias dirigidas a la necesidad de atender la diversidad de actores que en este momento entran en relación (y a comprender la manera en que ejercen control territorial con la coacción armada, de la vinculación de grupos armados informales, del aumento del microtráfico y de la criminalidad transnacional).

Finalmente, un efecto no imaginado de las dinámicas del narcotráfico es que las acciones colectivas ligadas a los procesos de movilización política y del reconocimiento a la autonomía en cada uno de estos lugares disminuyen frente al arraigo de la violencia asociada al narcotráfico. Por tanto, las dinámicas

de las reivindicaciones políticas de la población raizal en el archipiélago como de la población creole en la RAAS se ven debilitadas a pesar de situaciones como el resultado del fallo de La Haya en 2012. Un aspecto que resaltar de esta situación es que las formas de regulación implementadas desde las políticas multiculturales nos demuestran cómo el reconocimiento configura una nueva gubernamentalidad que, sumada a las políticas de seguridad para contener al narcotráfico, se convierten en un dispositivo para el gobierno de las poblaciones que han permanecido en las regiones fronterizas. Por ello, veremos que las problemáticas que aquejan a esta región hacen que las políticas de seguridad que se implementan sean multidimensionales y aplicadas en distintas escalas: la lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado, pero también la vigilancia de fronteras y la seguridad nacional. Aquí vale la pena resaltar los complejos engranajes que surgen en las políticas de gobernanza estatal, ya que, en el caso del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y de Bluefields, vemos cómo a la par que se implementan políticas diferenciales que buscan beneficiar a la población isleña raizal y a la población creole de la RAAS nicaragüense, también se fortalecen las políticas de seguridad que muchas veces terminan por vulnerar sus derechos. Vemos, entonces que, frente a una historia de lejana presencia nacional estatal, la seguridad y las políticas diferenciales multiculturales se convierten en estrategias para garantizar la gobernanza de una cada vez más fracturada región, donde la circulación marítima cada vez se hace más difícil en una región que se hizo con los intercambios del mar (Valencia, 2015).

En estas zonas fronterizas, pensadas como lejanas o apartadas, las relaciones con el Estado presentan tonos más problemáticos, ya sea por su ausencia, ya sea por la implementación de políticas (modernizadoras, multiculturales, de seguridad), que conllevan situaciones de intenso cambio social. Para el caso colombiano y nicaragüense, los procesos de constitución de fronteras han tenido lugar con disputas por territorios, lo cual se termina traduciendo en luchas simbólicas por influenciar ideológicamente a las poblaciones. Desde la década de 1990, las políticas estatales, además de preocuparse por aspectos jurídicos sobre el espacio, han tendido a focalizarse en grupos étnicos (indígenas y afrodescendientes para este caso) con el reconocimiento multicultural y en las tecnologías de incorporación nacional, con proyectos de modernización y de la implementación de políticas de seguridad ante el fortalecimiento del narcotráfico en la región.

Referencias

- Abadía, A. A. y Valencia P., I. H. (2016). Elecciones en San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Santa Catalina, entre lejanías y cercanías con el poder nacional. En F. Barrero (ed.), *Elecciones regionales 2015: los retos de un país camino hacia la paz* (pp. 15-58). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Abello Vives, A. (2005-2006). La nieve sobre el mar: una frontera Caribe cruzada por el tráfico de drogas: el caso de Colombia y Nicaragua. *Aguaita*, 13-14, 1-7.
- Álvarez-Correa, G. y González R., M. (2012). *Drugs and sea: política pública, geografía del consumo y expendio de sustancias psicoactivas de los jóvenes escolares en la isla de San Andrés*. Bogotá: IEMP Ediciones.
- Avello, F. (2002). La diáspora creole anglófona del Caribe occidental. *Jangwa Pana*, 2(1), 3-16.
- Avello, F., Ortiz, F., García-Taylor, S. A. y Castellanos, O. (2012). Dinámicas de las movilizaciones y movimientos en San Andrés Isla: entre la acción pasiva y la regulación nacional (1910-2010). En Y. Solano Suárez (ed.), *Cambios sociales y culturales en el Caribe colombiano: perspectivas críticas de las resistencias*, (pp. 43-9). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Baird, A. (2012). Negotiating Pathways to Manhood: Rejecting gangs and violence in Medellín's periphery. *Journal of Conflictology*, 3(1), 30-41.
- Bernal, C. y Quintero, P. (2002). *Turismo y desarrollo sostenible: una perspectiva desde lo ambiental y lo económico para San Andrés Isla, Colombia*. Manuscrito no publicado, Universidad Nacional de Colombia, San Andrés y Providencia.
- Bobea, L. (2009). Criminalidad organizada: los piratas modernos del Caribe. En H. Mathieu y P. Rodríguez Arredondo (eds.), *Anuario 2009 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe* (pp. 243-27). Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Castellanos, O. (2006). *Procesos participativos en el Caribe insular* (Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia, San Andrés y Providencia, Colombia).
- Catanzaro, R. (1985). Enforcers, entrepreneurs, and survivors: How the Mafia has adapted to change. *British Journal of Sociology*, 36(1), 34-57.
- Dirección de Operaciones Navales (2012). *Comando Específico de San Andrés y Providencia*. Seminario Internacional sobre Interdicción Marítima.
- Goett, J. (2011). Citizens or anticitizens? Afro-descendants and counternarcotics policing in multicultural Nicaragua. *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, 16(2), 354-379.
- Gordon, J. (2010). *Meridiano 82: la ruta de la langosta*. San Andrés: Academia de la Historia de San Andrés.

- Guzmán, D. (2005). *Descripción del proceso de estructuración social en San Andrés Isla desde el fenómeno del narcotráfico: apuntes para un debate teórico* (Tesis de grado, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá).
- Hyndman, J. (2007). The securitization of fear in Post-Tsunami Sri Lanka. *Annals of the Association of American Geographers*, 97(2), 361-372.
- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (2011). *Delitos y drogas en Bluefields*. Managua: Instituto de Estudios Estratégicos y políticas Públicas.
- Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (2016). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2015*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Malespín Jirón, A. (2003). *Bluefields en la memoria*. Managua: Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense.
- Mantilla, S. (2011). Narcotráfico, violencia y crisis social en el Caribe insular colombiano: el caso de la isla de San Andrés en el contexto del Gran Caribe. *Estudios Políticos*, 38, 39-67.
- Martínez, O. (2012, enero 15). Angostas, pangas y cocaína. *Revista Cronopio*. Recuperado de <http://www.revistacronopio.com/?p=7234>
- Molnar, E. (2010). *Tierra y etnia en la costa atlántica después de 1979*. Ponencia presentada en X Congreso Centroamericano de Historia, University of Pittsburgh.
- Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (2012). *Presencia de organizaciones guerrilleras y Bacrim en territorio colombiano 2012*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2012). *Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe: una evaluación de las amenazas*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- Ovalle, L. P. (2006). Las redes transnacionales del narcotráfico y su territorialización en Baja California. En E. Garduño (coord.), *Cultura, agentes y representaciones sociales en Baja California* (pp. 205-231). México: Universidad Autónoma de Baja California.
- Parsons, J. J. (1985). *San Andrés y Providencia: una geografía histórica de las islas colombianas del Caribe*. Bogotá: El Áncora.
- Policía Nacional de Colombia, Departamento de Policía San Andrés, Providencia y Santa Catalina (2014). Datos estadísticos, muertes y homicidios. N.º S-2013.
- Quintero, P. (2004). *El turismo como estrategia de desarrollo económico sostenible: el caso de San Andrés Isla, Colombia* (Tesis de grado, Universidad Nacional de Colombia, San Andrés, Colombia).
- Reyes Posada, A. y Duica Amaya, L. (2006). *El narcotráfico en las relaciones fronterizas en Colombia*. Bogotá: Ministerio del Interior y Justicia.

- Reygadas, L. (2005). *La desigualdad más allá del multiculturalismo*. Recuperado de <http://www.ram-wan.net/restrepo/cultura/la%20desigualdad%20despues%20del%20multiculturalismo.pdf>
- Rico, D. (2013). Las dimensiones internacionales del crimen organizado en Colombia: las Bacrim, sus rutas y refugios. En J. C. Garzón y E. L. Olson (eds.), *La diáspora criminal: la difusión transnacional del crimen organizado y cómo contener su expansión* (pp. 27-57). Washington, D. C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Rosen, J. D. y Zepeda Martínez, R. (2016). La guerra contra las drogas y la cooperación internacional: el caso de Colombia. *cs*, 18, 63-84.
- Sala Negra de El Faro (2015). *Crónicas negras desde una región que no cuenta*. México: Aguilar.
- Sánchez Jabbar, A. M. (2016). Violencia y narcotráfico en San Andrés. En A. Meisel Roca y M. Aguilera Díaz (eds.), *Economía y medio ambiente del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina* (pp. 235-249). Bogotá: Banco de la República. Recuperado de <http://babel.banrepcultural.org/cdm/compoundobject/collection/p17054coll18/id/325>
- Sander, G. (2003). *Centroamérica y el Caribe occidental: coyunturas, crisis y conflictos, 1503-1984*. San Andrés y Providencia: Universidad Nacional de Colombia.
- Sentencia C-239/2012, de 22 de marzo, captura efectuada en naves sujetas a una operación de interdicción marítima.
- Taylor, S. (2015). *De la integración a la autodeterminación: el caso del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*. Manuscrito no publicado, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social Occidente, México).
- Torres Romero, M. (2015). El crimen organizado y la seguridad en Nicaragua. En C. Niño Guarnizo (ed.), *Anuario 2015 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe* (pp. 235-252). Bogotá: Friedrich Egbert Stiftung.
- Valencia Peña, I. H. (2011). Impactos del reconocimiento multicultural en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina: entre la etnización y el conflicto social. *Revista Colombiana de Antropología*, 47(2), 69-95.
- Valencia Peña, I. H. (2015). Multiculturalismo y seguridad fronteriza en el archipiélago de San Andrés y Providencia. *Análisis*, 6.

*El posconflicto y el problema de las
drogas ilícitas*

El posconflicto en Colombia: riesgos y desafíos ante el problema de las drogas ilícitas

Mayor General Nicacio de Jesús Martínez Espinel*

Fabricio Cabrera**

Néstor Rosanía***

Introducción

Este capítulo incluye temas relacionados con las drogas ilícitas y la forma como pueden llegar a entorpecer otros referidos al punto de narcotráfico, al implementar los acuerdos de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Se prefirió emplear drogas ilícitas y no narcotráfico, por considerar que este último término representa un eslabón dentro del sistema de producción de drogas ilícitas. Las principales temáticas que se trabajaron fueron cultivos ilícitos, procesamiento químico (producción de pasta) y narcotráfico.

En cuanto a los grupos al margen de la ley, se tuvieron en cuenta aquellos cuyas actividades pueden afectar la implementación de lo pactado sobre

* Mayor General del Ejército de Colombia. Es magíster en Seguridad y Defensa Nacionales, especialista en Administración de Recursos para la Seguridad y Defensa Nacional y especialista en Gerencia de Recursos Humanos. Actualmente, es el Inspector General del Ejército de Colombia. Correo electrónico: martinezn@esdegue.mil.co

** Brigadier General de la Reserva Activa del Ejército. Es magíster en Estudios Políticos, magíster en Seguridad y Defensa Nacionales y Especialista en Relaciones Internacionales. Correo electrónico: facaor@gmail.com

*** Profesional en Derecho, con estudios de especialización en Alta Gerencia de la Defensa Nacional de la Universidad Militar Nueva Granada. Tiene Maestría en Seguridad y Defensa Nacional de la Escuela Superior de Guerra (Colombia) y está cursando la Maestría en Estudios Estratégicos de la Escuela de Guerra Naval (Argentina). Es investigador en temas de seguridad y defensa, seguridad internacional, insurgencia, terrorismo, conflicto armado y política latinoamericana. Correo electrónico: director@cesdai.org

drogas ilícitas en el acuerdo de paz con las FARC: Los Pelusos, Los Puntilleros, grupos armados organizados (GAO) como el Clan del Golfo y el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

Como característica singular del conflicto armado colombiano, es necesario mencionar que se trata de un conflicto que se desarrolló bajo espirales de violencia generacionales, cuyas causas estructurales no se resolvieron, sino que fueron dando paso a la mutación de actores armados. Precisamente, este fenómeno cíclico en esta última espiral se identificó, desde la violencia bipartidista liberal-conservadora, a la violencia marxista-leninista de la década de 1970 que derivó en la conformación de múltiples movimientos guerrilleros y, de estos, la respuesta con la conformación de grupos de autodefensa. Además de tales respuestas, apareció una variable desconocida en otros conflictos armados internacionales: el modelo de financiación derivado del negocio de las drogas ilícitas.

Esta nueva variable de violencia e ilegalidad permitió que, junto a la violencia política, se desarrollara una criminalización del conflicto, vector que terminó convirtiéndose en uno de los principales ejes de esta espiral, y fue tan determinante que cambió la lógica de los conflictos armados de la década de 1970, puesto que el caso colombiano se hizo autosostenible con el dinero del narcotráfico, mientras que los demás casos de conflictos armados internos similares como los centroamericanos, con la caída del Muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989, entraron en procesos de negociación, al sucumbir su principal fuente de financiación, la antigua Unión Soviética.

La creación de grandes carteles de la droga, como lo fueron Cali o Medellín, mutó la cara del conflicto y la principal amenaza, al aparecer nuevos actores con capacidad de poner en jaque la institucionalidad colombiana. Tras una guerra inclemente, se pudieron desestructurar estas organizaciones, pero no el negocio como tal, y aunque sus principales cuadros fueron dados de baja o encarcelados, sus mandos medios crearon nuevas organizaciones. De tal manera que, dentro de esta lógica, surgió el cartel del Norte del Valle que, bajo nuevos modelos de mercado, rutas y operación, conquistó gran parte de la distribución de las drogas hacia los Estados Unidos. Esta nueva organización fue atacada y desmantelada por el sistema de justicia norteamericano y, en consecuencia, desapareció el cartel del Norte del Valle pero no el negocio, y en la actualidad se lo disputan en el Pacífico colombiano tres grandes estructuras: el Cartel del Golfo, Los Machos y La Empresa, organizaciones compuestas por exmiembros del cartel del Norte del Valle y de

las autodefensas que controlaban las rutas y que ejercen pleno poder en los puertos de salida de la droga rumbo a los Estados Unidos.

Esta mutación de actores ha sido posible, porque, desde 1819, Colombia está conformada por un inmenso territorio y un Estado muy pequeño que no ha podido construir una oferta estatal en las zonas más alejadas del país. De suerte que los únicos que han llegado a las zonas apartadas son las Fuerzas Militares, pero el resto de la oferta institucional ha sido precaria, debido a la falta de infraestructura, vías terciarias, educación, salud y economías estructuradas en gran parte del territorio nacional.

Ante esta ausencia y vacío de poder durante décadas, los grupos armados ilegales han controlado el territorio, no solo en términos armados y de extorsión y reclutamiento forzado, sino también por haberse convertido en entes de justicia, reguladores de tierras y administradores de rentas y tributos ilegales. Es decir, ante la ausencia del Estado, sus funciones propias e irremplazables han sido ejercidas por actores legales o ilegales en actividades de regulación, prestación de seguridad y administración de justicia.

Para ilustrar y confirmar lo mencionado, baste decir que, si bien los actores han mutado, el eje principal de la cadena sigue intacto, porque el dato de crecimiento de cultivos ilícitos para 2016 sobre 146 000 ha equivale a las mismas cifras que tenía Colombia hace quince años (UNODC, 2017, p. 11). Es decir, pese a la gran inversión presupuestal y en vidas que significó el Plan Colombia, Colombia sigue igual en el tema de los cultivos ilícitos.

Con este preámbulo, es posible identificar los principales grupos armados que hoy pondrían en riesgo la implementación de los acuerdos en relación con el punto de las drogas ilícitas, pues, al desaparecer las FARC, entrarán a ocupar los espacios que dejarán vacíos. Es necesario destacar el control territorial que la guerrilla ejercía, tal como lo asegura la Fundación Paz & Reconciliación (2017). “Las FARC tenían presencia histórica en 242 municipios de los 1122 que tiene el país, es decir, en cerca del 22 % del total de municipios” (p. 15). Esta afirmación, reflejada en la cadena de las drogas ilícitas, permite tener el control de cultivos, laboratorios, cadenas logísticas de precursores químicos, rutas de movilidad interna de la droga, centros de acopio y clientes internacionales para la venta y distribución. El principal recurso de las FARC fue el mercado de la cocaína, razón por la cual quien pueda monopolizar este mercado estaría en condiciones de construir una nueva organización criminal tan poderosa como lo fue la guerrilla.

Diagnóstico

Seguridad humana: visión compartida entre el Gobierno nacional y las FARC para solucionar el problema de las drogas

Los foros de drogas realizados en Bogotá y San José del Guaviare en septiembre de 2013 fueron la génesis que facilitó la recepción de 4213 aportes para encontrar una solución integral y permitir la posibilidad de construir una paz estable y duradera. En este objetivo, el acuerdo alcanzado finalmente el 16 de mayo de 2014 entre el Gobierno y las FARC (Borrador conjunto, de 16 de mayo de 2014) busca desarrollar tres temáticas fundamentales: 1) que los cultivadores se pasen a una actividad legal, 2) que los consumidores sean tratados y rehabilitados y 3) que se combata toda la cadena del narcotráfico (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, s. f.).

Bajo estas premisas, esta parte del acuerdo vincula los tres enfoques de la seguridad humana representados en la libertad: libertad del miedo, vivir en paz; libertad de la necesidad, el desarrollo; y libertad para vivir con dignidad, los derechos humanos. De igual forma, la construcción de esta alternativa sigue sus principios, esto es, centrada en las personas, multisectorial, integral, contextualizada, preventiva; y asimismo implementa las dos estrategias de su filosofía: la protección (por parte del Estado) y el empoderamiento (para la comunidad) (Rojas, 2012). Con la participación activa de las FARC, se promueve la suplantación de los cultivos ilícitos desde la óptica de la sustitución voluntaria, con un alto empoderamiento de la población que reside en estos territorios contaminados, para formular planes, acuerdos y alternativas de solución.

Es importante señalar que el acuerdo no está centrado, exclusivamente, en la erradicación, sino en la transformación de las condiciones de los territorios afectados por este flagelo, y su precepto tiene como base que la subsistencia de sus pobladores se deriva de esos cultivos. Por tanto, la solución comprende crear una economía legal, productiva, rentable y sostenible, paralela a la construcción de bienes públicos rurales como carreteras, puestos de salud, escuelas, entre otros, para garantizar, facilitar y fortalecer la transición de estos territorios a la normalidad.

El acuerdo señala que la participación de las FARC en la sustitución de los cultivos ilícitos es compartida con el Gobierno y, por tanto, su compromiso es el de coadyuvarlo¹ en su desarrollo e implementación, toda vez que,

¹ El compromiso de las FARC es tanto en la sustitución como en la contribución para desarticular todos los eslabones de la cadena del narcotráfico. Igualmente, su participación en el desminado

en ciertos espacios de la geografía nacional, su presencia e injerencia sobre la comunidad es marcada y, en consecuencia, su participación contribuiría a una mayor legitimidad de estos desarrollos.

Plan Integral de Lucha contra el Narcotráfico del Gobierno nacional

El acuerdo para alcanzar la solución al problema de las drogas ilícitas se firmó el 16 de mayo de 2014. En septiembre de 2015, el Gobierno formuló su estrategia (“Los 6 frentes del Plan Integral de Sustitución de Cultivos”, 2015), fundamentada no solo en la intención de reducir los cultivos ilícitos, sino también en mejorar las condiciones de vida de los campesinos de las regiones más afectadas por este flagelo. Igualmente, es un proceso por fases que se inicia en unos núcleos territoriales específicos, con la proyección de ampliación a otros territorios.

Este plan comprende un nuevo enfoque, es el producto del devenir de una doctrina transformadora y no adaptativa de la lucha contra las drogas que se venía gestando como iniciativa del Ejecutivo. Al encontrarse incluido dentro del marco general del proceso de paz, es un componente de la Reforma Rural Integral, de la cual también hace parte la recién creada Agencia de Renovación del Territorio (2015), y a la cual le corresponde el marco de la implementación de los programas de desarrollo con enfoque territorial, que tienen como principal misión contribuir en el suministro de bienes públicos y apoyar la transformación del sector rural. Es necesario señalar que la articulación entre la sustitución de cultivos y la provisión de los bienes y servicios del Estado es una tarea clave, si se quiere alcanzar el estado final deseado, esto es, minimizar los cultivos ilícitos transformando los territorios con el ser humano como centro de atención.

En este propósito, y a manera de complemento de este análisis, el Gobierno tiene la intención de realizar 16 programas de desarrollo con enfoque territorial en 160 municipios con alta injerencia de cultivos ilícitos (Decreto 893/2017, de 28 de mayo), cuyo resultado debe ser motivo de una evaluación posterior. Sin embargo, esta articulación permite apreciar la intención gubernamental de estructurar las iniciativas y proyectos derivados del acuerdo de paz con las FARC.

humanitario de las minas plantadas por esta organización en algunas zonas cocaleras que se sembraron precisamente para proteger los cultivos y contrarrestar el accionar de la fuerza pública en su misión de erradicación es fundamental en la recuperación de los territorios.

El nuevo enfoque estratégico del Plan Integral de Lucha contra el Narcotráfico tiene como visión multiplicar las capacidades del Estado en los ámbitos nacional y regional para reducir los riesgos y las vulnerabilidades de los territorios afectados por las drogas ilícitas, en busca del mejoramiento y, por tanto, con una tendencia multisectorial, representada en las dimensiones de la seguridad humana, esto es, seguridad alimentaria, seguridad económica, seguridad política, seguridad personal, seguridad de la comunidad, seguridad de salud y seguridad ambiental (Rojas, 2012). En figura 1, se establecen los tres enfoques estratégicos relacionados con sus determinantes, actores y territorios.

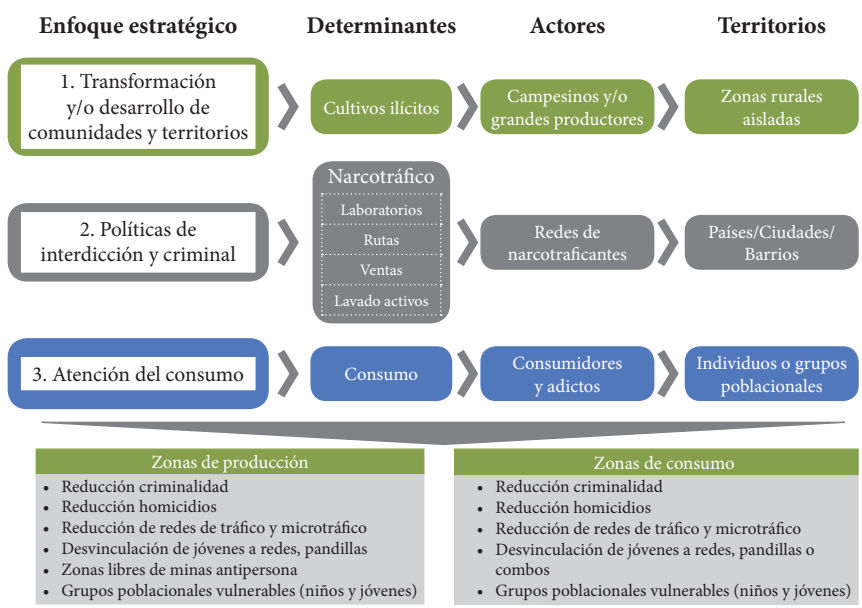


FIGURA 1. Enfoque estratégico del Plan Integral de Lucha contra el Narcotráfico.

Fuente: “Los 6 frentes del Plan Integral de Sustitución de Cultivos” (2015).

La estrategia también comprende cinco principios: focalización, enfoque territorial (ya no es por familias sino por territorios), coordinación en el territorio, participativo (construido por las comunidades), corresponsabilidad (nuevos contratos, plan, regalías); estos son transversales al Plan Integral que está compuesto por seis frentes, a saber, inversión social, sustitución, interdicción, investigación y judicialización, consumo y reforma institucional.

Otro factor fundamental que busca fortalecer en su conjunto la institucionalidad comprometida en la lucha contra las drogas ilícitas se establece en la organización de cuatro centros estratégicos operacionales integrales contra el narcotráfico a nivel nacional, compuestos con la participación de diferentes entidades estatales,² de manera que se faciliten y mejoren los canales de coordinación e integralidad, y lo más importante, lograr un planeamiento conjunto, detallado, que no duplique esfuerzos, con una ejecución descentralizada, enfocada en todos los ámbitos de la amenaza, para lograr efectividad en la implementación de la política (véase figura 2).

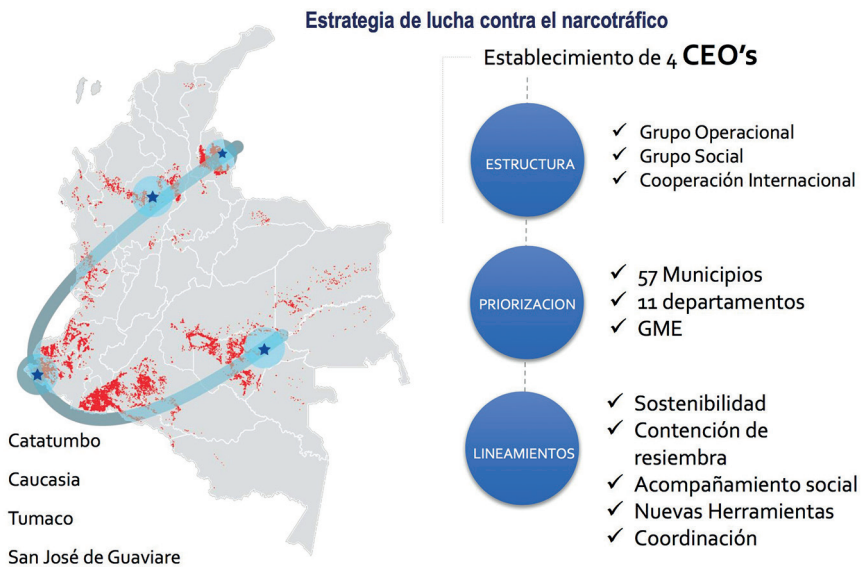


FIGURA 2. Organización de los centros estratégicos operacionales integrales contra el narcotráfico.

Fuente: “Los 6 frentes del Plan Integral de Sustitución de Cultivos” (2015).

² La Presidencia, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría, el Ministerio del Medioambiente, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Agricultura, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la Unidad de Información y Análisis Financiero, el Departamento de Prosperidad Social, el Departamento Nacional de Planeación y la Fuerza Pública.

Estrategia de lucha contra el narcotráfico del sector defensa

Esta estrategia está planteada siguiendo los lineamientos establecidos en el Plan Integral de Lucha contra el Narcotráfico. Al relacionarla con la intención presidencial, se aprecia que se enfoca en la teoría del poder inteligente de Joseph S. Nye (Naím, 2015), que consiste en combinar el poder suave (sustitución voluntaria de cultivos ilícitos) con el poder duro (erradicación forzosa). Si bien es cierto que este concepto se aplica en las relaciones internacionales para hacer referencia a las estrategias del poder, es una adaptación novedosa en la política doméstica, que da continuidad a las nuevas formas en la lucha contra las drogas.

Igualmente, su definición se articula bajo la potencialización de tres ejes que definen su objetivo: corresponsabilidad, integración-coordinación y cooperación. La primera hace referencia a una acción más eficiente por intermedio de la coordinación y articulación estrecha y detallada entre el Gobierno nacional, el sector privado y demás organizaciones no gubernamentales que participan en la solución de los problemas de los territorios. La segunda busca fortalecer la coordinación de la fuerza pública en torno a las operaciones. Y la tercera establecer una asistencia permanente y articulada con gobiernos y agencias internacionales. En orden de acompañar este objetivo, y con el fin de enfrentar el nuevo escenario, se contemplan cinco líneas estratégicas de acción, como se puede apreciar en la figura 3, orientadas a complementar los lineamientos del Gobierno nacional en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Es preciso reconocer que el diseño, al menos en el papel, de la estrategia de lucha contra el narcotráfico del sector defensa es detallada, orientada a los resultados e integradora de todas las capacidades desarrolladas por cada integrante de la fuerza pública, esto es, Ejército Nacional, Armada Nacional, Fuerza Aérea y Policía Nacional.

Erradicación integral de cultivos ilícitos

De las anteriores líneas estratégicas, es pertinente hacer hincapié en las acciones más evidentes y prioritarias que se han liderado por parte del sector defensa frente a la erradicación integral de cultivos ilícitos. Los informes del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, en cuanto al crecimiento de estos, determinaron la implementación de cuatro centros estratégicos operacionales integrales contra el narcotráfico, en los cuales se priorizaron 57 municipios en 11 departamentos, donde se radica el 91 % de los cultivos ilícitos del país. En esta dirección, la herramienta que se formula para realizar la erradicación de manera forzosa como última opción es la continuidad de

los ya existentes grupos móviles de erradicación. No obstante, es oportuno señalar que el sector defensa también da prioridad a la erradicación voluntaria y así reducir el uso de la fuerza. Asimismo, se estimula mantener la capacidad de erradicación por aspersión mediante la continuación de estudios técnicos para elaborar “una nueva molécula herbicida que sustituya el glifosato” (Naím, 2015), y sea aprobada por el Consejo Nacional de Estupefacientes (véase figura 4).



FIGURA 3. Estrategia de lucha contra el narcotráfico del sector defensa.

Fuente: Resolución 3080/2016, de 18 de abril.

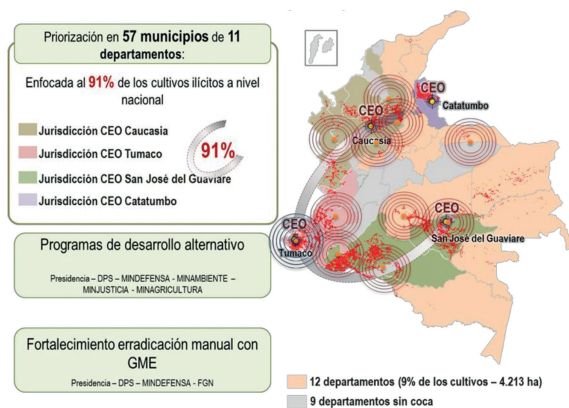


FIGURA 4. Estrategia integral de erradicación.

Fuente: Resolución 3080/2016, de 18 de abril.

La estrategia de interdicción

La integración del Plan Espada de Honor III de las Fuerzas Militares y del Plan Estratégico Comunidades Seguras y en Paz de la Policía Nacional ha sido determinante en la asignación de roles y misiones orientados a la lucha contra las drogas ilícitas. En refuerzo, y como complemento a sus capacidades, el Ministerio de Defensa tiene previsto el apoyo de recursos en temas relacionados con la ampliación de sistemas que permitan alertar, detectar, hacer seguimiento a los vehículos, aeronaves y naves que se empleen para transportar los productos delictivos del narcotráfico. La figura 5 señala la participación de la Brigada contra el Narcotráfico del Ejército Nacional, la Fuerza de Tarea contra el Narcotráfico “Poseidón” en el Pacífico y la Fuerza de Tarea contra el Narcotráfico en el Caribe de la Armada Nacional, la Fuerza de Tarea Conjunta Ares de la Fuerza Aérea en el Vichada y la participación de la Policía Nacional en el proceso de interdicción.

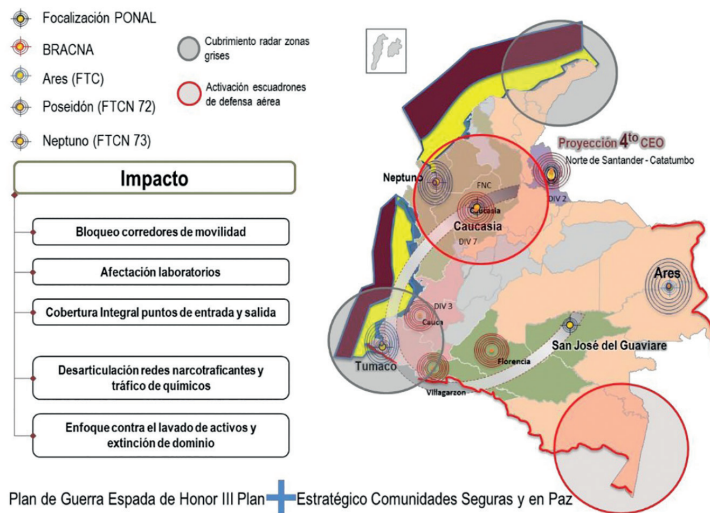


FIGURA 5. Estrategia integral de interdicción.

Fuente: Resolución 3080/2016, de 18 de abril.

Bajo este esfuerzo, Colombia se ha convertido en el mayor confiscador de cocaína en el mundo, con un récord histórico de 378 Tm en 2016, frente a 252 Tm en 2015. El país contribuye con la tercera parte de las incautaciones mundiales de cocaína, y la nueva estrategia ha permitido un incremento del 71 % en interdicción. La Armada Nacional de Colombia, por intermedio de

estrategias como Red Naval (Centro Internacional Marítimo de Análisis contra el Narcotráfico, 2017), ha desarrollado capacidades que le permiten ser efectiva en la lucha contra el tráfico de drogas ilegales. En 2016, se presentaron 68 eventos en el mar Caribe y 82 en el océano Pacífico. Según dicho centro, el incremento de las actividades ilícitas en el océano Pacífico se debe a rutas más directas, menor presencia de autoridades, el fenómeno de las mareas y la dinámica en la frontera colombo-ecuatoriana (véase figura 6).

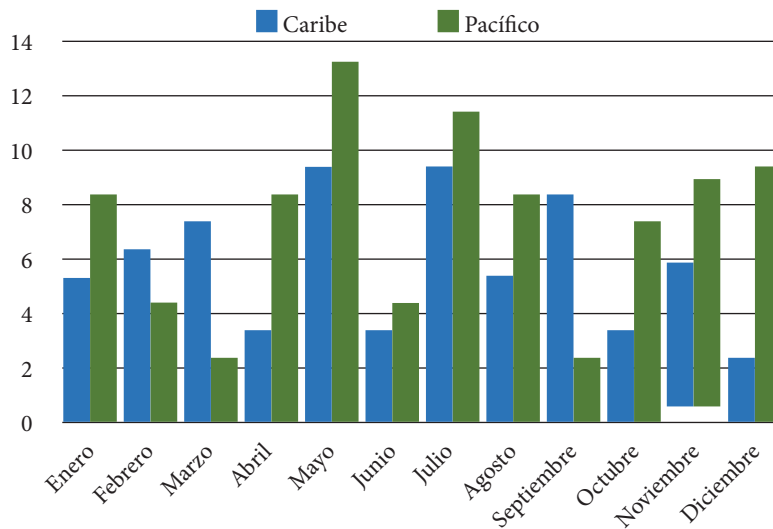


Figura 6. Dinámica mensual de eventos en 2016.

Fuente: Centro Internacional Marítimo de Análisis contra el Narcotráfico (2017, p. 2).

Situación actual de los cultivos ilícitos

El reciente informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos informa que Colombia vuelve a recuperar el nefasto primer lugar en el mundo en cultivos ilícitos, con 159 000 ha cultivadas de mata de coca en 2015, lo cual corresponde a 47 000 ha más que en 2014, cuando se midieron 112 000, y un 49 % más del histórico mínimo registrado en 2012 con 78 000 ha (Semana, 2017a). El informe concluye que, igualmente, Colombia continúa siendo el principal productor y exportador de coca en el planeta, y que el crecimiento de los cultivos en el último año no tiene precedente alguno.

Aunque con registros diferentes, el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos resalta que Colombia pasó de 96 000 ha en 2015 a 146 000 ha en 2016, con un incremento del 52 % y el triple de lo detectado en 2012 cuando

se alcanzó el nivel más bajo de la serie histórica (UNODC, 2017). No obstante, frente a las anteriores realidades, lo que sí es concluyente en la diferencia de las estadísticas es el notable incremento en la expansión de los cultivos ilícitos (véase figura 7).

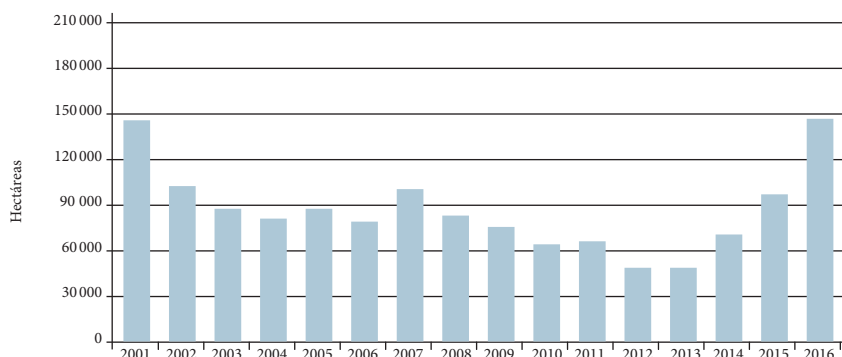


FIGURA 7. Serie histórica de área con coca a 1 de diciembre 2001-2016.

Fuente: UNODC (2017, p. 23).

Razones del incremento de los cultivos de uso ilícito

La UNODC (2017) señala que el discurso oficial del Gobierno al emplear el término *cultivos de uso ilícito* en lugar de *cultivos ilícitos* fue interpretado por algunas comunidades para sembrar libremente la coca, argumentando que lo ilegal era el uso y no la siembra. Así como esta puede ser una de las razones, surge la necesidad de determinar los motivos a los cuales se debe este incremento que se viene consolidando como un fenómeno desde 2013, y que se caracteriza por ser complejo y diferencial según la región del país que se analice, y por tanto se constituye en el principal reto y desafío que tiene el Gobierno nacional en el posacuerdo.

En términos generales, y coincidiendo con diversos analistas, se pueden identificar tres causas principales: la primera relacionada con la baja de precios de los *commodities* y del petróleo que hizo que los campesinos abandonaran la minería ilegal caracterizada por las jugosas ganancias económicas y se volcaran a la siembra de cultivos de coca, y esto explica también, según sostiene *Semana* (2017b), que, en 2012, los registros de los cultivos estuvieron en su nivel más bajo, no necesariamente debido al éxito de la estrategia antidroga, sino porque la población rural estaba dedicada a sacar todo el oro posible de los ríos, debido a lo productivo del negocio. Pero también el último informe de las Naciones Unidas da cuenta de que los cultivadores están re-

cibiendo por cada kilogramo de hoja de coca COP 2900, mientras que en 2013 les pagaban COP 2000. Asimismo, señala que, aunque la pasta base de coca pasó de COP 2 681 700 en 2015 a COP 2 485 900 en 2016, el kilogramo de clorhidrato de coca subió el 5 % y alcanzó los COP 4 984 600 (UNODC, 2017).

Una segunda causa se fundamenta en el inicio del proceso de paz. En sus áreas de influencia, los mandos locales de las FARC emplearon como estrategia incidir en los campesinos para que, junto a sus cultivos de pan coger, incrementaran los sembrados de coca con el incentivo de que aquellos que no lo hicieran no iban a recibir dineros del Gobierno nacional para erradicar y sustituir cultivos, tal como quedó establecido en el acuerdo cuarto de La Habana sobre drogas ilícitas (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, s. f.). Se corrobora esta afirmación al revisar el informe de *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016* (UNODC, 2017), en el cual las matas de coca crecieron en los departamentos de Caquetá, Cauca, Nariño y Putumayo, que son de plena influencia de las FARC. En esta misma dirección, las FARC emplearon como táctica la utilización de los bloqueos campesinos o bloqueos sociales para frenar la erradicación voluntaria³ y la forzosa.⁴ Además, no es menos importante señalar los incumplimientos de las comunidades frente al Gobierno, en cuanto a los compromisos de erradicar voluntariamente (véase tabla 1).

TABLA 1. Manifestaciones con bloqueo en las actividades de erradicación manual en 2015.

DEPARTAMENTO	NÚMERO DE BLOQUEOS
Antioquia	23
Bolívar	13
Chocó	36
Córdoba	14
Nariño	51
Valle del Cauca	3
Total	140

Fuente: UNODC (2016, p. 83).

³ Este tipo de erradicación “no cuenta con un registro único que permita conocer la totalidad del área erradicada voluntariamente por las comunidades” (UNODC, 2016, p. 83).

⁴ Normalmente, las operaciones se suspenden para evitar confrontaciones con la población.

Como tercer motivo, se considera que la percepción de los cultivadores se vio influenciada porque no hay riesgo de realizar esta actividad producto de la emisión del fallo de la Corte Constitucional en abril de 2015, que se dio según una acción de tutela —influenciada por las FARC— interpuesta por las comunidades de Amazonas, Nariño y Putumayo en relación con la afectación por el uso de glifosato en estas zonas. La Corte señaló que el uso de este herbicida causaba efectos sobre la salud de las personas, además de contener un alto potencial cancerígeno y por la afectación que producía sobre el medio ambiente. Igualmente, tuvo repercusión la recomendación que hizo la Organización Mundial de la Salud al Ministerio de Salud y Protección Social para frenar la utilización del herbicida por considerarlo un posible cancerígeno. Sustentado en esta decisión, el Gobierno nacional suspendió la erradicación por este medio en todo el territorio nacional, desde octubre de 2015, acatando la Resolución 1214/2915, de 30 de septiembre (UNODC, 2016, p. 80). Frente a esta circunstancia, el fiscal general de la nación dirigió una carta al ministro de Justicia, donde solicitó al Consejo Nacional de Estupefacientes⁵ que se retomara la aspersión aérea ante el incremento desmedido de estos cultivos ilícitos.

No obstante, y como se puede apreciar en la tabla 2, la aspersión aérea tuvo reducciones significativas desde 2013. Sin embargo, si se mira con mayor detalle el lapso comprendido desde enero hasta septiembre de 2015 cuando entró en vigencia el fallo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, y comparando con el año anterior en el mismo periodo, se aprecia que se asperjaron 37 199 ha que corresponden a un 33 % menos, pero, “cuando se compara la cifra de 2015 con el promedio de los últimos cinco años, se evidencia un descenso del 54 %” (UNODC, 2016, p. 81).

⁵ El Consejo Nacional de Estupefacientes está conformado por el ministro o el viceministro de Justicia, quien lo presidirá; el ministro o el viceministro de Salud; el ministro o viceministro de Educación Nacional; el ministro o viceministro de Agricultura; el procurador general de la nación o el procurador delegado para la Policía Judicial; el jefe del Departamento Administrativo de Seguridad o el jefe de la División de Policía Judicial; el director general de la Policía Nacional o el director de Policía Judicial e Investigación; el director general de Aduanas o su delegado; el jefe del Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil o su delegado (Ministerio de Salud y Protección Social, 2015).

TABLA 2. Aspersión aérea de cultivos de coca por departamento y año (ha) en el periodo de 2005-2016.

DEPARTAMENTO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	% POR DEPARTAMENTO RESPECTO AL TOTAL 2015
Putumayo	11 763	26 491	26 766	11 898	3 777	11 434	9 480	6 504	8 755	11 052	8 135	22
Nariño	57 630	59 865	36 275	54 050	40 297	25 940	34 988	37 831	8 101	15 205	5 506	15
Caquetá	5 462	4 575	5 084	11 085	6 652	16 947	12 888	5 638	5 784	5 393	5 201	14
Meta	14 453	25 915	15 527	9 057	6 756	5 825	2 545	3 152	4 23	1 821	3 857	10
Guaviare	11 865	14 714	10 950	13 061	12 584	17 633	8 917	11 088	6 796	8 478	3 450	9
Chocó	425	0	0	0	0	0	4 287	13 259	7 206	7 460	3 396	9
Antioquia	16 833	18 022	27 068	10 028	9 281	30 26	9 847	6 971	9 44	2 063	3 263	9
Cauca	3 292	1 536	3 557	6 891	10 831	14 450	11 834	10 697	3 409	2 986	2 191	6
Bolívar	6 409	2 662	7 050	2 214	8 715	4 412	3 564	2 740	1 925	4 11	1 221	3
Córdoba	1 767	5 588	6 259	3 561	742	546	3 128	1 631	1 183	1 56	5 99	2
Valle del Cauca	5	0	0	0	0	0	719	986	2 269	511	2 26	1
Vichada	0	5 485	7 193	5 901	1 699	14 26	10 14	51	0	0	164	0,4
Arauca	2 584	1 400	2 695	2 296	0	0	0	0	0	0	0	0
Boyacá	925	831	0	166	117	0	0	0	0	0	0	0
Caldas	1 090	1 068	284	0	169	0	0	0	0	0	0	0
Cundinamarca	43	41	0	0	0	0	0	0	258	0	0	0
La Guajira	572	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Magdalena	383	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Norte de Santander	899	1 687	2 683	2 864	1 883	149	0	0	0	0	0	0
Santander	2 042	2 146	1 754	422	1 269	153	92	0	0	0	0	0
Vaupés	340	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	138 775	172 025	153 134	133 496	104 772	101 940	103 302	100 549	47 052	55 532	37 199	

Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia (s. f.).

La ralentización de la estrategia 2013-2016

El Gobierno nacional, antes de iniciar el proceso de paz, tenía establecida con claridad una estrategia orientada a la erradicación, sustitución, interdicción y lucha frontal contra el crimen organizado. Como es característico de América Latina y, por tanto, no escapa Colombia, la teoría sustentada por Pizarro “construir sobre lo construido no es precisamente un rasgo de la cultura institucional de América Latina, como mostró con abundantes evidencias empíricas el gran economista ya fallecido, Albert Hirschman” (2017, p. 29). Insiste en que, normalmente, las nuevas administraciones no valoran los esfuerzos realizados por las anteriores en los temas relacionados con la continuidad de las políticas públicas, y esto explica de cierta manera que no se concreten avances ni exista una conexión que permita evaluar en forma analítica los resultados para conocer si la política funciona o, por el contrario, es necesario reevaluar, complementar o terminarla.

Este comportamiento político se replica cuando se habla de combatir los problemas relacionados con las drogas ilícitas, y se refleja en los resultados referidos a la política formulada en este sentido. Por ejemplo, la zona del Pacífico, que desde hace diez años es la de mayor concentración de cultivos de coca, pasó de 29 725 ha a 42 627, un aumento del 43 %; igualmente, aparece un preocupante incremento del 142 % en la denominada región central, donde no existía un control hegemónico de las FARC (el 90 % más que la media nacional). De la misma manera, por primera vez en la historia, las áreas protegidas, como los resguardos indígenas, los parques nacionales y las tierras de las comunidades negras, se vieron afectadas notablemente por los sembrados de coca y registran el 16 % del total del país (UNODC, 2017). En la figura 8, se aprecia la falta de continuidad tanto en la erradicación forzosa como en la aspersión aérea que inicia en 2008 con 133 495 y 96 003 ha, respectivamente, y termina en 2015 con 36 494 ha de aspersión aérea y escasas 13 473 ha mediante la modalidad manual de erradicación forzosa (Observatorio de Drogas de Colombia, s. f.).

Es necesario hacer hincapié en que, por causa de la ampliación de los cultivos ilícitos, el impacto en el crecimiento del potencial de la producción de clorhidrato de cocaína se convirtió en el más alto de la historia del país (véase figura 9).

Los resultados del combate contra el narcotráfico entre 2013 y 2016 permite colegir que el direccionamiento estratégico del Gobierno nacional en la política de la lucha contra las drogas se condicionó al proceso de paz iniciado con las FARC, y no se diseñó una política de contención para reducir el crecimiento de los cultivos ilícitos, pese a haber llegado a acuerdos (punto 4 del acuerdo de paz) en el tema de las drogas ilícitas desde 2014.

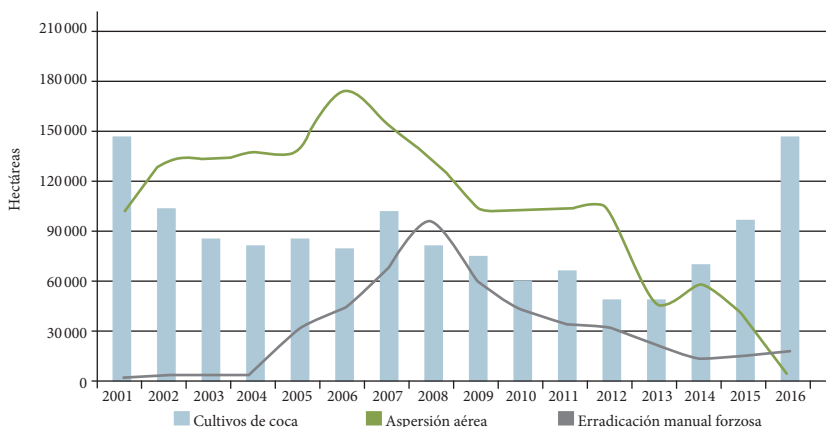


FIGURA 8. Cultivos de coca vs. esfuerzos para su control.

Fuente: UNODC (2017, p. 148).

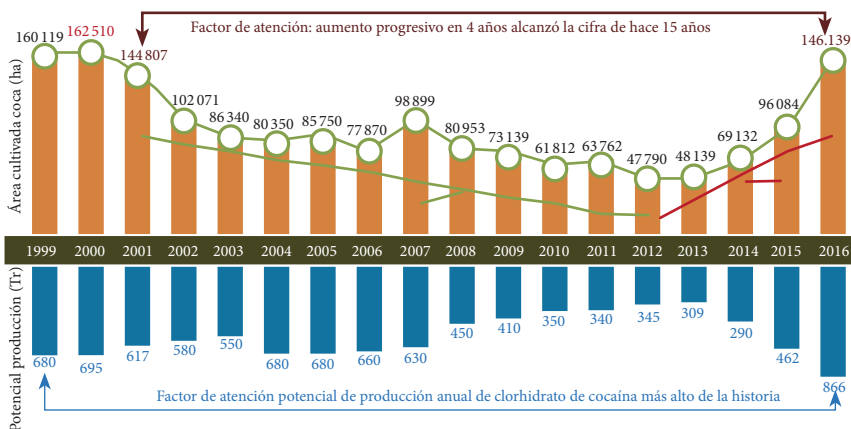


FIGURA 9. Cultivos de coca y potencial de producción de clorhidrato de cocaína.

Fuente: Dirección Antinarcóticos (2018).

PNIS: acuerdos colectivos de sustitución voluntaria

Dentro del Plan Integral de Lucha contra el Narcotráfico, el 27 de enero de 2017 el Gobierno y las FARC formalizaron e iniciaron la ejecución del PNIS (Decreto 896/2017, de 29 de mayo). Dicho programa estructura dos herramientas, a saber, los planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo y el Plan de Acción Inmediata. Para lograr poner en marcha los primeros, y en cumplimiento de lo establecido en el punto 4 del acuerdo

de paz, numeral 4.1.3.2, se deben celebrar acuerdos entre las comunidades, el Gobierno nacional y las entidades, antes de su ejecución en los territorios. En este orden, el propósito de la celebración de estos acuerdos se fundamenta en la democracia, la construcción colectiva, el reconocimiento de las particularidades de cada región, así como en contemplar la participación de organizaciones campesinas, comunitarias, gobiernos locales y la participación de las FARC en las áreas que eran de su influencia armada. Los efectos de estos acuerdos voluntarios cobijan a todos los integrantes de las veredas que suscriban los pactos y los compromete a que no vuelvan a sembrar cultivos ilícitos, no se vinculen a labores asociadas y no comercialicen materias primas para este propósito.

En la actualidad, y según lo manifestado por Rafael Pardo en entrevista para Zona Franca (Pacheco, 2017), el programa inició su primera fase con la intención de 40 acuerdos colectivos en 13 departamentos que favorecen 86 000 familias y pretende erradicar entre 70 000 y 76 000 ha. Seguidamente, se continuó con la fase de socialización que consiste en explicarles a las personas de qué trata el programa, mediante un promedio de 30 reuniones diarias. En la actualidad, se está cumpliendo la tercera fase con 9257 familias inscritas hasta julio, que dicen cultivar 7310 ha. Entre mayo y junio, a estas familias se les ha cancelado COP 2034, según los subsidios previstos.

Siguiendo el cronograma establecido, Rafael Pardo sostiene que se estima que entre julio y agosto se inscriban 30 000 familias que responderían por 22 000 ha y, por último, entre octubre y noviembre, se pretenden alcanzar 70 000 familias para erradicar 60 000 ha aproximadamente. De igual forma, se calcula un margen de abandono del 28 % de familias (20 000) y de casi el 17 % en hectáreas (10 000), por tanto, el objetivo para 2017 cumpliría su cometido (50 000 ha), empleando, para ello, un presupuesto aproximado de casi COP 1,6 billones durante dos años (véase tabla 2).

Dicho programa busca superar las formas de la economía ilegal y, para tal fin, estableció un tiempo de dos años durante los cuales se garantiza un ingreso laboral mensual para el primer año, un proyecto productivo de ingresos rápidos y, por último, en el segundo año, un proyecto productivo que garantice hacia el futuro la sostenibilidad y el tránsito de la economía a la legalidad. En su entrevista, el alto consejero presidencial anunció que existe un acuerdo firmado con la Federación de Cacaoteros para sembrar 25 000 ha que, afortunadamente, crece en casi todos los territorios que tienen cultivos ilícitos. No sucede lo mismo con el café, pero existen algunas tierras de estas áreas que se prestan para su cultivo, lo cual facilita la intención de la

Federación de Cafeteros de ampliar su producción de 14 a 18 millones de sacos que abarca una extensión de 200 000 ha. Desde su siembra hasta el inicio de producción, el cacao se tarda dos años y medio, y el café uno y medio. Asimismo, los cálculos que se han hecho muestran que, para que se iguale el valor de la productividad de 1 ha de cultivo de coca, se requiere unas 4 ha de otro tipo de cultivos como, en este caso, el cacao.

TABLA 2. Asignación por familia según acuerdos del PNIS.

PERIODO	ASIGNACIÓN FAMILIA	VALOR/ FAMILIA	SUBTOTAL AÑO/ FAMILIA
Año 1	Ingreso laboral por 12 meses (\$1 000 000)	12 000 000	
	Incentivo de autosostenimiento y seguridad alimentaria	1 800 000	
	Proyecto Producto Ingresos rápidos	9 000 000	
	Asistencia técnica	1 600 000	24 400 000
Año 2	Proyectos productivos de largo plazo (incluye algunos costos laborales)	10 000 000	
	Asistencia técnica	1 600 000	11 600 000
Total asignación por familia			36 000 000

Fuente: Fundación Paz & Reconciliación (2017, p. 9).

Según una investigación de campo, adelantada por la Fundación Paz & Reconciliación en julio de 2017, se han firmado 29 acuerdos colectivos en 13 departamentos. En este mismo análisis, se hicieron unos cálculos muy interesantes relacionados con la viabilidad económica (véase tabla 3) del dinero que necesitaría el Ejecutivo para soportar la carga presupuestal de los subsidios a las familias. También se concluyó que, para alcanzar las 50 000 ha propuestas para 2017, se requeriría erradicar 330 ha diarias, cifra que es muy difícil de lograr, dadas las condiciones actuales de la ralentización y complejidad de los procesos y las dinámicas propios del Plan de Atención Inmediata.

En el parágrafo 3 del Decreto 896/2017, de 29 de mayo, se establece que el PNIS tiene una cobertura nacional, pero su implementación iniciará por los territorios priorizados, según los siguientes criterios: “1. Zonas priorizadas en los PDET; 2. Densidad de cultivos de uso ilícito y de población; 3. Parques Nacionales Naturales según la normatividad vigente; 4. Comunidades que se hayan acogido al tratamiento penal diferencial”. El Decreto 893/2017, de 28 de mayo establece que los programas de desarrollo con enfoque territorial

son un “instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en la Reforma Rural Integral”.

Según la Fundación Paz y Reconciliación (2017),

De acuerdo con la información más actualizada sobre los veintinueve acuerdos colectivos que se han firmado hasta la fecha, 75 924 familias se beneficiarían del PNIS tras erradicar un total de 79 191 hectáreas.

El número de familias podría llegar a 132 774 y el de hectáreas a 118 504, siguiendo las proyecciones realizadas por el Gobierno nacional.

Para cubrir las asignaciones por familia, el Ejecutivo necesitaría aproximadamente entre \$2,5 billones (siguiendo el primer estimado) y \$4,7 billones (teniendo en cuenta la segunda estimación), a lo cual deben sumarse los costos de transacción y de gestión operativa. Esta cifra no incluye las medidas pactadas en el punto 1 de la Reforma Rural Integral. Para cumplir la meta de sustituir 50 000 mil hectáreas de coca en 2017, el Ejecutivo deberá conseguir que cada día se erradiquen, con fines de sustitución, un promedio de 330 hectáreas. (2017, p. 10)

En este contexto, las 170 zonas priorizadas en él se caracterizan por presentar una incidencia de la pobreza multidimensional del 72,8 % (la nacional se ubica en el 49,0 %, según datos del censo general 2005). El 67 % de los municipios presentan muy alta y alta incidencia del conflicto armado, según el índice de incidencia del conflicto armado del Departamento Nacional de Planeación, y concentraron el 94,2 % de los cultivos de coca, según el *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016* (UNODC, 2017). Además de las anteriores herramientas, el Plan 51 × 50 comporta COP 50 000 millones para construir y mantener las vías terciarias de los 51 municipios más afectados por el conflicto armado (Fundación Paz & Reconciliación, 2017).

Sistema de amenaza persistente

De las Autodefensas Unidas de Colombia a las bandas criminales emergentes

En la actualidad, y sin lugar a dudas, las bandas criminales emergentes herederas de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) son los grupos que ejercen el control de diferentes zonas geográficas del país. A partir de los informes del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, el Centro de Estudios en Seguridad y Paz, el Ministerio de Defensa

Nacional, la Policía Nacional, el Observatorio Nacional de Desplazamiento Forzado, el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz y la Fundación Paz & Reconciliación, gracias al seguimiento a medios abiertos, se han identificado los siguientes grupos como los más significativos, de acuerdo con la categorización establecida en la Directiva 0003/2015, de 17 de diciembre, que los cataloga como grupos de gran importancia: Héroes del Valle, Renacer, Los Urabeños (Autodefensas Gaitanistas de Colombia o el Clan Úsuga, ahora conocido como el Clan del Golfo), Águilas Negras, Libertadores del Vichada, Bloque Meta, Autodefensas del Casanare, FIAC, Los Rudos, Los Vallejo o Bloque Ganadero, Los Buenaventureños, Los Paisas, Los Rastrojos Costeños, Los Puntilleros, Los Pelusos, La Empresa, Oficina de Envigado, Los Batolones, Los Llaneros, Los Soto, Autodefensas Campesinas del Tolima, Los Policarpa, Los Buenaventuras, Los del Ejido, La Cordillera, La Constru, Renacer de los Buitragueños, Los Pájaros y Los Chivos. Entre ellos, el grupo más representativo son las Autodefensas Gaitanistas que las autoridades han denominado Clan del Golfo. Esta es una estructura armada que entró a ocupar zonas que eran de pleno dominio de las AUC, que ha mutado su forma de delinquir, y esto le ha permitido tener mayor control, sin llegar a una confrontación directa con el Estado. La primera de sus estrategias es la venta de franquicias, pero no construyen cuerpos armados como lo hicieron las estructuras de las AUC del Bloque Central Bolívar que se fueron a una confrontación abierta con las fuerzas del Estado. El Clan del Golfo administra ejes de seguridad y vende la marca para que bandas menores puedan adelantar la entrada de precursores y salida de droga lista para llevar a centros de acopio en puerto (Fundación Paz & Reconciliación, 2017). La segunda estrategia es la confrontación directa con estructuras del ELN, otras agrupaciones armadas como Nueva Generación y es muy posible el choque directo con las disidencias provenientes de las FARC. Y la tercera es la organización de la delincuencia común para que sus miembros se integren en nuevos ejércitos urbanos que puedan enfrentar en un plan de choque directo, y bajo su lógica de operar, pretenden, si es el caso, llevar al Estado a una negociación, puesto que, bajo la lógica de su misma razón social como autodefensa gaitanista, intentan guardar un manto político que les permita llegar a un escenario de actor político, en lo cual el Gobierno en todos los escenarios ha dejado claro que no cederá, según indica la Fundación Paz & Reconciliación (2017). De los 242 municipios que dejan las FARC, 74 están ocupados hoy por los grupos armados organizados, 18 de los cuales son nuevos a partir de la concentración de las FARC (véase tabla 4).

TABLA 4. Expansión de bandas criminales emergentes.

TIPO	NÚMERO DE MUNICIPIOS EXPANSIÓN
ELN	12
GAO	18
Anarquía criminal	16
“Disidencia”	16

Fuente: Fundación Paz & Reconciliación (2017, p. 20).

Amenazas producto del negocio de las drogas ilícitas

De los grupos mencionados, aparte del ELN y los GAO, que se sabe que están en el negocio del narcotráfico, resaltan los frentes 1 y 7 que continúan con la producción de base de coca; de igual forma, las Guerrillas Unidas del Pacífico ejecutan actividades delictivas similares. Algo parecido sucedió en Guatemala luego de superar la etapa de guerra interna:

Los focos de conflictividad actual están vinculados primordialmente a la elevación de la violencia social con alto contenido de criminalidad, y a una participación notable de formas de crimen organizado ligadas al sicarito, el narcotráfico, los secuestros, las maras y el tráfico de personas. (Devia, 2014, p. 130)

Rezagos o disidencias de las FARC

Los grandes herederos en las zonas de control de las FARC son las llamadas disidencias que son el Frente 1, liderado por Néstor Gregorio Vera Fernández, alias Iván Mordisco, y que según datos de la Fundación Paz & Reconciliación opera en los departamentos de Meta, Guaviare, Vichada y Vaupés. Otro frente que sigue operando como tal es el Frente 7, del cual se conoce una reciente reagrupación en los departamentos de Caquetá, Meta, Guaviare, Guainía y Vaupés. Estos frentes cuentan con un aproximado de entre 300 y 400 hombres.

Sin embargo, existen otros grupos denominados desertores, como el Frente 17, que se está dedicando a extorsionar, y el Frente 14, que no quiso expresarse sobre los acuerdos de paz, que operan en Cartagena del Chairá y San Vicente del Caguán y han mutado a una organización con fines delictivos. Siguiendo con esta tendencia, está la Columna Daniel Aldana que se preconcentró, pero decidió no formar parte del proceso de paz.

Como contraparte, las FARC decidieron no reconocerlos como entidad guerrillera y, por ende, desde entonces, se les conoce como GAO. La historia

de esta columna no queda ahí, pues operaba mayoritariamente en la Costa Pacífica, en el municipio de San Andrés de Tumaco. A principios de 2017, intentaron desmovilizarse, pero se retractaron, alegando temor y dudas. Desde finales de marzo, se empezaron a identificar como Guerrillas Unidas del Pacífico y cuentan con cerca de 150 hombres. Este nuevo grupo se dedica, mayormente, al narcotráfico y usa la plantilla de grupo guerrillero para tener un trato diferencial. De nuevo, tal como fue en Centroamérica, parece que se estuviese repitiendo lo vivido, cuando los países centroamericanos (Guatemala, El Salvador y Nicaragua) decidieron abandonar el conflicto:

Los grupos delincuenciales son los que están relacionados a las actividades ilícitas tales como el narcotráfico, los homicidios, las extorsiones, los robos y hurtos, los secuestros, el sicarito y otros delitos. Y, finalmente, el grupo de información son quienes vigilan, infiltran las organizaciones públicas y privadas para la obtención de información, lo que les permite más adelante extorsionar, retirar dinero de cajeros automáticos a través de los secuestros exprés. (Devia, 2014, p. 143)

Debido a los avances del proceso de paz, las FARC casi no hacen presencia activa en 242 municipios del territorio colombiano. Sin embargo, varias entidades al margen de la ley han logrado suplir esta labor que estas fungían activamente como la extorsión o como ente coercitivo regulador. Los grandes herederos de la influencia territorial de las FARC son los GAO que se han ido nutriendo de los negocios ilícitos (véase figura 10).

Los Puntilleros

Los Puntilleros son un GAO similar al Clan del Golfo y también resultan ser un rezago y mutación de los paramilitares que, para este caso, fue el Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia. A pesar de contar con pocos hombres, siguen representando un gran peligro en las zonas donde operan.

En la figura 11, se puede ver claramente que en el oriente del país operan estos grupos: Puntilleros Libertadores del Vichada LV (82 integrantes, liderados por Arnulfo Guzmán Hernández, alias “el Tigre”) y Puntilleros Bloque Meta BM (48 integrantes, liderados por Rubén Antonio Navarro Caicedo, alias “Flaco Fredy”), dedicados a la extorsión y producción de pasta base de coca y, a su vez, comparten condominio criminal, en menor medida,

con el Clan del Golfo (48 integrantes, liderados por Elkin Manuel Wilches Fernández, alias “el Gordo”).

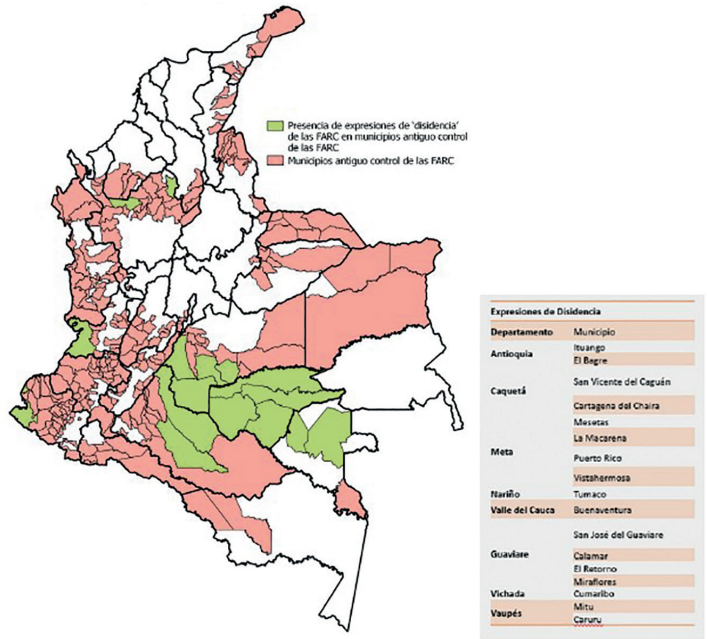


FIGURA 10. Presencia de disidencias de las FARC.

Fuente: Fundación Paz & Reconciliación (2017, p. 26).



Figura 11. GAO.

Fuente: Policía Nacional de Colombia (2017).

De igual forma, en la figura 12, se puede observar claramente el número de GAO residual y disidencias que asciende a cerca de 336; los cabecillas que más se destacan son Miguel Botache Santillana, alias “Gentil Duarte”, Iván Mordisco y Géner García Molina, alias “John 40”, quienes operan, mayormente, en los departamentos del sur de Colombia.



FIGURA 12. GAO residual.
Fuente: Policía Nacional de Colombia (2017).

Los Pelusos

De forma similar a Los Puntilleros, Los Pelusos también son un rezago de un antiguo grupo al margen de la ley, en este caso, del Ejército Popular de Liberación, que, tras la muerte de su máximo líder, Víctor Ramón Navarro Serrano, alias Megateo, en 2015, pasaron a llamarse Los Pelusos, sin cambio alguno respecto de la actividad delictiva, pues, a pesar de tener nombre de grupo guerrillero, lo usaban como fachada frente a la población para, en cierta medida, legitimar su actividad delictiva en la zona del Catatumbo.

En la figura 13, se puede observar la zona donde históricamente Los Pelusos y el ELN han operado. *La Opinión* (2017) señala en el encabezado: “En Norte de Santander se produce coca ‘con 95 % de pureza’”. Esta información es fundamental para entender la complejidad de la situación del Catatumbo y cómo Los Pelusos, a pesar de haber mutado del Ejército Popular de Liberación, se han mantenido en el actuar criminal.

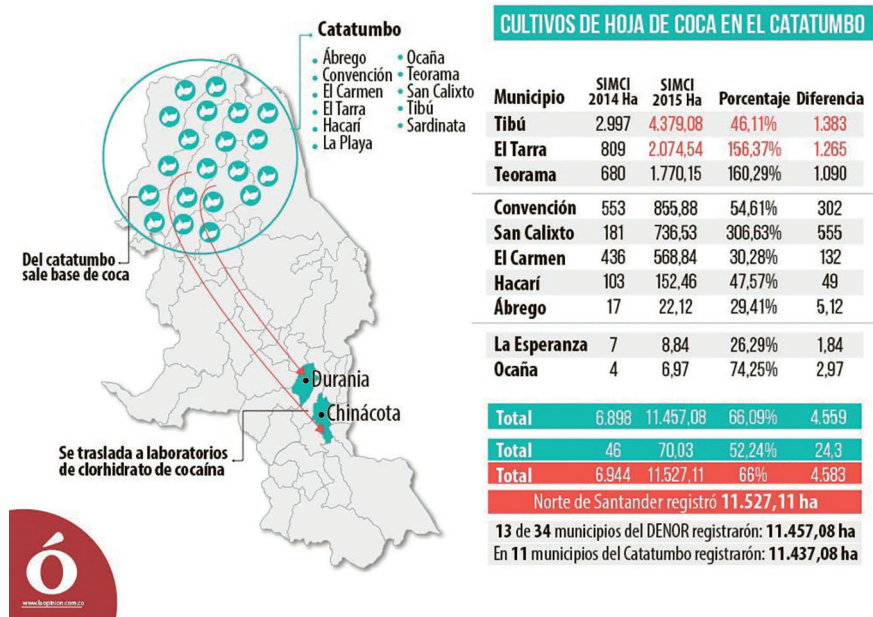


FIGURA 13. Cultivos de hoja de coca en el Catatumbo.

Fuente: *La Opinión* (2017).

El ELN y los GAO (Clan del Golfo)

Desde el comando central, el ELN ha manifestado en forma reiterativa que esta organización no se vincularía al negocio del narcotráfico, hasta el punto que, en la mesa de negociación de Quito, el tema de las drogas ilícitas no es un punto de negociación núcleo, tal como lo fue en la mesa de negociación con las FARC. Pese a lo anterior, se ha identificado que el ELN no maneja directamente laboratorios o cultivos como lo hacían las FARC, pero sí tiene control sobre las rutas de entrada y salida del producto terminado, salidas de zona de frontera como Arauca y Norte de Santander, departamentos históricos bajo la influencia del ELN.

Con respecto al ELN, sí es acertado decir que se dedica a la parte del narcotráfico dentro de la perspectiva mencionada al inicio de discriminación de la cadena productiva de las drogas ilícitas.

En cuanto al número de ocupación de las zonas vacantes de las FARC, el ELN ya tiene en control 49 municipios históricos. Además, ha logrado incrementar su influencia en 12 municipios nuevos sin previo registro de actividad delictiva de las FARC o del ELN (véase figura 14).

En la figura 15, se puede ver la forma como ha sido el proceso de ocupación que han tenido los GAO en relación con las zonas vacantes de las FARC. Al mismo tiempo, se evidencia que estas zonas están en departamentos donde el negocio de las drogas ilícitas está consolidado.

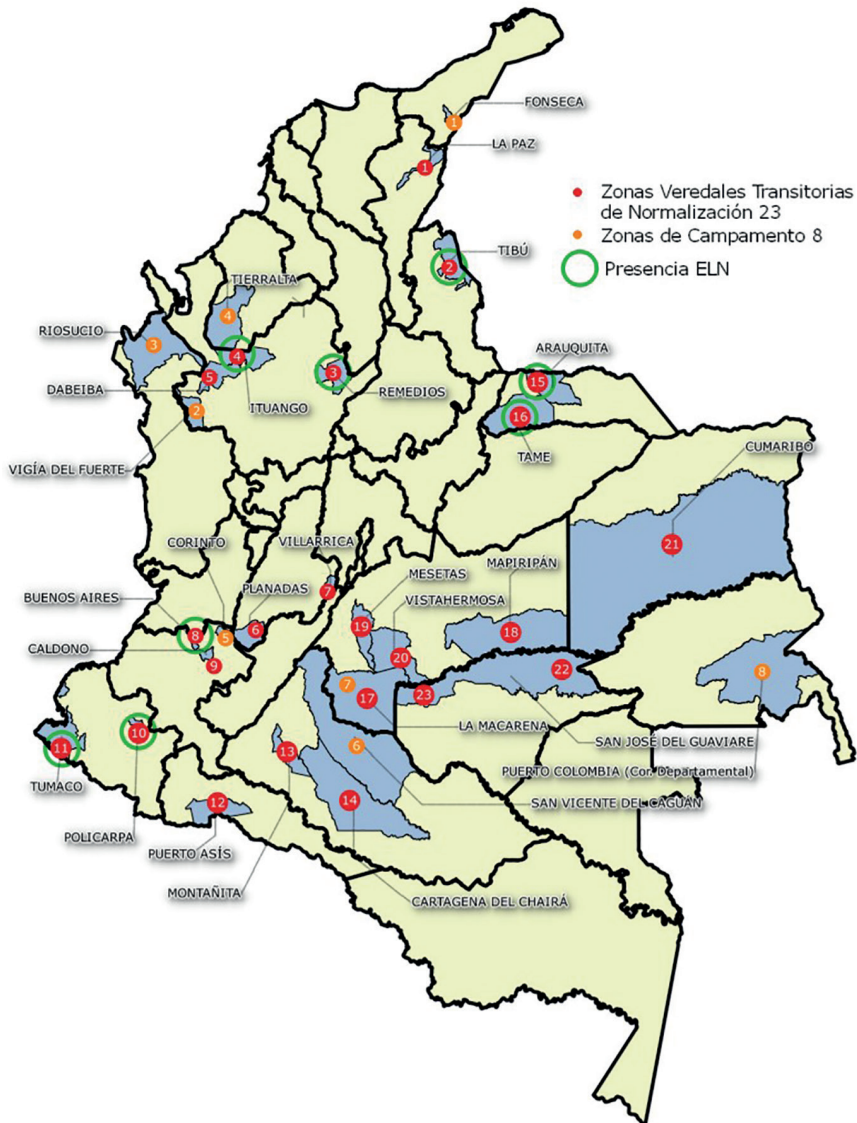


FIGURA 14. Zonas de ubicación vs. presencia del ELN.

Fuente: Fundación Paz & Reconciliación (2016).

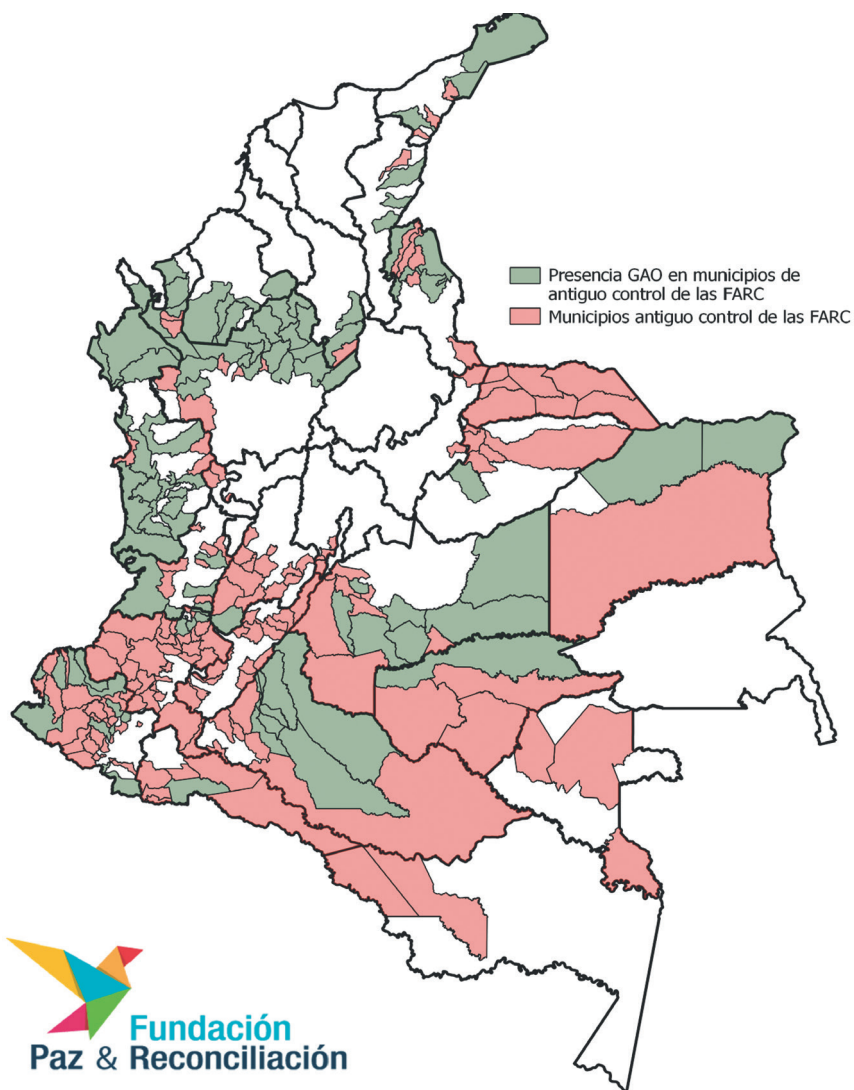


FIGURA 15. Presencia de GAO en antiguos municipios de las FARC.

Fuente: Fundación Paz & Reconciliación (2017, p. 23).

En la figura 16, se pueden observar las zonas de influencia de los distintos GAO que operan actualmente en el territorio nacional.

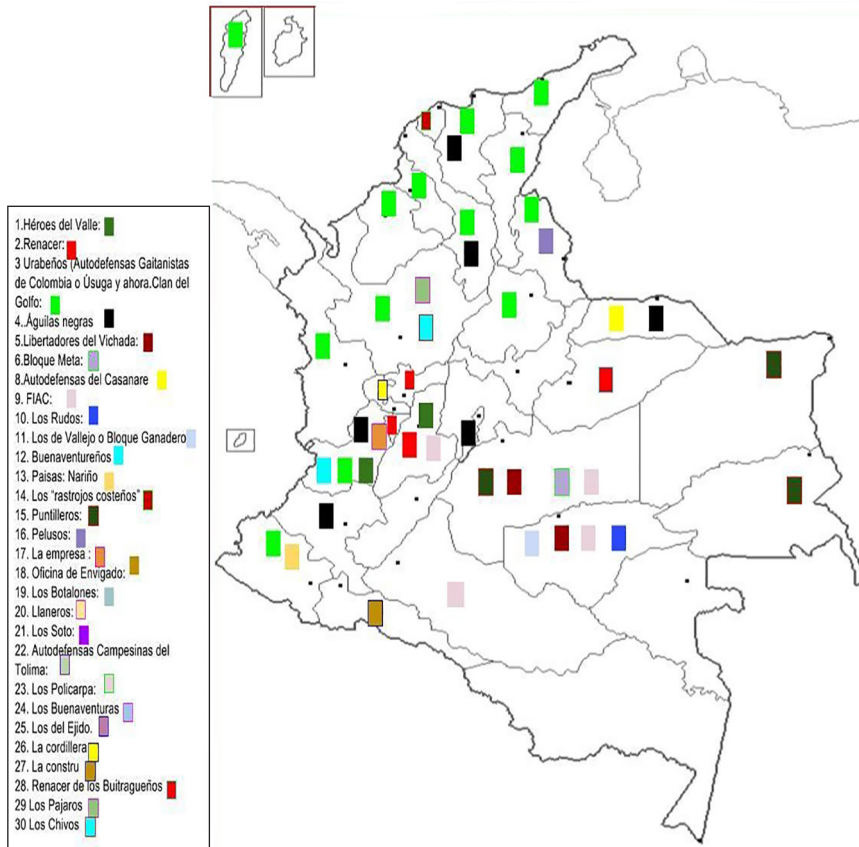


Figura 16. Zonas de influencia de los GAO.

Fuente: Leal (2017, p. 8).

Economías criminales y el acuerdo de paz con las FARC

El conflicto armado que Colombia ha vivido por varias décadas no ha sido la única ni la principal fuente de violencia en el país. El narcotráfico (especialmente de cocaína), el tráfico de armas, la minería ilegal, el tráfico de precursores químicos, el tráfico de madera, el contrabando de gasolina y los altos niveles de corrupción, entre otros, han hecho que en Colombia surjan y se consoliden mercados de violencia que, si bien se alimentan del conflicto armado, representan al mismo tiempo una amenaza a la seguridad interna del Estado. Esa amenaza tiene un grado enorme de complejidad para el país, puesto que no depende de la existencia o no del conflicto armado, sino que,

por su misma naturaleza, tiende a perseverar y, más aún, a fortalecerse, incluso después de la firma de los acuerdos de paz con grupos insurgentes. Eso se debe, entre otras cosas, a que “los mercados de violencia no terminan con la [terminación de la] guerra” (Guerrero, 2002, p. 283).

Los mercados de violencia que se perpetúan en el tiempo y se configuran y expanden en medio de conflictos armados (en general conflictos internos) usualmente se consolidan alrededor de otros fenómenos como señores de la guerra y crimen organizado. En su conjunto, todos estos factores se convierten en fuente y generadores de mayores índices de violencia después de terminado el conflicto (Brombacher, 2012; Daza, 2016; Elwert, 2003; Kulalumbi, 2003). Esa violencia se constituye así en el “elemento articulador de un orden estable de dinámicas de guerra en equilibrio” (Guerrero, 2002, p. 268), una vez que desaparecen los actores armados que hacían parte del conflicto. Tal es el caso de Colombia, como Guerrero bien lo argumenta, hasta el punto de que afirma que en el país “los mercados de violencia se consolidaron mucho más fuertemente hasta conformar el más sólido sistema de economía de guerra del continente americano” (p. 284). El mismo autor basa su argumento en factores como la existencia de territorios sin adecuada presencia estatal, altos niveles de inseguridad, vínculo de guerrillas con secuestro y extorsión y, en general, con la subsistencia de mercados ilegales y economías criminales en todo el territorio nacional.

Las economías criminales suelen caracterizarse por ser un conjunto de operaciones controladas por actores ilegales, basadas en el uso de violencia, coerción e intimidación, en el cual se adelantan transacciones de bienes tanto legales como ilegales, es decir, el componente criminal no es la operación en sí (puesto que esta puede incluir oro o gasolina, bienes que no son necesariamente ilegales), sino los métodos utilizados por los responsables de dicha operación (Garzón, 2015). La estructura organizacional de estas economías ilegales que sustentan los mercados de violencia tiende a estar compuesta por una multiplicidad de actores, cuenta con una gran capacidad de reacción frente a cambios en su entorno y en las dinámicas del conflicto y goza de un alto nivel de flexibilidad, es decir, “la captura y condena de los individuos que ocupan los lugares más altos de la organización puede no acabar con la organización” (De León, 2014).

Las economías criminales que han nutrido el conflicto armado han servido como fuente adicional de ingresos para los grupos insurgentes, y han sido el objeto principal de muchas de las disputas territoriales (Garzón, 2015), especialmente en zonas rurales, y se han convertido en la fuente de

poder en muchas regiones del país (Umbría, 2016). Aquellos que controlan esas economías criminales también han asumido el control de los territorios donde operan (o por lo menos lo han compartido con los grupos insurgentes), relevando al Estado de sus funciones o reemplazándolo cuando este nunca hizo presencia. Sin embargo, no todas las economías criminales que existen en el país son del mismo tipo.

Existen dos tipologías diferentes de economías criminales que pueden servir para entender la evolución de este fenómeno ilegal en Colombia. En primera instancia, las economías criminales se pueden categorizar en aquellas que son directamente controladas por, al menos, un actor ilegal y aquellas que son criminalizadas y cooptadas por dicho actor o actores ilegales. En otras palabras, donde ese actor saca provecho de la actividad ilegal por medio de la extorsión o la vacuna (Fundación Paz & Reconciliación, 2016). Una segunda tipología comprende aquellas economías criminales de carácter predatorio (en las cuales los grupos criminales se apropian de la actividad que otros realizan), parasitario (caracterizado por el cobro de un impuesto o vacuna por parte del grupo criminal a cambio de protección) y simbiótico (caso en el cual el grupo criminal tiene un control territorial suficiente para administrar todas las actividades legales e ilegales que allí se pueden adelantar) (Garzón, 2015).

En Colombia, han existido economías criminales de todos los tipos descritos, muchas de ellas con una activa participación de las FARC y, en algunos casos, son ellas mismas las que controlan y adelantan directamente la actividad criminal. En otros casos, cooptan la actividad mediante el cobro de impuestos o vacunas, y en otros, el control territorial que ejercen en ciertas zonas del país —incluidas rutas de tráfico— les da la capacidad de administrar a su antojo todo el espectro criminal que allí se adelanta. Lo que diferenciaría el impacto que una u otra haya tenido en los niveles de violencia y control territorial en el país responde a que unas economías criminales han desarrollado un mayor nivel de maduración que otras.

El nivel de maduración de las economías criminales en Colombia ha sido establecido por la Fundación Paz & Reconciliación según las siguientes variables:

La capacidad de renovación y reciclaje de los actores que participan; la prevalencia de los acuerdos entre las facciones; los bajos niveles de violencia y confrontación; la existencia de reglas claras que regulan los

intercambios; la cooptación y participación de las autoridades e instituciones en actividades criminales. (2016, p. 13)

A mayor nivel de maduración, menor es el nivel de violencia y confrontación, y mayor la capacidad de ocupar aquellos vacíos que puede dejar la ausencia de uno o más grupos al margen de la ley. Tal es el caso de un escenario sin la presencia de las FARC, situación que ya es evidente luego de la firma del acuerdo de paz con ese grupo insurgente en noviembre de 2016. En este sentido, es importante resaltar que dicho acuerdo hace alusión a la necesidad de enfrentar economías ilegales y rentas criminales asociadas al crimen organizado, puesto que son una amenaza para el Estado o pueden serlo durante su implementación. Sin embargo, este trabajo centra su atención en las economías criminales que se derivan especialmente del narcotráfico y todo su sistema criminal. Así, el acuerdo de paz plantea específicamente hacer frente al daño fiscal que implica la existencia de economías criminales, crear una unidad especial que tenga entre sus funciones dismantelar las organizaciones dedicadas al crimen organizado y, en las disposiciones para solucionar el fenómeno del narcotráfico, prevenir el surgimiento de nuevos grupos criminales.

Lo cierto es que las disposiciones incluidas en dicho acuerdo y las demás estrategias que el Gobierno nacional haya puesto en marcha o planea implementar en el futuro cercano, para enfrentar las economías criminales y los mercados de violencia en general, tienen unos retos enormes. El principal de todos ellos es evitar lo que Garzón (2015) denomina una tormenta perfecta, donde el vacío de poder generado por la desmovilización de las FARC puede llevar a que el crimen organizado o incluso disidencias del grupo insurgente intenten retomar el control de esos territorios, intensificando las disputas territoriales y amedrentando a la población. Una situación así, además de derivar en un escenario donde aumente la violencia, también puede conducir a generar una gran inestabilidad y desconfianza en el proceso de implementación del acuerdo de paz.

Antes de su firma, las FARC estaban presentes en más de 200 municipios del país, razón más que suficiente para que diferentes organizaciones criminales entren en disputa por apoderarse de ese vacío de poder. Entre esas organizaciones criminales, es posible destacar la posibilidad de que aparezcan grupos disidentes de las FARC, grupos de FARCRIM (consolidación de unidades de las FARC que desde hace años ya hacían parte de las redes de bandas criminales), facciones del ELN (ante la posibilidad de que ese grupo

insurgente reclute personal desmovilizado de las FARC) y carteles extranjeros (organizaciones narcotraficantes mexicanas y el cartel de los Soles con presencia en Venezuela) (McDermott, 2015).

De todas maneras, esa lucha por el control territorial no tendría que ser del todo violenta: también podría derivarse de transferencia de capacidades o de acuerdos, por conveniencia o coerción, entre las FARC y las organizaciones criminales descritas. Tal es la situación que se ha dado en el Putumayo, región que por mucho tiempo vivió unos altos índices de violencia, pero que desde el inicio de las negociaciones de paz vio cómo esa violencia se reducía. Durante el segundo semestre de 2016 no había vuelto a verse un homicidio en Puerto Asís, asociado con el conflicto armado o las economías criminales en la zona. La razón: un acuerdo informal entre las FARC (que administran la producción de coca y pasta de coca en zonas rurales de la región) y La Construcción (una organización criminal que basa sus operaciones en áreas urbanas), para mantener el control de las economías criminales en el sur del país (economías que, además del narcotráfico, incluían minería ilegal y tráfico de madera).

Además, durante el proceso de negociación entre las FARC y el Gobierno, así como en el proceso de implementación del acuerdo de paz, se pueden plantear otros tres escenarios que fortalecerían las economías criminales en el país: “La reactivación del narcotráfico, la expansión de la extracción minera y la diversificación de las economías criminales; la proliferación de las actividades predatorias, especialmente la extorsión; y las intervenciones del Estado contra eslabones débiles que fortalecen los vínculos de las poblaciones con la economía criminal” (Fundación Paz & Reconciliación, 2016).

Frente a estos escenarios, surgen consideraciones importantes que se deben tener en cuenta. Primero, antes de que las FARC se desmovilizaran, las economías criminales que habían logrado un alto nivel de madurez estaban empezando a representar niveles más bajos de violencia. Sin embargo, la lucha por el vacío de poder dejado por las FARC puede llevar a que se intensifique la violencia entre los diferentes grupos criminales y generar un deterioro de la seguridad en el país. Segundo, la estructura organizacional que las FARC habían desarrollado durante años les permitía mantener economías criminales de toda clase, incluso de tipo predatorio y parasitario, sin mayor problema. Pero, al desaparecer esa organización, los grupos que están intentando apoderarse de ese vacío de poder con seguridad no tienen esa misma capacidad organizacional, que derivará en un nivel de violencia aún mayor.

Y tercero, si bien las FARC tenían un claro interés económico al relacionarse con esas economías criminales, su fin último siempre fue, por lo menos en el papel, alcanzar un objetivo político: acceder al poder. No obstante, los grupos que pueden surgir con la intención de ocupar su lugar dejado ya no tendrán algún interés político y, por el contrario, dejarán que sus intereses económicos guíen su accionar. Ese comportamiento puede llevar a que el impacto de la expansión de las economías criminales sobrepase las fronteras —en muchos casos invisibles— que podrían existir hasta este momento, incrementando el número de víctimas de acciones de extorsión y cooptación sobre industrias y empresas legales que, por tradición, no habían sido afectadas directamente por el conflicto armado.

Retos y desafíos: contribución a la seguridad humana

El contexto del proceso de paz presenta un escenario complejo donde la información y opinión pública desempeñan un papel preponderante. En la polarización actual de la sociedad colombiana frente a los temas de la paz, se puede apreciar la importancia del liderazgo estratégico representado en cabeza del Ejecutivo, para crear un ambiente de entendimiento, confianza, resiliencia y, por tanto, reconciliación de la sociedad. Por tal motivo, surge la necesidad de comprender, interpretar y controlar el ambiente de volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad (VICA) que se vive en la actualidad descrito por T. Owen Jacobs (Gerras *et al.*, 2010). La importancia de lograr poner en marcha el acuerdo de paz para la sustitución de cultivos ilícitos es determinante a fin de generar confianza por parte de la sociedad colombiana, de los beneficiarios del programa y de la comunidad internacional. De igual forma, contribuiría a la disminución sustancial de los cultivos ilícitos y la transformación de los territorios, al crear la infraestructura necesaria para superar la economía ilegal y, sobre todo, para enfrentar el problema con un enfoque totalmente centrado en el ser humano (seguridad humana). En este entorno, se han identificado algunos retos y desafíos en los campos administrativo, económico, social y de seguridad.

Encabezar, en el más alto nivel, estructuras, organizaciones y herramientas establecidas en la política de la lucha contra las drogas

Dentro del proceso de paz con las FARC, el Estado colombiano ha establecido durante los cinco años de negociación las medidas tendientes a ponerles fin a

las hostilidades y prevenir que retorne la violencia al menos con este grupo, lo cual los estudiosos de la paz denominan paz negativa. En la actualidad, la paz positiva se está construyendo con las medidas del Gobierno concentradas en las reformas estructurales y políticas para consolidar el proceso y lograr la estabilización (Minow, Crockery Mani, 2011).

En esta intención, la articulación entre el plan del Gobierno nacional y la estrategia del Ministerio de Defensa complementa sus necesidades y objetivos existiendo un ordenamiento coherente y lógico; pero este proceso no se replica con las entidades relacionadas con el territorio y el desarrollo. Por tanto, si se quiere concertar todos los esfuerzos y recursos al igual que instrumentalizarlos de manera práctica, para hacer lo más exitosa posible la política contra las drogas, es preciso considerar que instituciones como la Agencia Nacional de Tierras creada en 2015, la Agencia de Desarrollo Rural creada en 2016, el mismo Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y los nuevos instrumentos establecidos por el Gobierno mediante la legislación para la paz, tales como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo, que hacen parte del PNIS, además de las direcciones que existen en la Vicepresidencia, el Ministerio de Justicia (Consejo Nacional de Estupefacientes) y la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, funcionen bajo una sola cabeza del más alto nivel o se concentren en una sola organización.

La estructura y organización de la política contra las drogas contempla múltiples actores y herramientas, se encuentra centrada en alcanzar el principio de multisectorialidad de la seguridad humana, es decir que abarca las dimensiones de la seguridad económica, alimentaria, de salud, ambiental, personal, comunitaria y política. Por lo anterior, el impacto que puede generar en la opinión pública el trabajo y los resultados de estas organizaciones e instrumentos expandiría el grado de confianza de la población, la transparencia y, a su vez, contribuiría al incremento de la credibilidad del Gobierno nacional.

La seguridad humana y sus principios de integralidad, contextualización y prevención

El PNIS contempla dos herramientas, como ya se había descrito: el Plan de Atención Inmediata y los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo. Los subsidios por familias del PNIS tienen la particularidad de que fomentan la informalidad, no son sostenibles económicamente, y con

mayor razón frente a la realidad del presupuesto nacional de por sí cada día más deficitario.

La Fundación Paz & Reconciliación sostiene que la Misión para la Transformación del Campo Colombiano ha insistido en “que los subsidios temporales o asistenciales no corrigen los problemas estructurales que tiene el campo y por ende no tienen efectos de larga duración” (2017, p. 13). Por otro lado, un proyecto de ley en relación con los subsidios en Colombia que cursa en el Congreso y ha ganado muchos adeptos, y se encuentra listo para segundo debate en la plenaria del Senado, logró motivar al Departamento Nacional de Planeación para que realizara diversos diagnósticos con el propósito de corregir el poco impacto que está teniendo una megainversión de COP 72 billones en 2015, cuyo resultado no se refleja en una reducción significativa de la pobreza y desigualdad (*El Tiempo*, 2017).⁶

La experiencia tanto colombiana como internacional muestra que los subsidios no han sido la mejor apuesta; por esto, el desafío gubernamental para lograr la transformación de los territorios se debe sustentar en las capacidades del Estado de proveer bienes públicos necesarios para contribuir al desarrollo, mejorar la calidad de vida de los habitantes en las condiciones sociales básicas de salud, educación, servicios públicos, etc., y garantizar la transición de la economía ilegal mediante cadenas productivas.

Según lo anterior, cobran vital importancia los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo como segunda herramienta del PNIS, instrumentos que se deben ir implementando paralelamente con el Plan de Atención Inmediata, con la participación directa del Gobierno central por intermedio del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, las agencias que tienen responsabilidad con el territorio, etc.; asimismo, la participación activa de los gobiernos departamentales y municipales es fundamental. En este esfuerzo de construcción de bienes públicos, es necesario considerar las problemáticas de las áreas y establecer diferenciaciones. Por ejemplo, no todos los territorios cuentan con los mismos inventarios de infraestructura; existen lugares muy remotos en los que construir una carretera demandaría costos muy altos, pero si esto no se asegura, nunca se garantizarán otras opciones a la población que recurrir a los cultivos ilícitos, toda vez que cualquier

⁶ “Y es que los subsidios en un Estado están llamados a ser el puente para una distribución más equitativa de los ingresos. Sin embargo, en Colombia, la destinación anual del equivalente al 33,3 por ciento del presupuesto general que se ejecutó en 2015 (1 de cada \$ 3) solo redujo levemente la desigualdad, que, según el coeficiente de Gini, pasó de 0,522 en 2015 a 0,517 en 2016 (entre más cercano a cero hay menos desigualdad)” (*El Tiempo*, 2017).

intento por sembrar otro tipo de cultivos sería económicamente inviable y no aseguraría una capacidad de subsistencia a la población.

La protección y el empoderamiento: estrategias de la seguridad humana

La participación de la población en la formulación de las políticas públicas para establecer las directrices y la formulación de objetivos reales y adaptados a las necesidades de la comunidad ha sido un esfuerzo que, aunque se viene tratando de implementar desde hace muchos años en el bondadoso sentido de ampliar la democracia, a la fecha no ha sido un proceso fructífero; por esto, en el intento de lograr la puesta en marcha de estos programas, se busca concertar una participación activa de los habitantes de los territorios como parte de una de las estrategias de la seguridad humana que permite asumir las necesidades reales de la población, esto es, el empoderamiento.

De aquí la importancia de establecer una participación adecuada y que busque encontrar soluciones acordes con las necesidades particulares de las regiones, en pos de buscar también el bien común, sin segregar los esfuerzos a ambiciones o intereses de grupos particulares. Por ejemplo, en el Vichada, al igual que en otras áreas del país, han aparecido organizaciones como la Mesa Interagencial Agropecuaria o la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana, que manifiesta llevar la vocería de los grupos de cocaleros, hecho que ha causado cierto desconcierto, fomentado la división de intereses de las comunidades afectadas e impuesto a los acuerdos una dosis de conflicto de intereses (O. Bustamante Bernal, comunicación personal, 13 de julio de 2017).

Por otro lado, es cierto que las FARC desempeñan un papel preponderante en el acuerdo con el Gobierno nacional, especialmente en aquellas regiones de su influencia, pero igualmente su participación configura un riesgo fundamentado en el que tienen sus integrantes, en relación con la presión indebida que puedan ejercer sobre la población de estas regiones. En este proyecto, se van a invertir significativos recursos del Estado, así como de ayuda internacional, y por tanto la transparencia cobra una vital importancia, para que esos dineros, además de cumplir su cometido, no vayan a ser aprovechados con fines políticos y electorales por el partido político de las FARC, cuyo propósito sería ampliar sus bases políticas. Lo anterior, y como lo ha demostrado la experiencia, ha sucedido en varias regiones del país a lo largo de la historia del conflicto, en las que los grupos armados al margen de la ley se apropian de los méritos y réditos frente a la población,

por la consecución de programas y presupuestos, cuya realidad es otra. Basta tan solo recordar el Plan Nacional de Rehabilitación de 1982, cuyo objetivo estaba centrado en la reconciliación, normalización y rehabilitación, y que por su fracaso en las regiones permitió que los grupos guerrilleros se apoderaran de sus proyectos, argumentado que no eran concesiones del Gobierno, sino, por el contrario, un producto de sus exigencias, contribuyendo con esto a la construcción de un tejido social, y al cogobierno, aspectos que, de cierta manera, aportan a la legitimidad de los grupos al margen de la ley (Pizarro, 2017).

El liderazgo del Gobierno en este esfuerzo debe estar encaminado a través de claros mensajes a la población, con el fin de fortalecer la legitimidad y la responsabilidad del Estado en lo relacionado con el control de su territorio, que no es solo físico, sino también compuesto de intangibles como la confianza y credibilidad que se requiere de las comunidades hacia el Gobierno. Igualmente, sería muy satisfactorio y contribuiría en la confianza de los colombianos que las FARC entregaran la información necesaria para combatir el narcotráfico como el sistema que representa. Otro aspecto que debe ser considerado en detalle tiene que ver con que en algunos territorios el control de los cultivos ilícitos es realizado por otras empresas criminales, cuyas dimensiones, alcances y propósitos sobrepasan los intereses del acuerdo y, por tanto, las FARC no tendrían mayor influencia.

Correlación de cultivos ilícitos y minería ilegal: detrimento de la seguridad ambiental, de salud y alimentaria

El abordaje de la lucha contra las drogas demanda un enfoque holístico, por esto el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, en asocio con la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional, han venido adelantando sobrevuelos en 2014, en los que lograron establecer disminuciones en algunos territorios afectados por los cultivos ilícitos; no obstante, la relación de estos lugares con la ilegalidad sigue siendo evidente y, por tanto, se pudo constatar el crecimiento de la práctica de minería ilegal en terrenos aluviales sobre márgenes de agua aledañas a los cuerpos de agua, es decir, la relación ilegalidad-financiación y lavado de activos de grupos ilegales se concreta en el incremento de esta nueva práctica (UNODC, 2015).

El fenómeno de la minería ilegal se viene manifestando cada vez con más fuerza como una nueva forma de criminalidad, y a manera conclusiva se ha podido comprobar la relación existente con el fenómeno del narcotráfico, que por su relación y objetivos comunes hacen parte del crimen transnacional. En

este orden, es preciso diseñar estrategias que cobijen enfrentarlos de manera conjunta e interrelacionada para no dispersar recursos y combatirlos de manera integral. La correlación cultivos ilícitos-minería ilegal es un factor que afecta con notoriedad tres dimensiones de la seguridad humana: la seguridad ambiental, al igual que la de salud debido a los efectos del mercurio sobre la vitalidad de los seres humanos, y con serias incidencias en el futuro sobre la seguridad alimentaria, toda vez que las consecuencias que causa en los suelos y en la depredación del medio ambiente este tipo de prácticas deterioran el uso de la tierra para otro tipo de cultivos.

La dimensión de la seguridad personal y comunitaria, la paz parcelada, los antiguos agresores contra la sociedad, los emergentes y la disputa por la territorialidad

Es evidente que la desmovilización de las FARC disminuye el esfuerzo del Estado en la lucha contra los agresores de la sociedad, y una de las consecuencias es el desescalamiento del conflicto; pero la paz aún está muy distante. Nos encontramos en un escenario de posacuerdo, con la posibilidad de realizar acercamientos con el ELN, el Ejército Popular de Liberación y otros grupos armados al margen de la ley como los grupos de delincuencia organizada y los GAO (Directiva Permanente 15/2015, de 10 de marzo) como el Clan del Golfo, Los Pelusos, Los Puntilleros, entre otros, que hacen que la negociación de paz sea parcelada (Pizarro, 2017), y por este motivo los espacios dejados en este caso por las FARC inician a ser ocupados por otras organizaciones criminales que pretenden, en su gran mayoría, apoderarse del control del sistema del narcotráfico. Los acuerdos de paz comprehensivos, como los casos de El Salvador y Guatemala, no se han presentado en Colombia, puesto que los múltiples conceptos, intereses e ideologías de los grupos insurgentes no han coincidido para formular una estrategia que privilegie una propuesta de paz conjunta, y muy seguramente esta posibilidad cada vez esté más lejana (Pizarro, 2017).

La Fundación Paz & Reconciliación (2017) ha designado a las zonas pos-FARC para establecer cinco tipos de áreas en relación con la consolidación estatal y las nuevas amenazas que se disputan el control de estos territorios: “zonas con ocupación o expansión del ELN, zonas con ocupación o expansión de GAO, zonas de presencia de expresiones de ‘disidencias’ de las FARC, zonas de anarquía criminal y zonas en proceso de consolidación estatal” (p. 20). Asimismo, ha podido establecer cuáles han sido los movimientos de expansión de los grupos que se disputan el control territorial dejado por las FARC.

Si bien es cierto que las zonas veredales de las FARC para su proceso de desmovilización están protegidas por la fuerza pública y además circundadas por cultivos ilícitos, estos no podrán ser erradicados por tales fuerzas, en razón de que se podría crear una conflictividad en detrimento del proceso de paz. Esta condición de cierta inmovilidad, de la Policía y el Ejército, favorecerá a los disidentes de las FARC, los GAO y los grupos delincuenciales organizados (estos últimos reconocidos por la Fundación Ideas para la Paz como anarquía criminal), en sus aspiraciones de consolidar economías delictivas para fomentar su poder y control territorial (Vargas, 2017). En esta perspectiva, el Estado debe ser muy cuidadoso en el empleo de la fuerza pública para combatir las manifestaciones sociales producto de la conflictividad que genera la erradicación; en el tratamiento del conflicto, ya que, bajo ninguna circunstancia, puede suscribirse en la matriz Fuerzas Militares-población civil; y en los roles de la fuerza pública, puesto que es la Policía Nacional la que debe contener este tipo de conflictos, dado que su capacitación y entrenamiento los hace profesionales en estas tareas.

Enfrentar el narcotráfico como sistema

Si bien es cierto que la incidencia del cambio en la manera de abordar la política de la lucha contra las drogas en el orden gubernamental es novedosa, no es menos oportuno reconsiderar en el campo estratégico y táctico la manera de mirar el narcotráfico como un sistema y no como una cadena. Las temáticas de las drogas ilícitas están constituidas por múltiples interrelaciones e interdependencias entre diversos factores, actores y dinámicas que han venido evolucionado con el paso de los años, producto de la sofisticación de estos sistemas ilícitos de comercio y de relaciones y de la necesidad de enfrentar las nuevas exigencias de la ley y mecanismos para combatirlas; por tanto, su adecuación es transformativa y no adaptativa.

En este orden, al observar, por ejemplo, la extrapolación de modelos colombianos de producción en el hemisferio, hemos visto cómo se han ubicado lugares de producción de clorhidrato de cocaína en países como Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Perú, Paraguay, República Dominicana y Venezuela. Pero también estos sistemas en la actualidad ya funcionan en los continentes africano (Marruecos, Sudáfrica), asiático (China) y europeo (España, Francia, Países Bajos, Polonia y Portugal), en los que se han instalado laboratorios para extracción o recuperación a partir de la base de coca. También es clave comprender que la organización estructural de los antiguos carteles de la droga estrictamente piramidal varió

a una estructura en red, de la que parcialmente tiene el control el narcotráfico, pero en la que también inciden divisiones de trabajo estrictamente marcadas como la producción, el tráfico, la distribución y la comercialización, y los delitos conexos de los cuales cada cual sostiene sus propios cabecillas y control. El anterior complejo es transversalizado por la oferta y la demanda y se ha constituido en lo que denominamos el sistema de drogas ilícitas.

La afectación de las áreas protegidas, como parques nacionales, resguardos indígenas y territorios de comunidades negras, que, según el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, es del 16 %, y entre 2015 y 2016 creció en un 27 % (UNODC, 2017), ofrece una muestra de la habilidad de las organizaciones delincuenciales al comprometer espacios geográficos protegidos debidos a sus salvaguardas, ya sean del orden étnico, ya sean de biodiversidad, que le permiten transformar sus capacidades para generar la materia prima básica en la producción de drogas ilícitas, en un ámbito geográfico que tendrá menor acción y mayores restricciones a las autoridades.

Para atacar este sistema, es preciso diseñar políticas orientadas a las cuatro dimensiones que componen la estructura, y para esto es inevitable establecer diferencias estructurales y de recursos a fin de lograr desarticular y menoscabar esta arquitectura delincencial. Un ejemplo claro de esta diferenciación lo constituye los cultivadores (enfoque social) y consumidores (enfoque de salud) en el ámbito judicial. Las sanciones penales para este tipo de actores, que son los extremos de la cadena, deben ser diferenciales en su grado de severidad; no sucede lo mismo en relación con la responsabilidad que adquieren quienes la trafican, la comercializan y los que cometen delitos conexos. Aunque esta iniciativa hace parte de los acuerdos de paz, a la fecha no ha sido tramitada ante el Congreso de la República.

Nuevos roles de las Fuerzas Militares en la lucha contra las drogas ilícitas y el fortalecimiento de la paz en las regiones de Colombia

Al haberse firmado la paz con un solo grupo al margen de la ley, persisten otros grupos que, de no acogerse a las oportunidades de paz brindadas por el Gobierno, continuarán fomentando la desestabilización y la inseguridad del país. En este contexto, la responsabilidad de las Fuerzas Militares⁷

⁷ Áreas misionales de las Fuerzas Militares, las tradicionales: convivencia y seguridad ciudadana, seguridad pública y defensa nacional. Las no tradicionales: gestión del riesgo de desastres, coo-

continúa más allá de las tareas tradicionales de la seguridad nacional; su participación en la seguridad pública es fundamental para contribuir al proceso de estabilización y consolidación; de igual forma, su labor en las misiones no tradicionales, como gestión del riesgo, protección del medio y recursos naturales y contribución al desarrollo del país, serán cada vez más importantes para aportar decididamente a la seguridad humana, sobre todo en aquellos lugares de la geografía nacional donde el abandono del Estado ha sido evidente y continuo. En este camino de trabajo interinstitucional, cobra vital importancia el Plan Estratégico Militar de Estabilización y Consolidación Victoria como marco multiplicador de las capacidades del Estado para que, en conjunto con los gobiernos locales, y bajo la dirección de los gobernantes elegidos en el ejercicio de la democracia, las Fuerzas Militares continúen siendo una herramienta del Estado para alcanzar los estándares de seguridad humana en las áreas más deprimidas del territorio. De igual forma, el Triángulo del Cacao, como se explicará enseguida, es un referente del esfuerzo de contribución para solucionar el problema de los cultivos ilícitos y que, con antelación a cualquier otra iniciativa, comenzó a funcionar desde 2013.

Plan Estratégico Militar de Estabilización y Consolidación Victoria

En 2011, las Fuerzas Militares realizaron el primer Comité de Revisión Estratégica e Innovación que dio como resultado el Plan de Guerra Espada de Honor I. En este documento maestro, se pone en ejecución el campo militar de la Política de Seguridad y Defensa Nacional decidida por el presidente de la república, en un momento cuando las FARC seguían siendo uno de los principales agresores de la sociedad. Los años subsiguientes continuaron realizando el mismo proceso de revisión, lo cual permitió la evolución de dicho plan hasta alcanzar el II, III y IV. En 2016, y como producto del posacuerdo con las FARC, se realizó el Comité de Revisión Estratégica e Innovación 5, cuyo fin fue rediseñar la estrategia militar frente al posacuerdo y, como resultado, nació el Plan Estratégico Militar de Estabilización y Consolidación Victoria, cuya primera fase va hasta 2018 (Comando General Fuerzas Militares de Colombia, 2016).

peración internacional, protección de los recursos naturales y del medio ambiente, contribución al desarrollo del país, gestión, apoyo y desarrollo proyectivo (Directiva Permanente 15/2015, de 10 de marzo).

Dicho plan desarrolla una visión general del posacuerdo con las FARC, y en él se establece que

el fin del conflicto armado con las FARC significa continuar avanzando en un proceso de estabilización y consolidación del territorio, desarrollar estrategias interinstitucionales que permitan mitigar un conjunto de factores que generan inestabilidad e inseguridad en el territorio. Es por consecuente que la estrategia integral para la estabilización es el Control Institucional del Territorio, al cual se llega con la acción Unificada del Estado y el fortalecimiento de la gobernabilidad. (Comando General Fuerzas Militares de Colombia, 2016, p. 42)

La estructuración de dicho plan fue interdisciplinaria, producto del diseño de 32 mesas de trabajo con 212 iniciativas decisivas para reformular la estrategia de las Fuerzas Militares, y contó con la participación de representantes de ministerios, departamentos, agencias y organizaciones del Gobierno nacional, lo mismo que de analistas y expertos en los diversos temas tratados. Por tanto, la filigrana que fundamenta su elaboración abarca un ámbito multiespectral y multidimensional frente al devenir de los nuevos retos y desafíos que trae consigo el posacuerdo. En este contexto, y derivado del análisis de 20 causas de incidencia y 87 variables que encontraron como factores que originan inestabilidad, se establecieron 17 áreas prioritarias en el territorio colombiano (12 terrestres y 5 marítimas); este ejercicio permitió la priorización de 160 municipios (véase figura 17).⁸

⁸ Este proceso de articulación permitió alinear la focalización y priorización de estos municipios entre el Ministerio de Defensa Nacional, el Comando General de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, la Alta Consejería para el Posconflicto, la Fiscalía General de la Nación, el Departamento para la Prosperidad Social y el Ministerio de Agricultura (Comando General Fuerzas Militares de Colombia, 2016, p. 43).

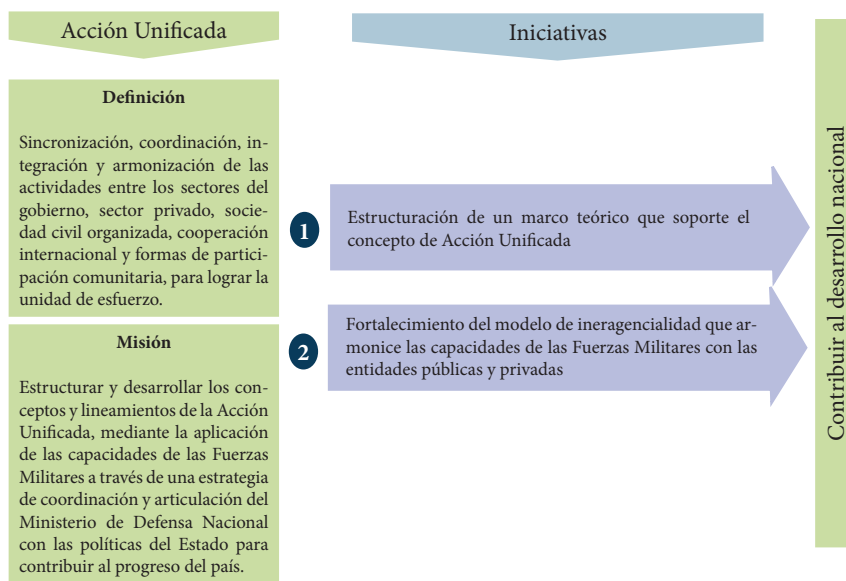


FIGURA 17. Estrategia para la aplicación de la acción unificada.

Fuente: Comando General Fuerzas Militares de Colombia (2016, p. 248).

De esta nueva estrategia, tres elementos son factores clave en la implementación del plan: el primero lo constituye el eje de control institucional del territorio para alcanzar por intermedio de la gobernabilidad la consolidación y reconstrucción del territorio; el segundo eje establece la cooperación y el desarrollo para contribuir al desarrollo nacional y la protección ambiental; y tercero, lo que se considera como centro de gravedad del posacuerdo: la acción unificada.

Proyecto Vichada: del Triángulo Negro al Triángulo del Cacao

Desde 2012, la Fuerza de Tarea Ares, cuya jurisdicción comprende el departamento del Vichada, hizo una apuesta por la sustitución de cultivos ilícitos en su área de responsabilidad. Con la intención de ganarse la confianza de la población civil, y de facilitar para el futuro el tránsito hacia una economía legal, sembraron 113 ha de cacao en el espacio geográfico comprendido entre Chupave, Werima y Puerto Príncipe, territorio que era conocido como el Triángulo Negro, debido a la enorme cantidad de cultivos de coca (en 2008, alcanzó 3500 ha) (véase figura 22).

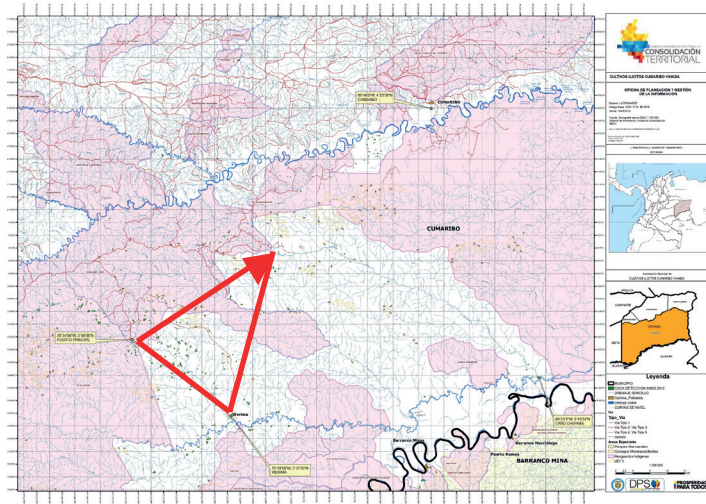


FIGURA 22. Triángulo del Cacao en el departamento de Vichada.

Fuente: Fuerza de Tarea Ares (2014).

De forma paralela, como argumenta Orlando Bustamante Bernal, gestor de este proyecto, esta unidad militar orgánica de la Fuerza Aérea de Colombia logró que la Casa Luker y la comunidad formalizaran un acuerdo de cooperación en esta apartada región del país. En la medida en que el progreso del proyecto generó confianza en la población, se fueron implementando tareas con el fin de darle viabilidad, lo cual conllevó, por ejemplo, la capacitación de los cultivadores, que demandó la necesidad de transportarlos a la granja de la Casa Luker en Manizales, empleando para ello aeronaves de la Fuerza Aérea (en 2016, se utilizaron 16 horas de vuelo para cumplir esta actividad; O. Bustamante Bernal, comunicación personal, 13 de julio de 2017).

Los primeros frutos del proyecto se cristalizaron al recoger la primera cosecha de 3 t en octubre de 2016. Después, la segunda y la tercera en 2017 en febrero y junio, respectivamente, con 4 t cada una. El cacao se transportó gracias a la contribución de vuelos de la Fuerza Aérea de Colombia, en aviones tipo caza que tienen la capacidad de aterrizar en las pistas que existen en la región, teniendo como destino final Bogotá en la base del Comando Aéreo de Transporte Militar, donde la Casa Luker recibió y continuará recibiendo los productos que procedan de esta región y específicamente de este acuerdo de cooperación. El trámite subsiguiente consiste en que la empresa compra el cacao al precio que se encuentre cotizado en la bolsa, que varía los miércoles

de cada semana, y puede estar en el orden de los COP 7000;⁹ a la vez, paga un subsidio de transporte de COP 60 por cada kilogramo, dinero que es donado por la Fuerza Aérea de Colombia a los Productores Agropecuarios del Alto Vichada, para que lo reinviertan en el proyecto.

Esta región, al igual que muchas otras donde existen los cultivos ilícitos, se caracteriza por las escasas o inexistentes vías de comunicación. Por ejemplo, para que un campesino del Triángulo del Cacao pueda movilizar 20 kg¹⁰ de cacao hasta Villavicencio o Puerto Gaitán, requiere esperar un carro cada ocho días, y debe vender cada kilogramo a COP 3000.¹¹ De aquí la importancia del apoyo que representa el transporte en los medios aéreos para el éxito del programa que, aunque demanda costos a la Fuerza Aérea Colombiana, toda vez que las horas de vuelo son asumidas de su presupuesto, es la única garantía para que funcione este esquema, al menos mientras se provea la infraestructura vial que requiere el departamento.

Durante el presente Gobierno, este proyecto tomó la delantera a todas las iniciativas relacionadas con la sustitución de cultivos ilícitos. A pesar de que las siembras de cacao comenzaron en 2013, el acuerdo se firmó con la comunidad el 14 de octubre de 2016 y se incluyó en él un pago mensual de COP 700 000 que se hizo por primera vez el 16 de diciembre de 2016. Entre el 28, el 29 y el 30 de marzo¹² de 2017, se hizo efectivo el segundo pago; los días 27, 28 y 29 de julio se hizo la tercera cancelación; el 1 y 2 de agosto se ejecutó la cuarta entrega de dinero, y quedaron pendientes las de septiembre y noviembre, toda vez que los pagos se hacen bimensuales, por temas logísticos de transporte¹³ de las comunidades, especialmente de la

⁹ Aproximadamente, cada hectárea contiene 1000 matas de cacao que, a su vez, producen 2000 kg inicialmente a los tres años y, luego, dos veces por año. Si se realiza el cálculo por hectárea a un costo promedio de COP 7000 el kilogramo, da un valor de COP 14 000 000 millones por cosecha.

¹⁰ Es la máxima cantidad que les reciben a los campesinos de estas zonas, porque no existe la suficiente cantidad de vehículos, al igual que por el estado de las vías no son automotores con gran capacidad de carga.

¹¹ Esta es la máxima tarifa que les pagan a los vendedores.

¹² A partir de este pago, se niveló a COP 1 000 000, pues fue lo acordado por el Gobierno nacional en enero de 2017.

¹³ Debido a que el transporte por río es demasiado costoso, y en vista de que se constituye en la única fuente para llegar a Chupave, Werima y Puerto Príncipe, las comunidades cada dos meses se reúnen para alquilar el bongo. De esta manera, les salen más económicos los pasajes (COP 150 000 por persona); si no lo hicieran de esta forma sino individual, el costo sería de COP 500 000 por persona.

inspección de Chupave del municipio de Cumaribo. Los pagos se realizan posterior a que la Organización de las Naciones Unidas certifique después de sus revisiones (tres) que no haya cultivos en la zona. El grado de compromiso de las personas que habitan en estas comunidades ha llegado hasta tal punto que, cuando por alguna circunstancia ajena a su control, como madres solteras o propietarios que se encuentran enfermos y consideran que no van alcanzar a cumplir con el compromiso de erradicación, buscan ayuda en el Ejército de la región para lograr el objetivo y no ser penalizados por la auditoría de la Organización de las Naciones Unidas.

En la actualidad, el Triángulo del Cacao cuenta con 690 ha de matas de coca y los cultivos de cacao alcanzan ya las 200 ha. Esta iniciativa de las Fuerzas Militares ha sido exitosa hasta el momento, y ha permitido incrementar la confianza de la población en el Estado, brindando nuevas oportunidades de desarrollo a la comunidad, al contribuir decididamente a la seguridad humana, principal derrotero de una democracia.

Conclusiones

Para los autores, existe una estrategia clara y definida en la lucha contra las drogas, basada en un nuevo enfoque que contempla la construcción de un novedoso diálogo internacional sobre el narcotráfico; un esfuerzo por evitar la criminalización de los campesinos cocaleros y la disminución de la participación de los militares en la erradicación forzosa, toda vez que se privilegia la sustitución voluntaria; se intenta concentrar con contundencia el poder del Estado sobre el tráfico, la comercialización y la distribución y los delitos conexos; por último, se han venido logrando diversas alianzas internacionales que apuntan a cooperar con recursos y a la reconstrucción del tejido social en las áreas vulnerables y sensibles a la vinculación de la economía de cultivos ilícitos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003). Sin embargo, se requiere una respuesta más rápida en su implementación, circunstancia que se debe a la falta de un solo organismo o institución al más alto nivel que integre todas las instituciones comprometidas y pueda alinear la diversidad de planes que se han establecido por parte del Gobierno nacional (enunciados con detalle en este trabajo).

A pesar de la desmovilización de las FARC, persisten amenazas que tratarán por todos los medios de tomar el control de los espacios geográficos dejados por este grupo guerrillero (la disputa por la territorialidad), tal como se ha podido apreciar en esta investigación. Por tanto, esas amenazas, y co-

mo han sido sus lógicas de funcionamiento, continuarán cumpliendo funciones de protección de los sembrados de coca, al igual que en la regulación de la ilegalidad. Los cultivos ilícitos amplían la base de la producción del clorhidrato de cocaína (véase figura 9), pero también contradictoriamente forjan esperanzas y oportunidades de vida a las excluidas comunidades de la periferia. Por tanto, en la medida en que se logre contener su expansión y se recupere el control total del territorio, la seudolegitimidad de la cual gozan estos grupos y que los convierte en un cuasi-Estado facilitará que se recicle la inestabilidad, la violencia y las falsas expectativas de progreso según la ilegalidad.

Las políticas contra las drogas, como lo ha demostrado la movilidad geográfica de los cultivos ilícitos, deben considerar un elemento fundamental en el planteamiento de las estrategias actuales y venideras, en relación con la evolución y el seguimiento que se haga de sus objetivos. El efecto globo¹⁴ ha sido el comportamiento constante en diversas regiones del país, por tanto, a partir de este, y con el fin de contrarrestarlo, surge la necesidad de que los programas para la reconstrucción territorial no discriminen otras áreas que se encuentran libres de cultivos ilícitos y en las cuales los campesinos están cumpliendo la ley, porque que se desestimula la legalidad y se crearían los espacios para que el efecto globo cumpla su función de traslado del problema a otra región del territorio.

En cuanto a la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, es una alternativa que ha sido considerada y llevada a la práctica por diferentes gobiernos y nunca ha tenido un impacto positivo significativo en el orden estratégico nacional. Sin embargo, las principales implicaciones y debilidades se pueden resumir en dos direcciones: 1) no es sencillo encontrar elementos sustitutos a la hoja de coca que generen ingresos que le sean equiparables y 2) normalmente las áreas con cultivos ilícitos hacen parte de la periferia colombiana y, por tanto, son de difícil acceso, carecen de vías y son comunidades sumidas en condiciones de exclusión social. No obstante, los objetivos trazados en el presente Gobierno incluyen el suministro de bienes públicos por intermedio

¹⁴ El efecto globo: igual que al inflar un balón la presión del aire empuja en todas las direcciones, las políticas antidroga basadas en reprimir la oferta la desplazan de un lugar a otro, pero no la erradican. Así sucedió con la fumigación de marihuana en México que la hizo migrar hacia Colombia. Igualmente, con el desplazamiento de la marihuana de la Sierra Nevada de Santa Marta hacia el Cauca. Más tarde —a fines de la década de 1980— se reprimió el cultivo de coca en Bolivia y Perú, y los narcotraficantes colombianos sustituyeron las importaciones por siembras en Colombia (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003, p. 310).

de los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo, al igual que de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. De no concretarse estos avances, existe un alto riesgo de que la estrategia fracase e impacte negativamente el posacuerdo y la nueva política de la lucha contra las drogas.

Ligado a esto, está la cultura criminal de la facilidad en la obtención de recursos, por eso, no es difícil ver cómo los diferentes grupos que operan en las periferias logran cooptar a la población civil, no necesariamente con el discurso de reivindicaciones sociales, sino con la promesa de empleo bien remunerado, respecto de la zona donde habitan; de igual forma, aplica para los casos de los agricultores que deciden dejar de lado la legalidad y por simple rentabilidad se acogen a los cultivos ilegales.

Además, se debe tener en cuenta que las políticas estadounidenses generadas en torno a la lucha contra las drogas ilícitas se han caracterizado, históricamente, por tener una naturaleza variable bajo la cual la priorización y la asignación de recursos destinados a este propósito varía en concordancia con las perspectivas poseídas por los diferentes actores que intervienen en el proceso en el diseño de estas políticas, a saber, las agencias del Gobierno, el legislativo en sí mismo, los grupos de presión y la sociedad civil, por cuanto el análisis prospectivo de lo que puede suceder respecto de esta temática solo puede ser elaborado (a este punto) considerando las acciones del nuevo Gobierno (que a su vez arrojan la orientación de la opinión pública ante esta temática). Es decir, hasta el momento, con la reducción de presupuesto para el proyecto denominado Paz Colombia, elaborado bajo las lógicas y la retórica del Gobierno Obama, se puede esperar que la nueva administración (obedeciendo a la percepción del Ejecutivo mismo y de la sociedad civil) propenda, nuevamente, a esquemas de lucha mucho más militarizados que los diseñados en el proceso de paz.

Recomendaciones

En el actual posacuerdo, y en el intento de conseguir la estabilización y consolidación de la situación de conflicto del país, cuyo estado final supremo pretende buscar el principal interés nacional establecido en la Constitución, esto es, la paz, es oportuno que la institucionalidad del Estado camine en conjunto sin discriminación alguna, para lograr consolidar este gran paso, representado en la firma de un acuerdo con las FARC. Hasta el momento, los acuerdos alcanzados de paz son demasiado centristas y no han involucrado de lleno las regiones. Por tanto, el escenario es oportuno para que en asocio y

bajo el liderazgo civil se contribuya a multiplicar las capacidades estatales tendientes a alcanzar las metas establecidas en ellos, cuya pretensión, no solo abarca los intereses de las FARC, sino que se interpreta como un intento de morigerar las angustias sociales y de bienestar de los habitantes del país que se encuentran en inferiores condiciones de igualdad frente al desarrollo. Sin duda, las Fuerzas Militares tienen unos medios y capacidades que contribuyen a la seguridad humana, y bajo ninguna circunstancia pueden dejarse de lado por el Estado colombiano, porque participan decididamente en el desarrollo rural.

La puesta en práctica y el apoyo por parte de las autoridades civiles al Plan Victoria es una apuesta que contiene elementos fundamentales para lograr superar el conflicto actual y los venideros, porque propone ejes fundamentales para poner en marcha el poder (representado en el campo político, económico, psicosocial y militar en sus misiones no tradicionales de la seguridad) y las capacidades del Estado. Es preciso señalar que las amenazas aún persisten y no desaparecieron por el solo hecho de firmar un acuerdo con uno de los grupos al margen de la ley. El narcotráfico, principal motor de la violencia, está vigente y toma mayor fuerza; la pobreza, la desigualdad y la exclusión social son parte estructural del inconformismo de la población. Por tanto, lograr el control institucional territorial del que hacen parte también las Fuerzas Militares que tienen un rol que abarca específicamente algunas misiones incrementará la gobernabilidad de las autoridades legítimamente constituidas, potenciando su gobernanza para articular las instituciones estatales en los planes diseñados y adaptados de manera diferencial para cada territorio. El ejemplo del Triángulo del Cacao es un referente que potencializa el concepto de *acción unificada*, y reafirma la tradición que ha caracterizado a las instituciones militares colombianas durante su historia sobre el reconocimiento del poder civil objetivo, esto es, control civil sobre los militares (no participación militar en la política) y elevar al máximo la profesión militar (participación y asesoría en la ciencia militar) (Huntington, 1995).

Referencias

- Bagley, B. M. (1998). Hablando duro: la política internacional antinarcóticos de los Estados Unidos en los años noventa. En J. G. Tokatlian (comp.), *Colombia y Estados Unidos: problemas y perspectivas* (pp. 103-118). Bogotá: Tercer Mundo.
- Borrador conjunto, de 16 de mayo de 2014. Recuperado de <https://goo.gl/RrBAEG>

- Brombacher, D. (2012). *Mercados ilegales y violencia en América Latina*. Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09230.pdf>
- Centro Internacional Marítimo de Análisis contra el Narcotráfico (2017). *Dinámica Narcotráfico Marítimo Colombia y la Región 2016*. Armada Nacional de Colombia.
- Comando General Fuerzas Militares de Colombia (2016). *Libro Estructural Comité de Revisión Estratégica e Innovación CRE-i5*. Bogotá: Comando General Fuerzas Militares de Colombia.
- Cumplido Tercero, M. Á. (2016). Economía criminal y riesgo empresarial tras el proceso de paz en Colombia. *Documento de Opinión*, 74.
- Daza, J. (2016). *Mercados de violencia y sus efectos en la frontera colombo-venezolana: estudio de caso de La Guajira-estado de Zulia: periodo 2012-2015* (Tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia).
- Declaración sobre Seguridad en las Américas (Aprobado en la tercera sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre de 2003). Recuperado de http://fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/1671-001_g.pdf
- Decreto 893/2017, de 28 de mayo, por el cual se crean los programas de desarrollo con enfoque territorial-PDET.
- Decreto 896/2017, de 29 de mayo, por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito-PNIS.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2005). Censo general 2005. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-general-2005-1>
- Devia Garzón, C. A. (2014). Violencia luego de la paz: escenarios de posconflicto en Centroamérica. *Revista Republicana*, 17, 119-148.
- Directiva 0003/2015, de 17 de diciembre, por medio de la cual se establecen las pautas para la persecución penal de los crímenes de guerra en el territorio nacional.
- Directiva Permanente 15/2015, de 10 de marzo, políticas de contratación sector defensa.
- Duncan, G. (2013). La división del trabajo en el narcotráfico: mercancía, capital y geografía del Estado. En J. Giraldo Ramírez (ed.), *Economía criminal y poder político* (pp. 113-160). Medellín: Universidad Eafit.
- Duncan, G. (2005). Del campo a la ciudad en Colombia: la infiltración urbana de los señores de la guerra. *Documento CEDE*, 2.
- Ejército Nacional de Colombia (s. f.). *Plan Estratégico Institucional 2016-2018*. Recuperado de <https://ejercito.mil.co/?idcategoria=390030>

- El Tiempo* (2017, agosto 13). Subsidios ‘se comen’ uno de cada tres pesos del presupuesto nacional. Recuperado de http://www.eltiempo.com/economia/sectores/proyecto-busca-transformar-subsidios-del-gobierno-para-hacerlos-efectivos-119186?cid=EMA_CON_PUB-COR-BOLDIA
- Elwert, G. (2003). Mercados de violencia y política de ayuda e intervención. En M. Kulalumbi Pongo (ed.), *Perspectivas comparadas de mercados de violencia* (pp. 1-22). Bogotá: Alfaomega.
- Fundación Paz & Reconciliación (2016, julio 6). Zonas de ubicación vs. presencia ELN. Recuperado de <http://www.pares.com.co/paz-y-posconflicto/3498/>
- Fundación Paz & Reconciliación (2017). *Cómo va la paz: segundo informe de la iniciativa unión por la paz*. Fundación Paz & Reconciliación.
- Fuente Socio, E. de la (2017). La política exterior de los Estados Unidos hacia América Latina... en la era Trump. *Uno*, 28, 47-56.
- Garzón, J. C. (2015). Avoiding the perfect storm: Criminal economies, spoilers, and the post-conflict phase in Colombia. *Stability: International Journal of Security and Development*, 4(1). Recuperado de <https://www.stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.fx/>
- Garzón, J. C. y Bernal, J. L. (2017). *¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Principales avances, desafíos y propuestas para hacerle frente*. Bogotá: Fundación Paz & Reconciliación.
- Garzón, J. C. y Olson, E. (eds.) (2013). *La diáspora criminal: la difusión transnacional del crimen organizado y cómo contener su expansión*. Washington D. C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Huntington, S. (1995). *El soldado y el Estado: teoría y política de las relaciones cívico-militares*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Guerrero Barón, J. (2002). “Mercados de violencia” y guerra civil en América Latina en los 90. *Apuntes del CENES*, 22(34), 263-295.
- Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (2015). *Informe 2014*. Nueva York: Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. Recuperado de https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2014/Spanish/AR_2014_ESP.pdf
- Kulalumbi Pongo, M. (ed.) (2003). *Perspectivas comparadas de mercados de violencia*. Bogotá: Alfaomega.
- La Opinión* (2017, febrero 5). En Norte de Santander se produce coca “con 95 % de pureza”. Recuperado de <https://www.laopinion.com.co/region/en-norte-de-santander-se-produce-coca-con-95-de-pureza-127423#ATHS>

- Leal Díaz, M. (2017). *Conflicto armado: vacíos de poder en etapa de posacuerdo*. Centro de Estudios en Seguridad y Paz. Recuperado de <https://issuu.com/centro-de-estudios-en-seguridad-y-paz/docs/vacuos-de-poder-en-etapa-de-pos-ac>
- León Beltrán, I. de (2014). *Aprendizaje criminal en Colombia: un análisis de las organizaciones narcotraficantes*. Bogotá: Ediciones de la U.
- “Los 6 frentes del Plan Integral de Sustitución de Cultivos” (2015, septiembre 22). Recuperado de <http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMID/1271/ArticleID/998/Nuevo-Plan-Integral-de-Lucha-contra-el-Narcotr225fico-se-centrar225-en-el-desarrollo-de-las-comunidades-y-los-territorios.aspx>
- McDermott, J. (2015). ¿Cómo se verá el panorama criminal tras un acuerdo de paz con las FARC? *Análisis*, 5.
- Ministerio de Salud y Protección Social (2015, mayo 5). Consejo Nacional de estupefacientes aprueba suspensión de fumigaciones con glifosato. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Consejo-Nacional-de-Estupefacientes-aprueba-suspension-de-fumigaciones-con-glifosato.aspx>
- Minow, M., Crocker, D. A. y Mani, R. (2011). *Justicia transicional*. Bogotá: Siglo del Hombre.
- Mitchell, C. (1998). ¿Una espiral descendente? Sobre cómo se elabora la política de los Estados Unidos hacia Colombia. En L. A. Restrepo (coord.), *Estados Unidos: potencia y prepotencia* (pp. 1-38). Bogotá: Tercer Mundo.
- Montalvo, T. L. (2014, octubre 23). Expresidentes de América Latina alertan que la política represiva de drogas fomenta el delito. *Animal Político*. Recuperado de <http://www.animalpolitico.com/2014/10/expresidentes-de-america-latina-alertan-que-la-politica-represiva-de-drogas-fomenta-el-delito/>
- Naím, M. (2015, mayo 17). Efecto Naím [Video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=IK2UgRandO4>
- Gerras, S. J., Clark, M., Allen, C., Keegan, T., Meinhart, R., Wong, L., Bullis, C. y Reed, G. (2010). *Strategic leadership primer* (3.ª ed.). Army War Coll Carlisle Barracks PA.
- Observatorio de Drogas de Colombia (s. f.). Problemática en oferta de drogas. Recuperado de <http://www.odc.gov.co/sidco/perfiles/estadisticas-nacionales>
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (s. f.). El acuerdo final de paz: la oportunidad para construir paz. Recuperado de http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/Documents/Nuevo_enterese_version_6_Sep_final_web.pdf
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2015). Colombia: Monitoreo de cultivos de coca 2014. Recuperado de <https://www.unodc.org/documents/>

- crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2014_web.pdf
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2016). Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/colombia/2016/Julio/Censo_Cultivos_Coca_2015_Sistema_Integrado_de_Monitoreo_de_Cultivos_Ilícitos.pdf
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2017). Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf
- Organización de Estados Americanos (2012). De Cartagena hacia el futuro, VI Cumbre de las Américas. Washington: Organización de Estados Americanos. Recuperado de http://www.summit-americas.org/pubs/ctg_fwd_es.pdf
- Organización de los Estados Americanos (s. f.). El informe de drogas de la OEA: 16 meses de debates y consensos. Recuperado de <https://www.oas.org/docs/publications/layoutpubgagdrogas-esp-29-9.pdf>
- Organización de los Estados Americanos (s. f.). El problema de las drogas en las Américas. Recuperado de http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/drogas/elinforme/default_spa.asp
- Pacheco, D. (2017, julio 13). Zona Franca. Recuperado de <http://redmasnoticias.tv/video/?videoId=e-8464>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003). Informe periódico para el desarrollo por Sistema de Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.un.org/es/databases/index.html>
- Pizarro Leongómez, E. (2017). *Cambiar el futuro: historia de los procesos de paz en Colombia 1981-2016*. Bogotá: Debate.
- Resolución 1214/2015, de 30 de septiembre 30, por la cual se adopta una medida preventiva de suspensión de actividades en virtud del principio de precaución.
- Resolución 3080/2016, de 18 de abril, por la cual se adopta la estrategia de lucha contra el narcotráfico del sector defensa.
- Rojas Aravena, F. (ed.) (2012). *Seguridad humana: nuevos enfoques*. San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Semana* (2017a, febrero 3). “Colombia es el primer productor mundial de cocaína”. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/cultivos-ilicitos-en-colombia-informe-del-departamento-de-estado/517216>
- Semana* (2017b, marzo 3). “No veo la estrategia para enfrentar los cultivos de coca”. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/experto-en-narcotrafico-daniel-rico-critica-politica-de-cultivos/517393>

- Semana* (2017c, julio 20). “El sentimiento en los cuarteles con el desarme de las FARC es de victoria”. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-sentimiento-en-los-cuarteles-con-el-desarme-de-las-farc-es-de-victoria-luis-carlos-villegas/533231>
- Serrano, M. y Toro, M. C. (2005). Del narcotráfico al crimen organizado en América Latina. En M. R. Berdal y M. Serrano (coords.), *Crimen trasnacional organizado y seguridad internacional: cambio y continuidad* (pp. 233-273). México: Fondo de Cultura Económica.
- Tate, W. (2015). Historias de origen del Plan Colombia. En *Drogas, bandidos y diplomáticos: formulación de política pública de Estados Unidos hacia Colombia* (pp. 165-196). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Umbría Acosta, L. A. (2016). Cuatro tesis sobre las economías ilícitas. *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 18, 13-27.
- Vargas, M. (2017, julio 23). Coca y zonas veredales. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/mauricio-vargas/coca-y-zonas-veredales-columna-de-mauricio-vargas-111960>

Narcotráfico y Estado en Colombia: la formulación de una hipótesis respecto de la inestabilidad institucional

Luis Felipe Vega*

Introducción

En forma recurrente, se han adelantado investigaciones sobre el rol del Estado colombiano frente a la tarea del combate contra las prácticas del crimen organizado y, particularmente, el narcotráfico (Tokatlian, 2000, p. 13 y ss.), en cuanto se entienden las transformaciones en relación con la capacidad de respuesta institucional frente al delito, y aunado a esto, las alianzas y asociaciones con otro tipo de actores internacionales y no gubernamentales en procura de reducir o, al menos, controlar este fenómeno.¹ Podría decirse que la respuesta más evolucionada en una línea de tiempo no superior a tres décadas, periodo en el que se radicalizan tres fenómenos políticos en Colombia altamente determinantes para la comprensión y transformación del Estado (desmantelamiento de los grandes carteles, inicio del Plan Colombia, Política de Defensa y Seguridad Democrática), ha venido siendo el Sistema

* Profesor del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana. Adelantó estudios de Filosofía y Teología, además de las maestrías en Estudios Políticos y Análisis Políticos. Hace sus estudios de doctorado en la Universidad de Leipzig, bajo la dirección del Pr. Em. Dr. Wolfgang Fach. Actualmente es profesor de teoría del estado. Correo electrónico: luisfelipevegadiaz@gmail.com

¹ En este capítulo, se hace una síntesis juiciosa de los estudios adelantados en las dinámicas tradicionales para el análisis del narcotráfico durante la década de 1990 (Camacho, 1992).

de Amenazas Persistentes,² en el que se involucra un conjunto amplio de variables ponderadas, las que asociadas procuran explicar el narcotráfico no como un fenómeno singular complejo asociado a dinámicas políticas y de gobierno local, al igual que sublocal, en relación con las mutaciones de las representaciones sociales sobre el territorio o el uso del suelo, así como la cultura, las formas comprensivas del lenguaje, las dinámicas microeconómicas y la implementación de justicia.

Empero, el propósito de este capítulo es ofrecer una lectura divergente de la dinámica tradicional del enfoque del fenómeno en el espectro político, fundamentalmente centrado en la comprensión de los factores sociológicos que determinan las dinámicas locales y nacionales. Así, la pregunta por desarrollar podría ser resumida de la siguiente manera: ¿de qué forma el desarrollo del tráfico de drogas conllevó transformaciones institucionales en el Estado colombiano? Y más específicamente, ¿cómo lograron las dinámicas del narcotráfico modificar las prácticas gubernamentales y los mecanismos de legitimidad institucional del Estado colombiano?

Planteado lo anterior, los factores que caracterizan esta transformación superan la simple historiografía del narcotráfico. En este orden de ideas, la transformación de las prácticas que pueden resumirse desde la corrupción de la Policía a la financiación de campañas presidenciales, y eventos mucho más macro como el proceso 8000 e incluso las dinámicas del paramilitarismo al finalizar el siglo xx e iniciar el actual, terminan siendo simples reduccionismos poco explicativos de las transformaciones institucionales. Ahora bien, ¿en qué sentido se asume como reduccionismo? En cuanto se determina una condición meramente descriptiva de un conjunto de fenómenos, a los cuales se les establece una suerte de prácticas transversales a manera de variables, y se conceptualizan estableciendo condiciones de inferencia unívoca.

En un cierto sentido a contracorriente, lo que se pretende en este capítulo es revisar la comprensión de democracia que tejió la influencia de las redes criminales del narcotráfico en las prácticas institucionales de las entidades del Estado y, de manera mucho más puntual, las compresiones sobre la ciudadanía que esta concepción genera y, junto con ella, los sistemas de incentivos y desincentivos para el ajuste racional a las normas o, mejor,

² El Sistema de Amenaza Persistente analiza los fenómenos asociados a la criminalidad que afectan a la población civil y la seguridad nacional, además, contrarresta el narcotráfico, la extorsión y el secuestro, la explotación ilícita de yacimientos mineros, el contrabando, el tráfico de armas, las municiones y los explosivos, el tráfico de migrantes y los delitos conexos, entre otros.

a las restricciones formales que definen los horizontes de construcción de bienes colectivos.

Dicho lo anterior, es de condición capital entender que las mafias, al establecer mecanismos de control social como formas o mecanismos de poder informal, trastocan las relaciones cotidianas intersubjetivas desde el punto de vista de la interacción social y toma de decisiones respecto de la definición y consecución de intereses tanto individuales como colectivos, logrando un impacto en los sistemas normativos formales e informales en las instituciones gubernamentales.

Hacia unas herramientas teóricas para el análisis

Según esto, elaborar herramientas para comprender estas mutaciones y sistemas de incentivos desde las regulaciones no formales, e incluso por fuera de la normativa que instauro el narcotráfico en las construcciones institucionales de la esfera estatal, implica tres condiciones específicas: 1) supone que las estructuras de organizaciones ilegales constituyen mecanismos complejos de cooperación y ajuste estratégico entre actores institucionales o sistemas legales o institucionales; 2) las imágenes de ciudadanía desde esta ilegalidad suprimen marcos éticos razonables colectivos y establecen criterios cognitivos individuales en una condición utilitaria que se vale de las estructuras institucionales estatales; 3) las dinámicas que imprime el crimen organizado en las formas de influencia de las comprensiones de “la ciudadanía” y lo “estatal” suponen, independiente de sus ubicaciones espaciales, a partir de una evolución histórico-institucional, patrones o incluso regularidades (Rosas, 2005, p. 83).

Así, el marco de referencia para comprender la capacidad de influencia de las organizaciones criminales debe advertir que, a pesar de su ilegalidad, son necesariamente conjuntos normativos de organización y restricciones que han devenido en el transcurrir histórico una suerte de institucionalización del delito y, por ende, que esta opera sobre ellos a partir de su propia ilegalidad una suerte de evolución normativa a los constructos de cooperación en la sociedad. Así las cosas, sistemas de castigo-recompensa o formas de aceptación del delito por sectores sociales o funcionarios o por grupos o asociaciones políticas o partidos diseñan contenidos y prácticas reguladoras de las dinámicas intersubjetivas o de las prácticas de gobierno en las esferas locales (Fehr y Gächter, 2002, p. 138). De otro modo, la ilegalidad establece lógicas y mecanismos de

cooperación social, al igual que una racionalidad superpuesta a las prácticas de gobierno como medio de cooptación de lo político.

La evolución de un conjunto normativo desde las prácticas criminales en los entornos sociales e institucionales ha procurado durante las últimas tres décadas una mutación de los sistemas morales que fundan las interacciones de los individuos con el Estado, pero, a su vez, con las prácticas institucionalizadas o parametrizadas de las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas (Tokatlian, 1999, p. 343). En este orden de ideas, las representaciones sobre la sociedad se fundan en una condición egoísta de carácter sustancial en la que el alcance de intereses individuales o de grupo se puede encuadrar admisiblemente por fuera de las formas normativas legales de los marcos jurídicos.

Planteado lo anterior, es posible valerse de Akers (1990) al igual que de Dawkins (1989, p. 82 y ss.) para explicar una suerte de aceptación de esta forma de criminalidad a partir de una imagen de supuesto altruismo condicionado a la reciprocidad que proveen las dinámicas de la ilegalidad, porque la forma de producción de una suerte de normativa sociopolítica del crimen organizado y de las dinámicas de intereses e incentivos desde el delito determinan que no existe una acción que no suponga un mecanismo de retribución como condición utilitaria que establece la acción.

Ahora bien, entender la reciprocidad que generan los márgenes de la ilegalidad en una forma racional advierte que los individuos constituyan una subordinación paralela a la de las instituciones legales estatales en relación con la consecución de beneficios ulteriores tanto para el sujeto social como para el agente criminal; por tanto, se establece que de antemano toda forma asociativa paralela producida por esta forma o cadena delictiva supone que los incentivos sociales que ofrecen pueden entenderse como criterios informales que coordinan y controlan las acciones gubernamentales-estatales, en subordinación a la reciprocidad enunciada (Gintis, Bowles, Boyd y Fehr, 2003, pp. 160-161).

Ahora bien, en este análisis sobre las mutaciones que las organizaciones criminales hacen a partir de los mecanismos de unas aceptaciones de medios racionales ilegales para la consecución de fines colectivos sociales, se establecen, en el conjunto de la sociedad, no solo la aceptación de una conducta delictiva, sino también de una respuesta recíproca de un conjunto de agentes que —para este análisis— cuentan con acceso directo al poder político, esto es, a la regulación de procedimientos institucionales del Estado, referidos a la aplicación de justicia, a las actividades directas de gobierno, así como a las

formas legales del control y la seguridad por uso legal de la fuerza. Esto puede, incluso, encuadrar la acción individual como condición determinante de la acción colectiva (Fehr y Gächter, 2002, p. 141).

Sin embargo, no se pueden asumir las condiciones de una acción de tipo altruista en un simple marco de reciprocidad egoísta emergente de la ilegalidad de este tipo de organizaciones y fenómenos delictivos asociados al tráfico de drogas. Paralelo a ello, las pretensiones de utilidad por fuera de los marcos legales establecen de igual modo una creciente actitud de desconfianza, no solo de un agente frente a otro, sino de estos en relación con las instituciones del Estado. De modo que, antes de evidenciar positivamente la posibilidad de infiltración de intereses de organizaciones criminales de narcotráfico, los individuos en la sociedad contemplan como cierto que existe esta infiltración o que, por otra parte, su condición constitutiva, a pesar de que se funde en la legalidad, determina su práctica desde la ilegalidad. En efecto, la actitud de desconfianza ante el Estado es, radicalmente, una presión egoísta tanto individual como colectiva que transforma la cultura política.

En este sentido, las transformaciones en la cultura política que hacen las organizaciones criminales definen medios de una condición asociativa como herramienta para la coordinación colectiva en procura de aceptar estas mediaciones para la consecución de bienes colectivos (Dawkins, 1989, p. 93). La coordinación que se establece a partir de las formas de esta ilegalidad y su influencia en las estructuras legales institucionales está determinada por las preferencias emergentes de este utilitarismo procedente del delito, y como se señaló, trastocan la cultura política bajo una construcción cooperativa desde lo ilegal.

Así las cosas, los sistemas de preferencias generados desde lo que puede llamarse una cultura del narcotráfico logran mutaciones institucionales en el Estado, proveyendo herramientas de selección social en relación con el éxito, a pesar de que sea fruto de la ilegalidad o de la informalidad en cuanto violación de la formalidad normativa, de manera que no hay mucha contundencia respecto de rechazar las estrategias provenientes de esta esfera delictiva para la consecución de fines sociales e, incluso, con referencia a agentes de gobierno de orden institucional.

Ambigüedad, motivaciones y transformación de los mecanismos institucional-normativos

Las condiciones sociales que se reflejan en la cultura política, a partir de las mutaciones provenientes en los sistemas valorativos morales y de incentivos como

de desincentivos, en relación con las sociedades criminales, y fundamentalmente con el narcotráfico como delito y cultura en Colombia, ha devenido una suerte de reciprocidad en términos institucionales entre estas organizaciones y el Estado, manteniendo esta reciprocidad bajo la admisión de una condición permanente de “ambigüedad”; obsérvese el proceso 8000 en la elección y gobierno de Ernesto Samper Pizano³ como el ejemplo más palpable de la ambigüedad mencionada (Comisión Ciudadana de Seguimiento, 1996, p. 21).

Dicho esto, si se admite que esta ambigüedad establece la validación de prácticas paralelas a las obligaciones legales, no solo de los individuos y grupos, sino de los funcionarios que determinan la acción política del Estado, aumenta un sinnúmero de factores que pueden traducirse como costo de transacción institucional, debido a que simultáneamente se permiten de manera informal los incentivos ilegales, haciendo palpable esta ambigüedad en cuanto el Estado intenta preservar la imagen ante los individuos como agente confiable, a pesar de valerse de prácticas informales (basta con revisar su rol en la formación de Los Pepes).⁴

En este orden de ideas, las acciones estatales desdibujan sus prácticas de gobierno y la coordinación de agentes burocráticos en orden a la consecución

³ La cita a continuación es tomada del proceso referido a los antecedentes que encerraron los hechos judiciales del proceso 8000: “En la semana siguiente a la realización de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, el presidente César Gaviria dio a conocer a los medios de comunicación unas grabaciones magnetofónicas que contenían diálogos de Miguel y Gilberto Rodríguez Orejuela con el periodista Alberto Giraldo. Los conocidos narcocasetes le habrían sido entregados, según su propia versión, al candidato presidencial Andrés Pastrana en una gira por la ciudad de Cali y éste se los había remitido al presidente Gaviria. El presidente Gaviria entregó las grabaciones al entonces Fiscal General Gustavo de Greiff, quien se abstuvo de abrir investigación. Posteriormente, con la llegada del Fiscal Alfonso Valdivieso se reabrió la investigación de los narcocasetes y se llamó a rendir versión libre a Santiago Medina el 17 de julio de 1995 ante la Fiscalía. En esta declaración Santiago Medina no ofreció elementos de prueba suficientes para ampliar los hechos resultantes de los narcocasetes. Fue solamente en la indagatoria y ampliación de la misma (folios 66 a 98 y 635 a 667), realizadas el 27 de julio y 12 de septiembre respectivamente, cuando Medina admitió haber participado en el recibo y distribución de cuantiosas sumas de dinero provenientes del Cartel de Cali, calculadas y señaladas en más de cinco mil millones de pesos. Según él, estos dineros fueron recibidos por instrucciones de Fernando Botero, director de la Campaña, con el conocimiento del candidato Ernesto Samper”.

⁴ En palabras de McDermont (2009, p. 72): “Fernando Galeano fue asesinado por Pablo Escobar en la cárcel de la Catedral. ‘Don Berna’ sobrevivió a la ola de asesinatos y posteriormente fue clave en el establecimiento de los Pepes (Perseguidos por Pablo Escobar), grupo que la policía organizó para buscar a Escobar. Los Pepes asesinaron a casi toda la base de apoyo de Escobar —abogados, guardaespaldas, familiares— y luego se convirtieron en el núcleo de la creación de las AUC. La mayoría de los que hicieron parte de los Pepes fueron los fundadores de las autodefensas”.

de fines colectivos a largo plazo, porque la internalización de la cultura de la ilegalidad y sus formas de admisibilidad generan un marco de condiciones en las que la reciprocidad —como pago de beneficios desde la ilegalidad— desempeña un papel determinante en el éxito de una acción en relación con los marcos ilegales de cooperación generados. Así, por ejemplo, tendrían que entenderse los mecanismos de ajuste de conjunto en una acción de carácter delictivo que significase retribución y utilidad, en términos egoístas, a largo plazo para el conjunto de una población en una zona regional o local.

Así, no solo las prácticas del tráfico de drogas, sino las violencias para garantizar el control del territorio y los circuitos de la población suponen una utilidad que obliga a una oscura y no formal relación de reciprocidad de las instituciones locales con las organizaciones criminales; es decir, al establecer mecanismos de negociación en forma institucional, se define una subordinación de los operadores burocráticos involucrados que delimita la acción gubernamental en un conjunto permanente de cálculos, los cuales determinan la condición de incentivos y la ponderación de utilidad de los individuos bajo esta aceptación de la ilegalidad como práctica cotidiana (Katz, 2000, p. 17).

Juegos cooperativos y no cooperativos entre agentes delincuenciales y estatales a partir de infringir la estructura jurídica del Estado

Para entender esta relación de cooperación de lo que se ha descrito respecto de la relación informal entre agentes del Estado y organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas, se advierte en una acción la repartición de los beneficios por parte de los decisores institucionales, pero de igual modo de los jefes de estas bandas criminales. En otras palabras, la condición del egoísmo y su condición de éxito en cuanto a la necesidad de cooperación determina la relación entre agentes ilegales y legales (Bowles, 2010, p. 132 y ss.). Por ello, si se analizan comportamientos criminales en la cadena productiva del tráfico de drogas, puede que en la gran mayoría de los casos los agentes tanto estatales como criminales que infringen el orden jurídico establecido concierten en un espacio no determinado de legalidad-ilegalidad una necesaria coordinación de cooperación para un beneficio conjunto; en últimas, se trata de determinación de éxito de ambos grupos de agentes que entablan su cooperación a partir de la violación de la ley (Heyes, 1993, p. 179).

Para esto, Bowles (2010) invita desde la microeconomía a revisar las interacciones coordinadas. Dicho esto, adviértase una interacción, para la

cual todo aquello resultante de las acciones de los agentes-jugadores, y que necesariamente implica un interés de orden particular en cada uno de ellos, está sujeto a un *acuerdo obligatorio*, lo cual significa dos cosas: una, que al involucrarse todos los actores haya una condición consciente de responsabilidad en cuanto a participar; y dos, que deba ser llevado a cabo o cumplirse como tarea a toda costa. En este orden de ideas, Bowles llamará a este arreglo una condición cooperativa. Dicho esto, el principio de la cooperación no se encuentra sujeto a los sentimientos mutuos de las partes, sino que, necesariamente, se halla sujeta a arreglos institucionales que rigen sus interacciones.

En efecto, en algunas situaciones, los agentes tanto delincuenciales como estatales involucrados modelan cooperativamente sus interacciones; muestra de ello es la asignación de cuotas por corrupción para ampliar las bases sociales de acción y ambigüedad requerida en función de una aceptación permanente del conjunto de la sociedad (Berg, Dickhaut y McCabe, 1995, p. 128). Sin embargo, y en forma simultánea, otros aspectos de esta negociación entre estos agentes legales e ilegales pueden llegar a ser no cooperativos, debido a la imposibilidad de hacer cumplir estrictamente estos contratos emergentes desde la ilegalidad, que obligan a reinvertir las utilidades resultantes de la infracción del sistema jurídico en mecanismos para combatir o atentar contra el orden institucional del que dependen tanto unos como otros. Según Bowles (2010, pp. 18-19),

Como es el caso de las interacciones cooperativas, las partes de las interacciones no cooperativas pueden tener intereses en agudo conflicto, o compartir ampliamente objetivos comunes; el término “no cooperativo” se refiere simplemente al hecho de que su interacción no está cubierta en su totalidad por un acuerdo obligatorio.

Así, es determinante mostrar que la acción coordinada entre los actores legales e ilegales involucrados en las actividades ilegales no se establece simplemente en relación con la utilidad del enriquecimiento, sino que involucra la necesidad de controlar territorio o instituciones del Estado como forma preventiva, pero también como mecanismo preservante de un micropoder.

Lo anterior porque, en algunos casos, no es suficiente establecer un interés común, como se ha dicho en relación con la cooperación y no cooperación simultánea en la acción colectiva de estos agentes, a causa de que se puede esbozar la existencia de un interés común, puesto que los agentes estatales pueden convertirse simultáneamente en agentes delictivos coordinadores de

rutas y procesamiento de drogas; así el agente estatal puede ser de igual modo un capo de una red de tráfico. En este sentido, este desplazamiento evidencia la incapacidad de establecer intereses comunes con sus anteriores agentes delincuenciales cooperantes (Camener, 2003, p. 43).

Mutación y continuidad: políticas de prevención y lucha contra el narcotráfico

Dicho esto, todas estas acciones que se institucionalizan desde los márgenes de la ilegalidad hacia las formas de legalidad están determinadas en un marco de relaciones institucionales que establecen una agenda para solucionar problemas y demandar recursos, por cuanto las necesidades de combatir el delito siguen siendo constantes. Por supuesto, el Estado preserva las dinámicas de combatir el crimen organizado de este tipo producción de narcóticos y de tráfico ilegal de estos, su tarea está determinada en dar una respuesta para resolver un factor generador de “inseguridad” en cuanto se le garantizan las condiciones suficientes para ello; en este caso, puede que exista un interés común desde el orden legal, pero, de igual modo, existe el conflicto institucional antes descrito que pondera el valor de bien colectivo (Rosas, 2005, p. 129).

En consonancia con lo anterior, el conflicto generado por esta industria ilegal siempre se concibe en la coordinación y no coordinación de las institucionales estatales, por cuanto ello no escapa al cómo de la acción (Buskens, 2002, p. 101). Así, respecto de una política antidroga, por más que se planeen y se cuente con los recursos de intereses puramente comunes, la necesidad de ajustes institucionales coordinados en un contexto de ampliación de acción de actores legales e ilegales, la condición operativa complejiza la relación de éxitos frente a la transformación de los sistemas de creencias y valores en mutación por parte de la validación de los incentivos provenientes de esta industria ilegal como cultura.

En efecto, este termina siendo el reto institucional del Estado la transformación de la cultura, para con ella establecer una dinámica de ciudadanía activa, pero en especial de permanente coordinación institucional con respecto a los actores estatales que participan y conniven con actores ilegales en una reproducción localizada del delito a los márgenes de la misma ambigüedad por ellos producida (Buchanan y Tullock, 1962, p. 81). Valga decir, la transformación de la cultura a través de una intervención sobre las condiciones morales como herramientas cognitivas para la acción individual y colectiva que regule, en el margen de la moralidad institucional, una recompreensión

de los elementos que procuran la cohesión social, la producción continua de capital social a partir de valores compartidos, pero, esencialmente, en la generación de incentivos para el cumplimiento y la protección del orden legal como nueva condición de legitimidad de la acción estatal.

Ante estos retos y las paradojas expuestas, se presentará a continuación la correlación histórica que muestra los mecanismos de cooperación tanto en la legalidad como en la ilegalidad. En especial, los mecanismos de ajustes estratégicos que se han venido generando durante las últimas tres décadas y los retos para la recomposición de la legitimidad gubernamental.

Narcotráfico como forma política en las transformaciones del Estado en Colombia

Si algo puede datarse de manera no historiográfica, pero sí como un correlato histórico, es el rol que adquirió el tráfico de drogas como institucionalización del crimen. A este respecto, el elemento central que puede explicar cómo el narcotráfico adquiere una condición política es resumido por Duncan (2006, p. 72) “como una forma de lucha contra las élites dominantes”; con ello, no se quiere afirmar que es una suerte de categoría marxista referida a una condición de clase, sino una dinámica informal de cooperación entre agentes. En efecto, anterior a la expansión del narcotráfico durante la década de 1970, las formas de inclusión de las clases marginadas se hacían solo a través de las élites políticas tradicionales, en especial de políticos profesionales y de grupos y organizaciones de izquierda, comúnmente subversivas. Este tipo de relaciones establecían las condiciones de clientela, esto es, mecanismos transaccionales en los que los medios de cooperación estaban sujetos a esta estructura de coordinación. De este modo, los políticos profesionales o los líderes de grupos subversivos de izquierda establecían unos patrones alternos de capital social a partir de la superación de crisis o necesidades sociales a cambio de la retribución electoral por medio del voto (p. 75).

Al introducirse un nuevo actor, de acuerdo con las tesis de Baquero (2012), al igual que con las de Duncan (2006), van a mutarse los mecanismos de obediencia social anclados tanto en las relaciones con la izquierda como en los políticos profesionales tradicionales, quienes en ambos casos establecían una relación en el futuro (Baquero, 2012, p. 91). Ahora bien, ante la emergencia del narcotráfico, las condiciones de promesas de cambio social se encontraron referidas al presente, esto es, los mecanismos informales de transacciones entre agentes, acorde con un nuevo rol que empiezan a determinar “los capos”,

que estructuran institucionalmente las bandas de crimen organizado dedicadas a este tráfico, establecen unas dinámicas alternativas de dominación social, por cuanto su capacidad de respuesta a las necesidades producidas por la exclusión se resuelven en el presente cotidiano de los individuos.

Sumado a lo anterior, la conexión y el empoderamiento a través de recursos en dinámicas del presente de la acción social, que empieza a generar el asistencialismo social proveniente del narcotráfico, comenzaron a producir un aumento de flujos de capital desde las regiones, en especial de las zonas de periferia agraria; la industria del narcotráfico comenzó a establecer redes amplias en la multiplicación de transacciones e interacciones financieras con centros globales de desarrollo del capitalismo financiero global (Kalmanowitz, 1989). Asimismo, conllevó un desplazamiento tradicional en servicios de seguridad que antes prestaban las guerrillas respecto de la delincuencia común u otras amenazas propias a estas superficies locales o regionales de producción. Esto es comprensible en la medida en que el narcotráfico empieza a garantizar servicios financieros y servicios de seguridad y prevención del crimen. Como se puede entender, la realización de las promesas en el presente real de los sectores marginados, pero en especial en relaciones específicas de reproducción de capital, como acumulación de riqueza local en marcos globales, al igual que proveer de seguridad y reducción del crimen menor en estas zonas, logra iniciar un proceso de superposición de la naturaleza del Estado (Castro, 1997). Así, los márgenes de cooperación entre agentes en un determinado espacio local advierten un margen amplio de institucionalización por cuanto empiezan a establecer un incremento de bienes colectivos o, por lo menos, esquemas de éxito individual, pero ya no en un marco formal de regulación y restricciones, sino en uno irregular que hace que el narcotráfico, y en especial las organizaciones delincuenciales, adquieran, por un mecanismo de doble vía, formas de institucionalización. Estas, por una parte, son dinámicas internas a estos grupos que establecen escalas valorativas e incentivos, al igual que jerarquización de actores e intereses organizacionales; pero, por otra, acumulan una institucionalización en relación con los espacios sociales, por cuanto establecen los planos de transacción y de bienes colectivos gracias a su capacidad de superposición y subsecuentemente de captación de las instituciones del Estado en las esferas locales y regionales.

Este factor es importante de tener en cuenta, porque el desarrollo de estas dos dinámicas delimita de manera eficiente un mecanismo de aireación de demandas sociales, pero también un espacio de visibilidad de luchas políticas. Lo anterior es determinante en el cambio de las formas de la cultura

política, por cuanto los ciudadanos empiezan a relegar su comprensión del Estado como mecanismo de aireación y respuesta de necesidades y agendas públicas, constituyendo un mecanismo directo para esta resolución de conflictos e inclusión, a través de los grupos delincuenciales encargados del mercado ilegal de drogas (Veloza, 1988, p. 31). Para establecer un argumento que puede ser considerado de mayor radicalización, esta función social del narcotráfico y sus organizaciones establece un mecanismo amplio de superposición de dichas organizaciones en el Estado, que van a determinar las condiciones en las que este empieza a adecuarse a las dinámicas normativas ilegales que imponen tales grupos delincuenciales.

Esta politización que empieza a abrirse paso a partir de la década de 1980 va a desembocar en las presiones de los grupos armados ilegales para determinar una posición de fuerza en el proceso constituyente iniciado en 1990.⁵ En efecto, la política de paz que adelanta el Gobierno Gaviria abre las puertas para una negociación amplia con los grupos generadores de violencia; en este caso, con los grupos guerrilleros en cuanto asociaciones al margen de la ley, pero del mismo modo de manera subrepticia abre espacio para las organizaciones consolidadas para el tráfico de drogas, en cuanto estas empiezan a desempeñar un papel político, no solo como financiadores de grupos armados ilegales, sino como creadores de nuevos; véase, por ejemplo, la creación de Muerte a Secuestradores (MAS) originado por el cartel de Medellín a partir del secuestro de Martha Nieves Ochoa.⁶ López (2006,

⁵ Obsérvese la anotación de Melo (1998): “Al mismo tiempo que se adoptaban políticas de corte represivo, que reforzaban las posibilidades de tratamiento militar o policial del conflicto armado y terrorista, el gobierno impulso un programa de rediseño constitucional que culminó en la Constitución de 1991. Además de la reforma de la justicia, del reconocimiento de los derechos de etnias y nacionalidades diversas, de la institucionalización de mecanismos de protección de los derechos ciudadanos que han tenido un impacto real sorprendente, como el recurso de tutela, o de un sistema de revisión constitucional de la ley que ha llevado a imponer una interpretación libertaria de los derechos ciudadanos, la constitución, que pretendía ser una especie de tratado de paz entre todos los Colombianos, aprobó, sin que el balance de motivaciones contradictorias pueda aclararse, la eliminación total de la extradición de colombianos. Así, se satisfizo la demanda más urgente de los traficantes: la única sanción judicial que temían realmente desapareció del orden legal. El Estado perdió con ello una de sus armas más efectivas de negociación, y quedó dependiendo cada día más de la propia y dudosa eficiencia de sus propias instituciones policiales y de justicia para presionar a los narcotraficantes”.

⁶ “El secuestro de Martha Nieves y el fallido intento contra Ledher suscitaron una gran alarma e indignación en el mundo de los señores del narcotráfico. Buscaron a Pablo Escobar para que coordinara una reunión de emergencia; con los aportes de todos los asistentes crearon un fondo y fundaron Muerte a Secuestradores (MAS). El MAS golpeó fuertemente las estructuras urbanas

p. 415) muestra que desde el Gobierno Barco se abre el espacio para la negociación con narcotraficantes como grupo político; en este orden de ideas, las leyes posteriores de sometimiento a la justicia y no extradición se verán en los mecanismos de acuerdo con la politización de los grupos delincuenciales asociados bajo el nombre de Los Extraditables.

Una muestra de esta negociación que se consolida durante el Gobierno Gaviria la expone López: “El gobierno nunca reconoció que estaba negociando la legislación penal con los narcotraficantes —no podía hacerlo porque eran criminales comunes que habían cometido los peores actos terroristas vistos en la historia del país—; no obstante, su política tuvo un respaldo significativo por parte de la opinión pública cansada de la violencia terrorista” (p. 425). Así las cosas, el logro político de Pablo Escobar es el logro, o bien por presión en la negociación con el Gobierno, o bien por infiltración en los constituyentes,⁷ de la abolición de la extradición a partir de una imagen nacionalista. Afirman Hartlyn y Douglas: “Paradójicamente [...], la guerra sucia del cartel de Medellín contra el Estado se convirtió en una clave para la transformación del régimen político colombiano” (1999, p. 280).

Expuesto lo anterior, lo primero que debe anotarse es la capacidad que tuvo el narcotráfico para poder alterar los marcos normativos de transacciones entre agentes, más aún su capacidad de determinar los medios de regulación en el espectro constitucional. Esto puede entenderse como la modificación normativa para introducir cambios en los mecanismos de interacción entre agentes, a partir de mutaciones de las bases sociales, o bien por suplir las condiciones y necesidades de la población excluida a través de mecanismos presentes de incentivos desde la ilegalidad, o bien por adecuar estas lógicas en un nuevo marco normativo constitucional para que este deviniese nuevas formas regulativas que permitieran un conjunto de bene-

del M-19, que recién se estaban recuperando de la ofensiva del Ejército, luego del robo de armas del Cantón Norte. Pero este MAS original, el de los Ochoa y Escobar, fue un grupo *ad hoc* concebido exclusivamente para la liberación de Martha Nieves Ochoa; nunca fue una organización estructurada ni permanente. Más adelante, los grupos que asumieron formas irregulares de acción armada para combatir o aniquilar a quienes clasificaran como subversivos se apropiarían y harían extensiva la sigla. Esos grupos, sin embargo, ya existían antes del secuestro de Martha Nieves” (Corporación Observatorio para la Paz, 2002, p. 128).

⁷ Salazar (2001, pp. 32-33) advierte: “Tengo certeza de que un número importante de constituyentes recibió apoyo del narcotráfico [...]. Es que el debate que se estaba dando era sobre la extradición y efectivamente el resultado fue aplastante con su abolición. En eso hubo una danza de millones”.

ficios para los actores ilegales; en lo concerniente a esto último, solo baste con observar el Decreto 303/1991, de 29 de enero:

Artículo 1. De conformidad con lo previsto en el Decreto legislativo 3030 de 1990, las personas que se sometan a la justicia en las condiciones y por razón de los delitos allí contemplados, tendrán derecho a las rebajas de pena allí previstas, y no serán extraditadas por ningún delito, confesado o no, cometido antes de la fecha de la entrega, siempre que cumplan efectivamente la pena privativa de la libertad impuesta en la sentencia respectiva como se prevé en el mencionado Decreto. En este último caso se exceptúa la cesación de procedimiento a que se refiere el inciso tercero del artículo 9 del mismo Decreto.

Esta variación anterior sustenta cómo el crimen organizado tiene la capacidad de alterar e intervenir el orden jurídico del Estado, en una negociación de intereses con actores reproductores de violencia, para alcanzar una reducción de la criminalidad. Ahora bien, es necesario observar los resultados de disminución de la criminalidad, de manera que se vea si este proceso logró tal reducción y, de otra forma, si los pactos con los actores ilegales generaron, a partir de transformaciones institucionales, cambios en las bases sociales y sus comportamientos criminales.

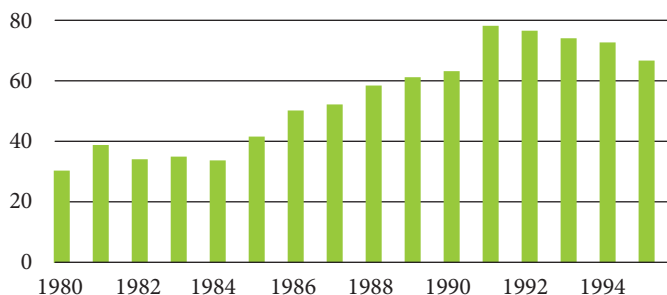


FIGURA 1. Tasa de homicidios en Colombia (por 100 000 habitantes).

Fuente: Policía Nacional, Instituto de Medicina Legal, Dirección Nacional de Estupefacientes.

Como puede observarse en la figura 1, a partir de los ajustes en los marcos normativos con los actores ilegales, estas reducciones no se dieron e, incluso, el aumento mantuvo después de 1992 una reducción poco significativa si se le compara con el periodo de 1984, caracterizado como el que

da inicio a las organizaciones estructuradas institucionalmente de crimen organizado (p. ej., el cartel de Medellín). Así las cosas, lo que se observa es una mutación del Estado favorable a estas organizaciones, lo cual explica que desde el narcotráfico se establecen ajustes estratégicos que no generan transformaciones en las bases sociales; antes bien, aumentan y complejizan los sistemas de incentivos para este mercado, como puede verse en el aumento de zonas y cultivos, que pasan de 42 400 a 44 700 ha en 1995, con una reducción temporal, que se transforma a partir de la modernización y tecnificación de este mercado (véase tabla 1) (Rocha, 2011, p. 59).

TABLA 1. Área cosechada de cultivos ilícitos (ha).

AÑO	HEROÍNA	MARIHUANA	COCAÍNA
1980	0	6231	1100
1981	0	6952	2300
1982	0	7393	3100
1983	0	8351	6200
1984	40	6000	10 200
1985	150	2000	12 100
1986	220	2800	13 500
1987	220	5085	24 200
1988	530	4188	22 500
1989	565	2200	34 000
1990	915	1964	42 400
1991	1156	1138	40 100
1992	6580	622	37 500
1993	5008	1659	37 100
1994	15 091	628	39 700
1995	5226	623	44 700

Fuente: Policía Nacional, Instituto de Medicina Legal, Dirección Nacional de Estupefacientes.

La reducción momentánea, y el posterior aumento tanto de cultivos como de ingresos, se explica por el incremento de esfuerzos gubernamentales en gasto militar; sin embargo, de manera indirecta, ello explica que, a pesar de los esfuerzos estatales, la reducción no es significativa, por lo cual debe entenderse que los costos de transacción de los actores ilegales aumentan.

Obsérvese en la figura 2 la relación de gastos del Estado para 1993 con respecto a la evolución de cultivos.

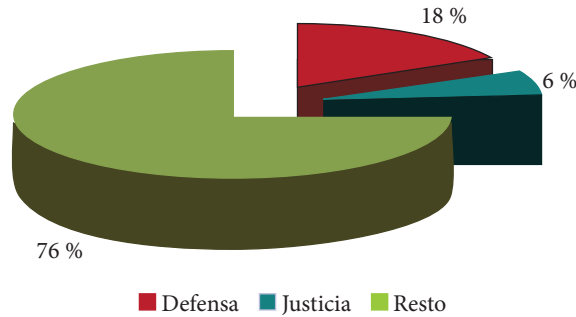


FIGURA 2. Gastos de funcionamiento del Estado en 1993.

Fuente: “Colombia: censo de cultivos de coca en diciembre de 2003” (2004).

Es determinante tener en cuenta que esta evolución acontece en menos de una década y por hectáreas (véase figura 3).

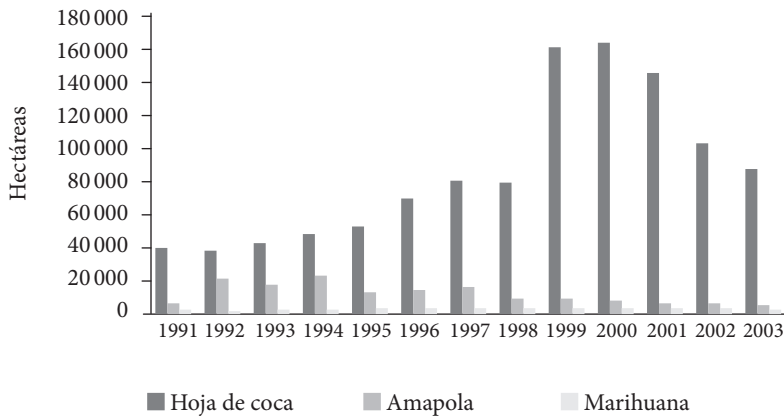


FIGURA 3. Evolución de cultivos de coca en el periodo de 1994-2003.

Fuente: Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) (2004).

Para establecer mayor detalle, obsérvese en forma desagregada por departamentos productores en la figura 4.

Como lo muestran las figuras 3 y 4, no solo hay incremento en Norte de Santander y un desarrollo constante en Caquetá y Guaviare, sino que hay una intensificación del cultivo de hoja de coca como de amapola y una reducción de los de marihuana. Dicho esto, es plausible afirmar que los ajustes estratégicos que se generan a partir de 1991, esto es, como los mecanismos de politización y los cambios formales de los marcos normativos por presión

de la ilegalidad, no reducen el crimen, sino que lo aumentan, y generan con ello un incremento excesivo de los costos de gobernabilidad. Es decir, un aumento de esfuerzos gubernamentales para poder cumplir con los fines y la naturaleza del Estado enmarcados en la Constitución. Hasta aquí es plausible entender los mecanismos de mutación institucional, sin embargo, los modelos de cooperación y no cooperación entre agentes no están claramente expuestos, por lo cual es necesario observar el rol de las redes del narcotráfico en el conflicto armado, o bien desde grupos opositores al Estado que generan mecanismos paraestatales locales informales, o bien desde ejércitos paramilitares en procesos de cooperación en medio de la confrontación. De este modo, será mucho más comprensible observar las transformaciones en el conflicto de los sistemas institucionales estatales (Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito [UNDOC], 2005).

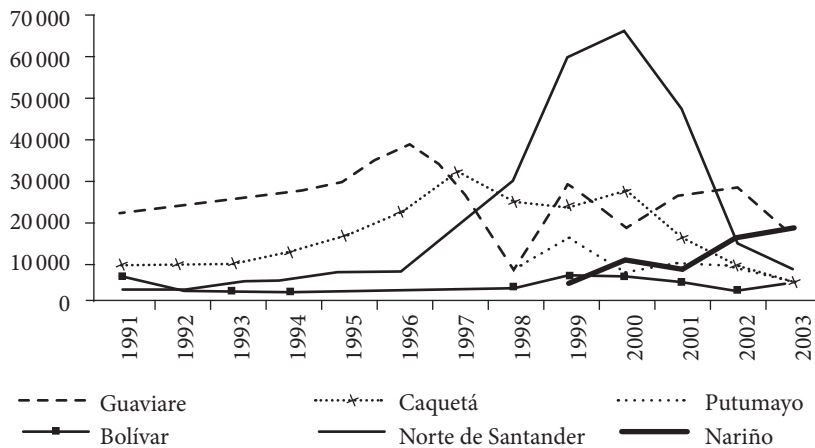


FIGURA 4. Hectáreas de hoja de coca por departamentos productores.

Fuente: SIMCI (2004).

Conflicto armado y reconfiguración del control territorial

La diversificación de los mecanismos de violencia al finalizar el siglo xx e iniciar el actual, va a establecer unos marcos de reconfiguración en relación con las dinámicas locales y regionales, así como de actores. Los procesos que introduce el Plan Colombia, y en especial las transformaciones de la política antidroga, van a rediseñar los mapas regionales y las relaciones de fuerza

con la financiación y después con el control del mercado de las drogas en Colombia (Craig, 1981, p. 246).

Durante la última década del siglo xx, más que haber un declive de los carteles, hay una fragmentación de estos en pequeñas unidades de comercio, hasta la recomposición en grandes organizaciones solo durante la segunda década del siglo xxi. Al finalizar el siglo xx, los grandes carteles, como el de Cali y el de Medellín, pierden su capacidad de control político, y el recrudescimiento de la política antidroga por parte del Estado obliga a que en las zonas de frontera agrícola se establezcan retaguardias para el cultivo y el procesamiento industrial de alcaloides, en los que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) van a adquirir nuevos recursos para mantener la guerra contra el Estado (Crandall, 2002, p. 19). Es importante anotar que al principio se cobra un impuesto de gramaje y posteriormente la organización guerrillera maneja el control de la industria en el sur del país. Como se mencionó, aparecen en un primer momento mecanismos de tributación ilegal que complejizan las relaciones entre agentes ilegales y legales en marcos de cooperación. Esto es, las FARC crean mecanismos paraestatales para el control de zonas territoriales, que a su vez les permiten establecer influencia en las elecciones locales municipales e, incluso, decidir e intervenir sus presupuestos públicos y las destinaciones de los recursos para inversión municipal, por dos razones: 1) fijan mecanismos de amenaza y terror en los funcionarios y 2) diseñan una ampliación de su base social a través de medios de captación de campesinos cultivadores en zonas cocaleras, lo cual les permite mantener la capacidad en cuanto empleador informal, pero a su vez en cuanto organizador de demandas de estas bases sociales.

Actores armados ilegales

El acto mismo de establecer y generar sus propias instalaciones al finalizar la década de 1990 conlleva una reconfiguración de la confrontación armada con los grupos paramilitares. Esto es, no solo van a controlar las zonas de cultivo, sino también las rutas para la comercialización. Así, las dinámicas de la guerra irregular implican acrecentar los desplazamientos poblacionales, los cuales se harán de manera forzada en tres niveles: 1) territoriales departamentales, que hace que los desplazamientos sean de mayores distancias; 2) desplazamientos de características intermunicipales e interveredales, que define un flujo poblacional localizado como tránsito de mano de obra para los cultivos; y 3) desplazamientos interbarriales, destinados para los municipios

con mayor densidad poblacional, con fines de organización administrativa del territorio en torno de las redes delincuenciales (Isacson, 2010, p. 26).

Para tener una imagen de lo masivo del fenómeno y de las condiciones de transformación demográfica en relación con lo masivo de la circulación de población por los procesos de violencia y desplazamiento, basta observar la condición estadística y el comportamiento creciente en una década, en la que los picos se dan entre 2001 y 2002 en rangos de 400 000 y 450 000 personas desplazadas, con una reducción en años posteriores, pero con un incremento en 2008 de hasta 340 000 (véase figura 5).

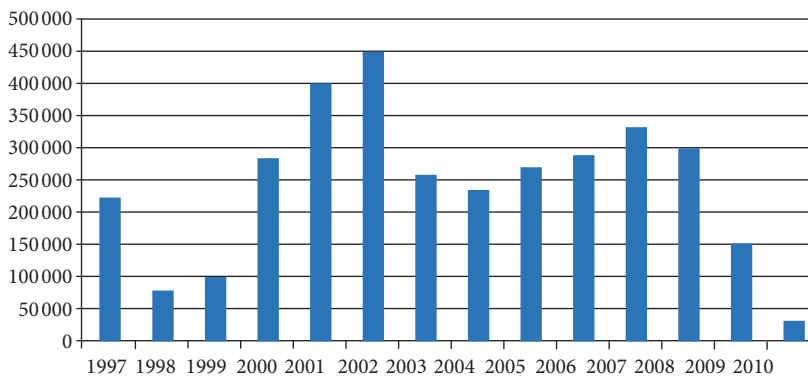


FIGURA 5. Censo de personas desplazadas para 2005.

Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2013).

En este orden de ideas, la visualización del territorio para 2004, periodo importante por cuanto la Política de Defensa y Seguridad Democrática empieza a hacer un despliegue de recursos, en los que está claro que existe una reducción a la forma de un actor político y delincencial, definido como “narcoterrorista”, factor que va a redefinir aún más el empoderamiento y desplazamiento de los cultivos a las zonas de frontera agrícola y radicalizar las dinámicas de la confrontación (véase figura 6), que evidencia las zonas de concentración de los cultivos ilícitos para 2004.

De este modo, la concentración va a establecer cinco grandes zonas en disputa: 1) Cauca-Nariño, 2) Caquetá Putumayo, 3) Meta-Guaviare, 4) Magdalena Medio y 5) Catatumbo. Dicha concentración de recursos va a disparar dinámicas en las economías regionales que, sin duda, transforman los mecanismos de control social legal en las zonas ya mencionadas de frontera (UNDOC, 2005). En este orden de ideas, los procesos de acumulación de

capital por parte de las FARC, según algunos especialistas, generaron ingresos durante este periodo, los cuales alcanzaron USD 400 millones anuales, con un nivel de crecimiento para 2005 de hasta USD 500 millones. Ahora, sumado a otros rubros delictivos como secuestro y extorsión, llegaron a obtener ingresos hasta por USD 900 millones anuales.

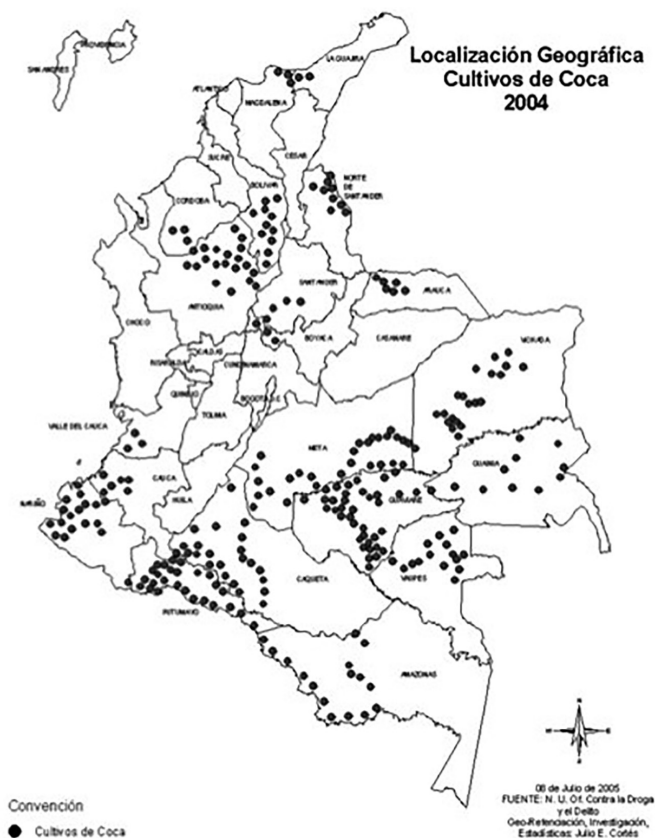


FIGURA 6. Localización geográfica de los cultivos de coca en 2004.

Fuente: Cortés (2005).

Paralelo a los procesos de acumulación de capital, se establece un proceso de rearme durante la negociación en el Gobierno Pastrana y la zona de despeje. Pero este proceso va a recuperar la imagen de una construcción administrativa paraestatal y fundamentalmente nacional. Así las cosas, es importante hacer énfasis en estas narrativas, de modo que puedan com-

prenderse las tensiones y los medios de recomposición institucionalizada en relación con el Estado (*Semana*, 1999).

En este sentido, al analizar el mismo discurso del 7 de enero de 1999 hecho por Pedro Marín, alias Tiro Fijo,⁸ quien remite a la construcción de un relato de nación desde la periferia excluida como marco de legitimación de las violencias. Ello ocultando su naturaleza y cubriéndolas en un marco de legitimidad desde la confrontación. Aquí aparece lo oculto y realmente lo paradójico; esto es, las FARC legitiman su historia por una violencia de que son víctimas, pero ante la cual se conciben como mecanismos de autodefensas. Empero, su naturaleza expansiva y su relato de refundación de la nación obliga a una condensación de acciones violentas dirigidas no como respuesta, sino en cuanto a una pretensión de soberanía expansiva, que bajo el manto de la construcción de víctima social establece un recurso de legitimidad mítico. En esta sección, la función del discurso es la deformación del Estado como mecanismo justificador de las pretensiones de la autonomía soberana o, al menos, su pretensión constitutiva que va a legitimar, en la imagen de la colonización, los medios de una justificación política de los cultivos de coca en las zonas de Caquetá, Putumayo, Meta y Guaviare.

El mecanismo legitimador de una construcción de paraestatalidad que va a reflejarse nuevamente en el periodo de negociación con el expre-

⁸ “Reciban de las FARC-EP un cordial saludo de bienvenida y al mismo tiempo nuestros agradecimientos por honrarnos con su presencia en este trascendental acto público que hoy nos congrega aquí, en la plaza de San Vicente del Caguán. Por primera vez en 34 años de confrontación armada declarada por el Estado en 1964, a 48 hombres con la asesoría militar y ayuda económica del Gobierno de los Estados Unidos, quien le entregó 500 millones de pesos al Presidente de ese entonces Guillermo León Valencia, para acabar con las supuestas Repúblicas Independientes, que existían tan solo en la mente del Parlamento, en cabeza del doctor Álvaro Gómez (que en paz descanse), quien promovió un fogoso debate en el Congreso contra estas, para justificar la represión mientras no lo hizo, con la real República Independiente situada en Loma Linda (Meta); santuario norteamericano, donde permanecía un gran número de ciudadanos de este país, armados y sin ningún control estatal, a cuyo campamento no podían entrar ni los Generales colombianos. Motivados por el doctor Gómez, el Congreso facultó al Presidente y a los Altos Mandos Militares, para que nos pasaran la cuenta de cobro por haber enfrentado las dictaduras de Laureano Gómez y el General Rojas Pinilla, a pesar de haber sido nosotros amnistiados e indultados por una ley del Parlamento [...] Huyendo a la represión oficial, nos radicamos como colonos en la región de Marquetalia (Tolima), donde el Estado nos expropió fincas, ganados, cerdos y aves de corral; extendiendo esta medida a miles de compatriotas por no compartir con la política bipartidista del Frente Nacional. De paso les cerraron las puertas a nuevas corrientes políticas en vías de crecimiento, convirtiendo las elecciones en una maquinaria excluyente, solo para beneficio del bipartidismo liberal-conservador; quienes eran los únicos que podían elegir a sus representantes, porque así lo consagraba la Constitución” (Centro de Estudios Miguel Enríquez [CEME], 1999).

sidente Andrés Pastrana avanza bajo la forma de la expropiación, pero anótese que de antemano se plantea un horizonte de desarrollo de esta nueva forma de soberanía alterna, la cual ya deja en entredicho la disfuncionalidad constitucional para asumir los nuevos retos que establece esta nueva comprensión nacional desde las periferias a partir de las dinámicas ilegales del mercado de drogas que ahora logra vestirse con un manto de legitimidad.

Así las cosas, esta legitimación y reconfiguración a partir del mercado de las drogas permite la ubicación y expansión territorial que parte desde una zona de eje, que son los departamentos de Meta y Caquetá, hacia el resto del país, al igual que el departamento del Cauca (véase figura 7).

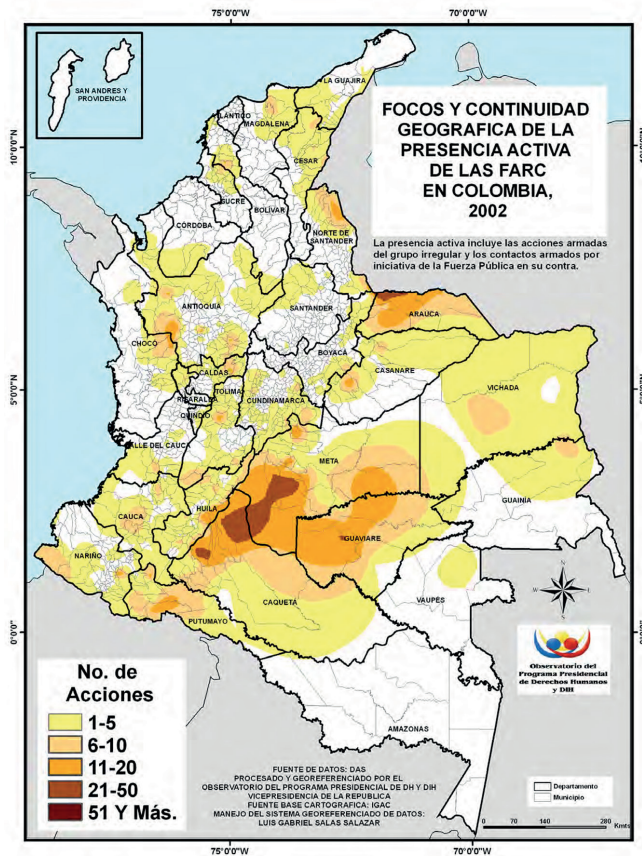


FIGURA 7. Focos y continuidad geográfica de la presencia activa de las FARC en Colombia durante 2002.

Fuente: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (2012).

El inicio de lo que se va a conocer como estructuras paraestatales (paramilitarismo) encontrará su legalidad a partir de las organizaciones para la defensa civil, en una política contrainsurgente a partir de 1965 y 1968, con el Decreto 3398/1965, de 24 de diciembre y la Ley 48/1993, de 3 de marzo.⁹ Esta normativa, al instaurarse en una estrategia de acción contrainsurgente, estableció los medios para que la defensa civil se tornase en una extensión civil para las funciones de seguridad del territorio en aquellas regiones a las que no tenía acceso la fuerza pública o que teniendo acceso esta última necesitase desarrollar operaciones conjuntas. El factor central que va a determinar tal condición intermedia entre la estatalidad y la paraestatalidad reside en el principio de la defensa de la propiedad privada, por cuanto la ausencia del Estado respecto del control del territorio facultaría a estas organizaciones de autodefensa a ejercer, por vía de la ley, el uso “legítimo” de la violencia (Medina, 1990, p. 146).

En palabras de Huggins (1991), estas organizaciones no son concebidas en relación con la delincuencia común como mecanismo preventivo del delito, sino como estructuras organizadas de ideología de derecha, que, con un establecimiento armado en las regiones y un sistema de organización y mando, van a incursionar en las estrategias de vigilancia local y regional tendientes a establecer un mecanismo de expansión territorial que ocupó casi todo el país.

El factor que va a determinar un cambio estructural en los procesos de ajuste institucional en términos estratégicos, esto es, la evolución de la paraestatalidad en un marco de legitimidad, va a ser el acceso de estos grupos a recursos provenientes del narcotráfico al finalizar la década de 1990 e inicios de la primera década del siglo XXI. El acceso al narcotráfico va a generar una transformación de los sistemas normativos institucionales, por cuanto el mercado de las drogas y el acceso a la tierra y a las formas de producción establecerán en este orden de ideas una mutación de estas asociaciones de defensa civil a grupos paramilitares, que asimismo demarcarán dinámicas

⁹ Decreto 3398/1965, de 24 de diciembre. “Artículo 25. Todos los colombianos, hombres y mujeres, no comprendidos en el llamamiento al servicio militar obligatorio, podrán ser utilizados por el Gobierno en actividades y trabajos con los cuales contribuyan al restablecimiento de la normalidad. Artículo 26. Para los fines de la defensa civil, el Gobierno contará con una Dirección Nacional de Defensa Civil. El Director Nacional de la Defensa Civil será de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República. Ley 48/1969, de 16 de diciembre. “Artículo 1. Adóptanse como legislación permanente los siguientes Decretos legislativos dictados a partir del 21 de mayo de 1965 [...]. Parágrafo. Igualmente adóptanse como legislación permanente las siguientes disposiciones de los Decretos legislativos enumerados a continuación: El Decreto 3398 de diciembre 24 de 1965, con excepción de los artículos 30 y 34.

distintas o casi de especialización a su interior. Según Medina (1990, p. 166), esta mutación interna residió en la cooptación de agentes provenientes de la delincuencia común para el fortalecimiento de sus filas en su estrategia expansiva. Así las cosas, estas nuevas organizaciones establecieron dentro de la dinámica legal (normativa) —su caracterización de legalidad no establece en nuestra opinión su legitimidad— una correlación ambivalente con las dinámicas ilegales no formales. De esta manera, en lo normativo formal, las formas de cooptación ilegal establecen una suerte de estructura institucional ambigua que mantiene en la dinámica contrainsurgente una funcionalidad paraestatal (Isacson, 2010, p. 48). En otras palabras, la mutación interna del Estado en esta bruma o neblina institucional marca una esfera legal-ilegal de indistinción que a través del narcotráfico va a traer la sofisticación tanto de sus tácticas para el control de la población y el territorio como de los insumos armados, referidos a material de guerra y entrenamiento, que llevarán a un rediseño de las dinámicas demográficas por desplazamiento, pero a su vez a una disposición controlada de élites políticas legales que en dicha bruma les otorgarán representación política.

En relación con el modo en el que operaron las guerrillas con el impuesto de gramaje, los intereses económicos de las redes y organizaciones criminales destinadas a esta actividad vieron reducidas sus utilidades, de tal manera que se establecieron alianzas con grupos paramilitares para la reducción de los costos de protección, asumidos como costos fijos. De esta manera, para 2004, hubo una expansión territorial de estos grupos, los cuales comprarán tierras a menor precio, o bien que sufrieron devaluación en antiguos territorios ocupados por las guerrillas de izquierda, o bien que establecieron amplios dominios territoriales (véase figura 8).

De igual forma, se establecen mecanismos complejos de asociación con sectores de la fuerza pública, así como se denotan mecanismos de profesionalización a través de la tecnificación de material de guerra y el entrenamiento sofisticado. Todo este proceso de modernización y la complejización de las relaciones con actores estatales, así como su cooptación en un proyecto nacional contrainsurgente, es posible a partir de su inserción directa en el tráfico de drogas. A este respecto, Palacios y Safford (2002), citados por Rivas y Rey (2008, p. 49), muestran que

los nuevos lazos transformaron los objetivos iniciales de las autodefensas y el resultado fue que se hablara, casi indistintamente, del fenómeno paramilitar y del de autodefensa (García, 2004: 64). Se reorganizó a las

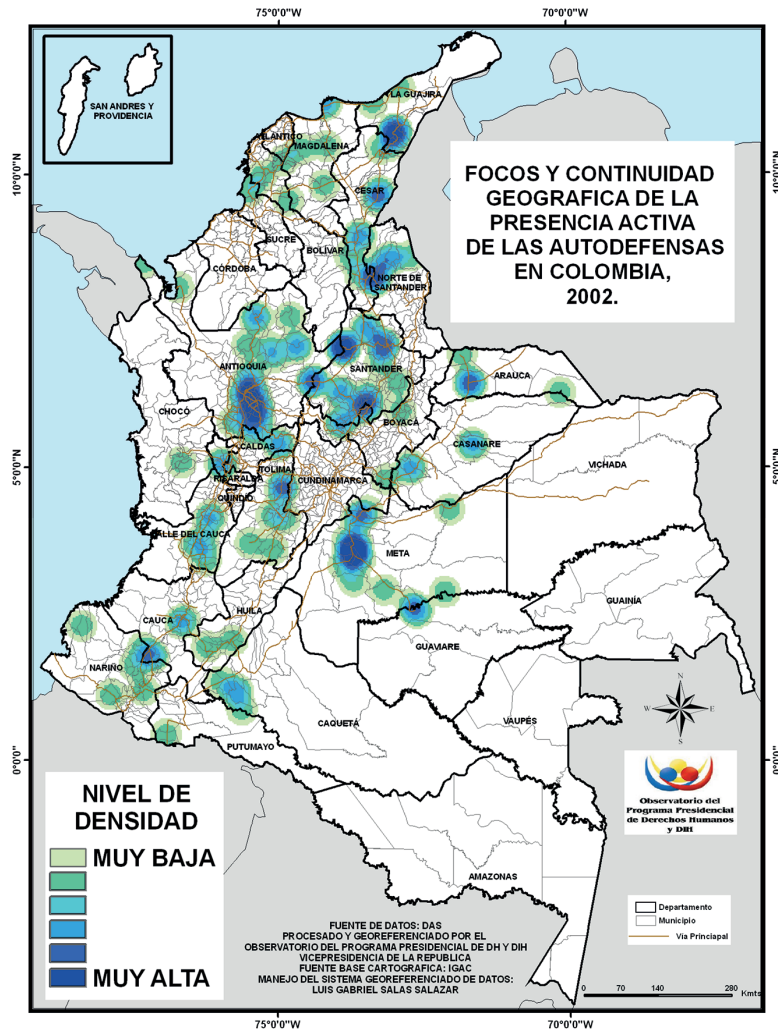


FIGURA 8. Focos y continuidad geográfica de la densidad de la presencia activa de las autodefensas en Colombia durante 2002.

Fuente: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (2012).

autodefensas con el apoyo de mercenarios británicos e israelíes, aparecieron grupos paramilitares que se unieron a la lucha contra la guerrilla para satisfacer sus intereses económicos y, por si fuera poco, los narcotraficantes crearon sus propios grupos paramilitares. El paramilitar como actor local —por ejemplo, un grupo de jóvenes, o de campesinos

o de ciudadanos amedrentados por el poder de la insurgencia— que mantenía relaciones ambiguas con el ejército, los políticos locales y los terratenientes, se transformó en un combatiente externo al vecindario, encuadrado en un grupo lejano, organizado verticalmente y fácilmente identificable para todo el mundo, salvo —en ocasiones— para los cuerpos de seguridad del Estado.

En una síntesis de este proceso, puede definirse que se desarrolla un sistema de superposición normativa entre agentes, que solo es posible a partir de la concepción de base legal de transacción y correlación racional de agentes. Dicho esto, lo que puede entenderse es que los mecanismos de no cooperación establecen formas complejas para ella (García, 2004, p. 66). Así, esta superposición define las formas de paraestatalidad a partir del narcotráfico como medio de organización del territorio y de distribución de la población.

Así las cosas, se puede decir que los fines de las organizaciones ilegales devienen condiciones y nuevos sistemas de incentivos, no solo de los éxitos organizacionales, sino del control de las poblaciones aledañas que genera el aumento de cultivos y su expansión en el entorno regional. Pero de igual modo puede entenderse que como mecanismo de no cooperación el Estado aumenta a través de la política antidroga medios para que de forma indirecta la respuesta de los actores ilegales estableciesen formas de perfeccionamiento de sus dinámicas delictivas, las cuales no suprimen las formas de soberanía paralela a escala regional, porque las acciones del Estado a través del Plan Colombia y la Política de Defensa y Seguridad Democrática no logran neutralizar los mencionados mecanismos de superposición de estas condiciones regulativas desde la ilegalidad, debido a mecanismos formales de legitimidad que tienen una condición cultural e histórica (Isacson, 2010, p. 49).

A manera de conclusión: narcotráfico y retos para el posconflicto

Tanto en el proceso de negociación con los paramilitares como en el recientemente terminado con las FARC en La Habana, la agenda del narcotráfico estuvo presente. En el caso de los primeros, el tema se abordó a través de la directa desmovilización asociada a la confesión de los delitos y de penas alternativas; de este modo, los paramilitares, como jefes de las redes a su cargo dedicadas al negocio de tráfico y comercialización de drogas ilícitas, estuvieron asociados a los cabecillas como los agentes principales de los que

dependía este proceso, por esto, se entiende que, a partir de su desmovilización, estas redes de narcotráfico se hayan mutado en bandas criminales que mantuvieron controles territoriales específicos y rutas, con un cambio de los jefes al mando (Gómez y Santa María, 1994, p. 313). Por otra parte, en la negociación con las FARC, la variación es una reforma de la política agraria, lo cual supone en el futuro una transformación institucional del Estado en lo relativo a los cultivos, que propende a ir más allá de la suspensión de los procesos de fumigación y el inicio de la erradicación manual e incorporar un modelo de gestión del territorio como condición de una paz estable y duradera.¹⁰

En efecto, el factor sustancial que se introduce es la participación como una ampliación de su funcionalidad política que supera la simple electoral. El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito está articulado a la Reforma Rural Integral suscrita en el mismo acuerdo. Su nueva caracterización es que, acorde con la dinámica del desarrollo de este mercado ilícito, que hemos mostrado en páginas anteriores, emerge la necesidad de localizar y establecer de manera mucho más georreferenciada las acciones estatales, estableciendo mecanismos locales y sublocales de gestión. En este sentido, existe un empoderamiento de las comunidades que tienen una decisión explícita de abandonar su tradición de cultivo en cuanto el Estado establezca mecanismos de transición a otras actividades económicas (UNDOC, 2016). Un elemento sustancial que se aborda en este proceso de transformación regional sobre el uso de la tierra y por ende del territorio es la introducción del enfoque diferencial para la protección cultural de las comunidades afrodescendientes e indígenas, en cuanto poseen saberes ancestrales y usos diferenciados de la hoja de coca.

Se supone también que estos acuerdos están interrelacionados con la creación y garantía de condiciones democráticas en todas las regiones y en aquellas en las cuales ha sido más alta la conflictividad social o militar. El ejercicio de la democracia y la plena garantía de los derechos humanos como base de políticas públicas no son solo para la erradicación, sino también, fundamentalmente, para la redefinición del uso del suelo como centro de

¹⁰ “Que para construir soluciones sostenibles, garantizar los derechos de los ciudadanos y el no resurgimiento del problema, la política debe tener enfoque territorial basado en la participación ciudadana y en la presencia y el fortalecimiento, en términos de efectividad, eficiencia y transparencia, especialmente de las instituciones responsables de la atención social y de las responsables de la seguridad y protección de las comunidades, ambas con un enfoque de derechos humanos” (Borrador Conjunto, 2014).

gravedad de la acción estatal en las regiones (Jaén y Dyner, 2008, p. 68). Esto, en definitiva, parte de una comprensión renovada de la ciudadanía, asumida como sujetos sociales y políticos que potencian su autocomprensión como actores sociales a partir de su diversidad social, étnica y cultural. Como se advierte, esta reestructuración del Estado a nivel regional implica que la formulación de política es transversal a todo el proceso del cultivo, procesamiento y comercialización, que debe necesariamente diseñar estrategias para combatir el lavado de activos y negocios asociados a este delito. Pero, de igual forma, las comunidades indígenas adelantaron procesos de consenso para participar activamente en la formulación de la política y en las dinámicas de toma de decisiones en relación con la contención de la proliferación de los cultivos ilícitos. Bien lo evidencia González (2016, p. 13 y ss.) en su trabajo de análisis sobre los cultivos ilícitos en el posconflicto:

En la Minga Nacional realizada en junio de 2016 la Cumbre presentó de nuevo sus propuestas en cuanto a tierras, territorio, economía propia y respuesta a los cultivadores declarados ilegales. En lo que se refiere a los cultivos de coca, marihuana y amapola el Pliego de la Cumbre retoma tesis como las siguientes: Cumplimiento de los acuerdos sobre sustitución voluntaria, gradual, concertada y con garantías entre las comunidades y el gobierno. Diversificación productiva en las zonas afectadas por cultivos con programas regionales de desarrollo agrario, con 10 pilotos en Reformulación de la política antinarcóticos con participación de las comunidades y organizaciones de zonas afectadas por cultivos y la actual política. Despenalización de los pequeños cultivadores y recolectores de hoja de coca, marihuana y amapola. No extradición de los cultivadores de hoja de coca, marihuana y amapola. Diversificación productiva en las zonas afectadas por cultivos. Suspensión de las erradicaciones forzadas manuales y no reinicio de las fumigaciones aéreas o terrestres.

Así las cosas, la definición de los municipios que tendrían mayor relevancia en este nuevo proceso de participación y de formulación de política se encuentra en el Plan Nacional de Intervención Integral para la Reducción de los Cultivos Ilícitos a partir de la determinación de los consejos comunitarios directamente afectados (véase tabla 2).

TABLA 2. Comportamiento sobre el aumento de cultivos en 2012.

CONSEJOS COMUNITARIOS	DEPARTAMENTO	HECTÁREAS DE COCA EN 2012	PARTICIPACIÓN EN EL ÁREA DE CC
Alto Mira y frontera	Nariño	2066	13 %
ACADESÁN	Chocó	1081	7 %
Río Baudó ACABA	Chocó	820	5 %
La cordillera occidental Nariño COPDICONC	Nariño	486	3 %
Pro-defensa del río Tapaje	Nariño	479	3 %
Río Satinga	Nariño	356	2 %
Total		5289	33 %

Fuente: González (2016).

Lo anterior se explica debido a su expansión y aumento como rezago de la confrontación y continuación de este tipo de cultivos como medios de subsistencia. Así, la relevancia se encuentra referida a las dinámicas de aumento en el cultivo y la necesidad de hacer planes de choque desde la política pública para la transformación de las dinámicas productivas, en especial para las zonas de reserva forestal (véase tabla 3).

TABLA 3. Incremento de cultivos por zonas de resguardo en 2015.

	HOJAS COCA	% DEL TOTAL	INCREMENTO 2015/2014
Total nacional	96000	100 %	
Resguardos	11 837	12,3 %	52 %
Comunidades negras	16030	16,7 %	51 %
PNN	6214	6,5 %	13 %
Zonas de reserva forestal	19200	15 %	5 %
Total	53 281	50,5 %	44 %

Fuente: González (2016).

Estos procesos de participación, si bien han generado confianza en las comunidades mucho más afectadas por la presencia de estos cultivos, no reducen los riesgos colaterales asociados con este tipo de actividad ilícita. Así, al haber alcanzado el fin de las fumigaciones aéreas y garantizar a través de los acuerdos de La Habana la preponderancia de la erradicación manual, la capacidad de ser afectadas por nuevos grupos de bandas criminales

emergentes u otros actores, como disidentes, genera un costo al Estado mayor para garantizar su protección e, incluso, como comunidades las hace mucho más vulnerables a nuevas violencias (Beittel, 2013).

Por otra parte, las expectativas que dejó la negociación de paz fueron mucho mayores a aquellas con las que realmente el Estado pueda llegar a responder, y esto en una relación de costo-beneficio para el cultivador. Esto último por cuanto el punto cuatro de la negociación abrió el espacio para recibir una serie de beneficios para el desarrollo alternativo, el cual estaría sumado a una estrategia de erradicación manual.

Sin embargo, en lo referente a la incapacidad del Estado para cumplir estas propuestas y el mercado real ilegal, que por kilogramo de hoja mantuvo un precio de COP 2900, precio que tan solo en tres años aumentó a COP 913, sigue estableciendo una oferta tentadora para no empezar erradicación manual hasta tanto el Estado no consolide los planes y proyectos para el desarrollo alternativo, incluso, hasta empezar a recibir sus beneficios. Sumado a lo anterior, la afectación de los ecosistemas biodiversos por la depredación ambiental para el cultivo aumenta las condiciones de riesgo territorial que en suma debilitan mucho más la capacidad del Estado en las regiones de frontera. Según la UNDOC (2016, p. 15),

La producción potencial de hoja de coca fresca pasó de 454050 t en 2015 a 606 130 t en 2016, un incremento del 33,5 % explicado principalmente por el aumento en el área productiva. Debido a la interrupción del programa de aspersión, el incremento de las áreas sembradas y las modificaciones en las condiciones agro-culturales detectadas en terreno; es altamente posible que los rendimientos de los lotes de coca tengan cambios importantes que no han sido medidos.

Puede observarse la cita anterior en relación con la figura 9.

Asimismo, obsérvese la trazabilidad histórica de siembra de coca con el comportamiento referido a la aspersión y erradicación (véase figura 10).

Sin duda, los retos ante el aumento de cultivos y de gobernabilidad local que, debido a los múltiples años de violencia ininterrumpida que trajo consigo desplazamientos y otras prácticas de intimidación y expropiación, retornan como problema estructural en cuanto deben afrontar procesos de formalización en la titulación de tierras y el establecimiento de una planeación agrícola que deba enfrentar los mecanismos de rezago socioeconómico. En esto, la UNDOC (2016, p. 19) es mucho más clara al asegurar:

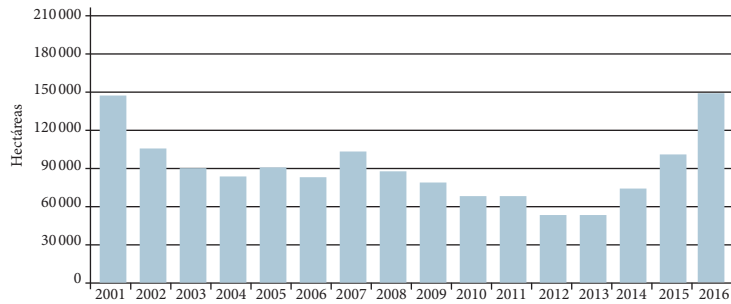


FIGURA 9. Serie histórica de área sembrada con coca en el periodo de 2001-2016.

Fuente: UNDOC (2016).

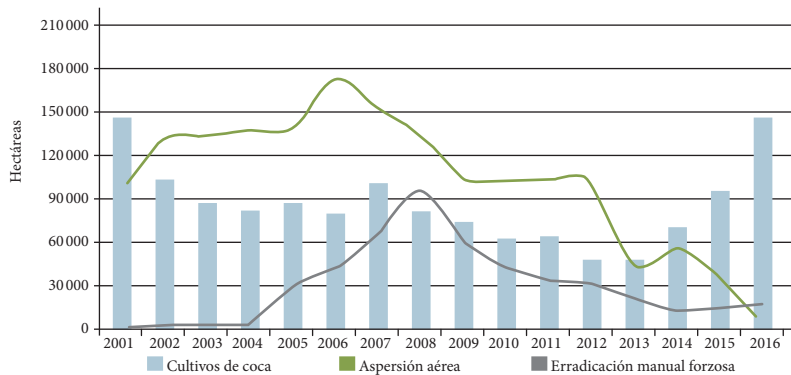


FIGURA 10. Comparación entre la dinámica de los cultivos de coca detectados, la aspersión aérea y la erradicación manual forzada en el periodo de 2001-2016.

Fuente: UNDOC (2016).

Sumado a esto el conflicto armado, el despojo y abandono de tierras, al igual que al cambio de vocación agrícola de las familias campesinas las ha insertado paulatinamente el circuito de los cultivos. Bajo esta concepción el Gobierno Nacional planteó que la armonización de la formalización de tierras con el enfoque de desarrollo territorial vigente deberá impactar positivamente los escenarios rurales donde las vulnerabilidades persisten.

En efecto, los retos que se están mencionando para el posconflicto pueden reducirse a unas variables históricas que evidencian las debilidades de cooperación y de coordinación conjunta entre los actores. Esto radicalizado

aún más por la superposición institucional debido a la frágil gobernabilidad regional. Así, los retos para el posconflicto en el marco gubernamental obligan al Estado a rediseñarse institucionalmente, en especial, a reconfigurarse en los espacios de frontera agrícola en los que se han venido acumulando históricos mecanismos de exclusión y discriminación (Bettel, 2013). Empero, también es plausible afirmar que esta misma debilidad logró que los mecanismos delincuenciales y las formas ilegales se convirtieran en mecanismos para el fortalecimiento de los vínculos sociales entre individuos, que complejizó, en una esfera indistinta entre lo legal y lo ilegal, las imágenes de ciudadanía y de no reconocimiento como un espectro en el que la participación por vía armada va a comenzar a ser legal y política.

Recomendaciones

Para el Estado colombiano, es determinante que el mecanismo fundamental para el desarrollo estructurado de la cooperación para la reducción del narcotráfico en Colombia esté sustentado en el fortalecimiento de las dinámicas institucionales de orden regional y nacional; esto es, definir los medios por los cuales se establecen unas formas para la reducción de riesgos sociales en las transformaciones institucionales del Estado.

En este orden de ideas, los organismos de seguridad del Estado, en especial la fuerza pública, antes de entrar a discutir sobre la prohibición o no de los cultivos y del consumo de sustancias psicoactivas, deben establecer las dinámicas de relación y de diversificación criminales que emergen en las condiciones cotidianas de los individuos en los entornos sociales locales y, fundamentalmente, en aquellos en los cuales las dinámicas de vulneración social hacen de estos un único mecanismo para la subsistencia social y el desarrollo y el ascenso en sociedades complejas como la colombiana.

Ahora bien, en lo concerniente a políticas públicas hechas por las administraciones locales, supone, además de abrir el debate sobre la posesión o sobre el libre consumo, un replanteamiento de las concepciones sobre la seguridad. La seguridad en los esquemas de las políticas públicas locales, asumiendo el ámbito de la seguridad humana, debe ser multidimensional, esto es, no tratar de controlar el consumo ni la producción, sino todo el ciclo de acumulación de valor que sobre el consumo de drogas se viene generando en los países en vías de desarrollo. Así las cosas, el tema de configuración de cadenas de valor pierde su capacidad de generar un capital social adverso en procura del consumo de narcóticos.

En relación con los actores que inician un proceso de reintegración en el posconflicto, el Estado debe generar espacios de recomposición de los actores sociales y de sus mecanismos de relacionamiento en espacios locales, por cuanto en las dinámicas de ascenso estructural tenderán siempre a buscar mecanismos informales de cooperación con agentes del Estado, lo cual conlleva medios mucho más implícitos de complejidad del crimen nacional e internacional al diversificar los medios de relacionamientos con las autoridades legales.

Finalmente, es indispensable, desde los actores sociales y agencias de cooperación, tratar de garantizar una comprensión de la paz a partir de una figura positiva, más allá de la ausencia de una estructura significativa de las formas de la paz en su sentido positivo; los narcocultivos deben establecer el indicador social de cambio y de construcción de paz en la modernización y la democratización del Estado colombiano.

Referencias

- Albright, M. K. (1999-2000). Statesment on US Assistance to Colombia. En *The DISAM Journal*. Recuperado de http://www.discs.dsca.mil/Pubs/Indexes/v.22_2/Albright_Colombia.pdf
- Akers, R. L. (1990). Rational choice, deterrence, and social learning theory in criminology: The path not taken. *Journal of Criminal Law & Criminology*, 81, 653.
- Ambrus, S. y Contreras, J. (1999, noviembre 29). Fighting the Enemy Within: The 'FARC Republic': A new outlaw state in the heart of South America? *Newsweek International*.
- Arrieta, C. G., Orjuela, L. J., Palacio, E. S. y Tokatlian, J. G. (1991). *Narcotráfico en Colombia: dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Baquero, P. (2012). *El ABC de la mafia*. Bogotá: Planeta.
- Bahamón Dussán, A. (1991). *Mi guerra en Medellín*. Bogotá: Intermedio.
- Becker, G. S. y Murphy, K. M. (1988). A theory of rational addiction. *Journal of political Economy*, 96(4), 675-700.
- Beittel, J. S. (2013). Peace talks in Colombia. *Current Politics and Economics of South and Central America*, 6(2), 179-217.
- Berg, J., Dickhaut, J. y McCabe, K. (1995). Trust, reciprocity, and social history. *Games and Economic Behavior*, 10(1), 122-142.
- Borrador Conjunto (2014, mayo 16). *Solución al problema de las drogas ilícitas*. Recuperado de <https://goo.gl/RrBAEG>

- Bowden, M. (2001). *Matar a Pablo Escobar* (5.ª ed.). Barcelona: RBA Libros.
- Bowles, S. (2010). *Microeconomía: comportamiento, instituciones y evolución*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Buchanan, J. M. y Tullock, G. (1962). *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Buskens, V. (2002). *Social networks and trust*. Países Bajos: Kluwer Academic Publishers.
- Camacho Guizado, Á. (1988). *Droga y sociedad en Colombia: el poder y el estigma*. Cali: Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica.
- Camacho Guizado, Á. (1992). Narcotráfico y sociedad en Colombia: contribución a un estudio sobre el estado del arte. *Boletín Socioeconómico*, 24 y 25, 79-96.
- Camerer, C. (2003). *Behavioral game theory*. Nueva York: Princeton University Press.
- Castro Escudero, A. (1997). Colombia: mitos y realidades económicas del narcotráfico. *Comercio Exterior*, 47(4). Recuperado de http://www.geocities.ws/john_m_koch/cololava/Colonarco.html
- Cepeda Ulloa, F. (1996). El Congreso colombiano ante la crisis. En F. Leal Buitrago (ed.), *Tras las huellas de la crisis política* (pp. 75-97). Bogotá: Tercer Mundo.
- Centro de Estudios Miguel Enríquez (1999). Intervención de Manuel Marulanda Vélez, comandante en jefe de las FARC-EP en el acto de instalación de la Mesa de Diálogo con el Gobierno Nacional. Recuperado de http://www.archivochile.com/America_latina/Doc_paises_al/Co/farc/al_farc0005.pdf
- “Colombia: censo de cultivos de coca en diciembre de 2003” (2004). Recuperado de http://www.biesimci.org/Documentos/Documentos_files/Censo_cultivos_coca_2003.pdf
- Comisión Ciudadana de Seguimiento (1996). *Poder, justicia e indignidad*. Bogotá: Buena Semilla.
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (2012). *Síntesis de la violencia y la confrontación armada en Colombia 2010-2011*. Recuperado de <http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Paginas/Sistema-de-Informaci%C3%B3n-Geogr%C3%A1fico---SIG.aspx>
- Corporación Observatorio para la Paz (2002). *Las verdaderas intenciones de los paramilitares*. Bogotá: Intermedio.
- Cortés Rueda, J. E. (2005). *Aproximación metodológica al análisis del conflicto armado usando como signo información georreferenciada* (Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia).
- Craig, R. B. (1981). Colombian Narcotics and United States-Colombian Relations. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 23(3), 243-270.

- Crandall, R. (2001). Explicit narcotization: US policy toward Colombia during the Samper administration. *Latin American Politics and Society*, 43(3), 95-120.
- Crandall, R. (2002). *Driven by drugs: US policy toward Colombia*. Boulder, CO: Lynne Publishers.
- Dawkins, R. (1989). *The selfish gene* (2.^a ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Decreto 3398/1965, de 24 de diciembre, por el cual se organiza la defensa nacional.
- Decreto 303/1991, de 29 de enero 29, por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público, se modifican y adicionan en lo pertinente los decretos legislativos 2047 y 3030 de 1990 y se dictan otras disposiciones.
- Dennet, D. C. (1995). *Darwin's Dangerous Idea: Evolution and the meanings of life*. Nueva York: Simon & Schuster.
- Delpirou, A. y Labrousse, A. (1988). *El sendero de la cocaína*. Barcelona: Laia.
- Di Giannatale, S., Elbittar, A., López, P. y Roa, M. J. (2009). *Confianza y reciprocidad en redes sociales*. Recuperado de https://bowlesmicroeconomia.uniandes.edu.co/capitulos/redes_roa.pdf
- Duncan, G. (2006). *Los señores de la guerra*. Bogotá: Planeta.
- Fehr, E. y Fischbacher, U. (2003). The nature of human altruism. *Nature*, 425(6960), 785-791.
- Fehr, E. y Gächter, S. (2002). Altruistic punishment in humans. *Nature*, 415(6868), 137-140.
- García, G. (2004). De la defensa a la agresión: la historia de las AUC en Colombia. *Hojas Universitarias*, 55, 62-73.
- Gintis, H., Bowles, S., Boyd, R. y Fehr, E. (2003). Explaining altruistic behavior in humans. *Evolution and Human Behavior*, 24(3), 153-172.
- Gómez, H. y Santa María, M. (1994). La economía subterránea en Colombia. En J. A. Ocampo (ed.), *Gran enciclopedia temática de Colombia* (vol. 8, pp. 313-320). Bogotá: Círculo de Lectores.
- González Posso, C. (2016). *Acuerdo de La Habana y la nueva política sobre cultivos de uso ilícito*. Bogotá: Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz.
- Granada, A. (1998). *Notas sobre el conflicto armado en Colombia*. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana.
- Guarnizo, J. (2012). *La patrona de Pablo Escobar*. Bogotá: Planeta.
- Hartlyn, J. y Dugas, J. (1999). Colombia: The politics of violence and democratic transformation. En L. Diamond, J. Linz y S. Martin Lipset (eds.), *Democracy in developing countries*. Boulder: Lynne Rienner.
- Heyes, C. M. (1993). Anecdotes, training, trapping and triangulating: Do animals attribute mental states? *Animal Behaviour*, 46(1), 177-188.

- Huggins, M. K. (ed.) (1991). *Vigilantism and the state in modern Latin America: Essays on extralegal violence*. Nueva York: Praeger.
- Hurley, S. (2003). Animal action in the space of reasons. *Mind & Language*, 18(3), 231-257.
- Isacson, A. (2010). *Don't call it a model: On Plan Colombia's tenth anniversary, claims of 'success' don't stand up to scrutiny*. Washington D. C.: Washington Office on Latin America.
- Jaén, S. y Dyner, I. (2008). Monopolios y carteles: una hipótesis sobre los nuevos equilibrios criminales en Colombia. *Revista de Dinámica de Sistemas*, 4(1).
- Kalmanovitz, S. (1989). La economía del tráfico de cocaína. *Cien días vistos por Cinep*, 6.
- León-Beltrán, I. de y Salcedo-Albarán, E. (2008). *Narcotráfico y parapolítica en Colombia 1980-2007*. Bogotá: Grupo de Investigación Método.
- Ley 48/1968, de 16 de diciembre, por la cual se adoptan como legislación permanente algunos decretos legislativos, se otorgan facultades al presidente de la república y a las asambleas, se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.
- López Restrepo, A. (2006). Narcotráfico, ilegalidad y conflicto en Colombia. En F. Gutiérrez (coord.), *Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia* (pp. 405-440). Bogotá: Norma.
- Marcella, G. y Schultz, D. (2000). Colombia's Three Wars: US: Strategy at the Roads. *Strategic Review*, 28(1), 3-22.
- Martin, G. (2012). *Medellín, tragedia y resurrección: mafias, ciudad y Estado, 1975-2013*. Bogotá: Planeta.
- Martínez, M. (1999, diciembre 20). Colombia Sergeants Convicted. *The Washington Post*.
- McDermont, J. (2009). Desmovilización de las AUC: nuevo capítulo del narcotráfico en Colombia. En C. J. Arnson y M. V. Llorente (eds.), *Cuadernos del conflicto: conflicto armado e iniciativas de paz en Colombia* (pp. 70-74). Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Medina Gallego, C. (1990). *Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia*. Bogotá: Editorial Documentos Periodísticos.
- Melo, J. O. (1998). *Narcotráfico y democracia: la experiencia colombiana*. Recuperado de <https://goo.gl/b2gGGb>
- Murillo Castaño, G. (1999). Representación, ciudadanía y nueva Constitución en Colombia. *Nueva Sociedad*, 160, 47- 55.

- Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (1998). *The National Drug Control Strategy, 1998: A Ten Year Plan*. Washington D. C.: The White House.
- Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (2005). *Colombia: monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2004*. Bogotá: Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito.
- Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (2016). *Colombia: monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015*. Bogotá: Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito.
- Palacios, M. y Safford, F. (2002). *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida*. Bogotá: Norma.
- Rivas Nieto, P. y Rey García, P. (2008). Las autodefensas y el paramilitarismo en Colombia (1964-2006). *Confines de relaciones internacionales y ciencia política*, 4(7), 43-52.
- Roa Suárez, H. (1992). *Luis Carlos Galán: un líder político comprometido*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Rocha García, R. (2011). *Las nuevas dimensiones del narcotráfico en Colombia*. Bogotá: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- Rosas, A. (2005). La moral y sus sombras: la racionalidad instrumental y la evolución de las normas de equidad crítica. *Revista Hispanoamericana de Filosofía*, 37(110), 79-104.
- Salazar, A. (2001). *La parábola de Pablo*. Bogotá: Planeta.
- Semana* (1999, junio 28). Marquetalia 35 años después. Recuperado de <http://www.semana.com/especiales/articulo/marquetalia-35-anos-despues-seccion-especiales-edicion-891-jun-28-1999/39734>
- Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) (2004).
- Steiner, R. (1996). Los ingresos de Colombia producto de la exportación de drogas ilícitas. *Coyuntura Económica*, 26(4).
- Steiner, R. y Corchuelo, A. (1999). *Repercusiones económicas e institucionales del narcotráfico en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Thomson, A. (1999, noviembre 29). Colombia: 'Mafia Links' boost cocaine exports. *The Financial Times*.
- Tokatlian, J. G. (1999). Colombia en guerra: las diplomacias por la paz. *Desarrollo Económico*, 39(155), 339-360.
- Tokatlian, J. G. (2000). Colombian catastrophe. *The World Today*, 56(1), 13-15.
- Tokatlian, J. G. y Bagley, B. (comps.) (1990). *Economía y política del narcotráfico*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2013). *Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985 a 2012*. Recuperado de <https://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/Informe%20de%20Desplazamiento%201985-2012.pdf>

Veloza, G. (1988). *La guerra de los carteles de la cocaína*. Gustavo Veloza.

La reforma rural integral y los acuerdos de La Habana en la solución a la problemática de las drogas

Gabriel Tobón*

Introducción

Como se conoce, en Colombia y en el exterior, el pasado 24 de noviembre de 2016 el presidente Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), representadas por Rodrigo Londoño, firmaron en segunda instancia en el Teatro Colón en Bogotá el nuevo acuerdo de paz, que puso fin a la guerra que el grupo guerrillero estaba librando contra el Estado colombiano hace más de medio siglo.

Esta nueva versión del acuerdo recogió las propuestas, los complementos y las aclaraciones hechas por los más distintos actores sociales, religiosos, gremiales y políticos opuestos radicalmente al acuerdo suscrito entre las partes en Cartagena el 26 de septiembre de 2016. Los sectores opuestos a los acuerdos habían impulsado el voto por el no en el plebiscito convocado el pasado 2 de octubre de 2016 que obtuvieron una ligera mayoría en el resultado de 53 000 votos, en una disputada jornada en la que participaron casi 13 millones de ciudadanos.

En este capítulo, se abordará la relación que existe entre los cinco puntos centrales del acuerdo, de tal manera que estos sean concebidos y analizados como un cuerpo integral que tiene una estrecha relación e interdependencia

* Profesor e Investigador de la Pontificia Universidad Javeriana. Magíster en Planeación y Administración del Desarrollo Regional de la Universidad de los Andes. Coordinador del Grupo de Investigación Conflicto, Región y Sociedades Rurales. Miembro del Grupo de Trabajo de CLACSO de Estudios Críticos del Desarrollo Rural.
Correo electrónico: gtobon@javeriana.edu.co

entre sí. El énfasis de la relación antes señalada se hará en esta ocasión entre el punto 1 de los acuerdos, ampliamente conocido como la Reforma Rural Integral (RRI), y el punto 4, titulado la “Solución a la problemática de las drogas”, considerado por las partes suscribientes como un punto que debe analizarse, interpretarse y, sobre todo, implementarse como parte integral del primer punto, habida cuenta de que la solución al problema de las drogas, y de manera particular la sustitución de los cultivos de coca en Colombia, requiere esencialmente la solución paralela y simultánea de la problemática que afecta los sectores rurales en los puntos que están contenidos en la RRI. De no hacerse de esta manera, es muy factible que los hechos de violencia política, las disputas por el control de los territorios y de la población, particularmente en las regiones de las cuales salieron las FARC, podrán reproducirse y ser un duro golpe a la implementación de los acuerdos de paz, entre otras razones, porque no se podría lograr el objetivo de largo alcance que se busca con la sustitución de los cultivos de uso ilícito: “integrar las zonas más afectadas por el conflicto armado a la economía nacional”.

El contenido de este capítulo se estructuró según dos ejes centrales: la RRI y la solución al problema de las drogas, específicamente lo relacionado con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). A efectos de los temas por analizar y desarrollar en cada uno de ellos, se ordenan de acuerdo con seis puntos.

El primero se refiere a los acuerdos de La Habana en materia de RRI, para tener una mejor comprensión de lo que esta significa en la relación de determinación con respecto a la implementación del PNIS. El segundo se ocupa de la interpretación y lectura de integralidad, en la cual deben tenerse en cuenta los cinco puntos centrales del acuerdo para evitar una comprensión fragmentada que desarticula las relaciones que existen entre ellos. En el tercer punto, se presenta el PNIS y la forma en la que se expresará en las regiones y los municipios. El cuarto punto se encarga de abordar algunos de los aspectos centrales de la implementación. Y los puntos cinco y seis tratan los temas que tienen que ver con la articulación de la política de lucha contra las drogas a otras políticas de desarrollo rural. Finalmente, se presentan las conclusiones y unas recomendaciones dirigidas a instituciones específicas.

La RRI después del plebiscito

Ahora bien, en lo que respecta a uno de los puntos centrales de los acuerdos, la RRI, se puede señalar sin equívoco que mantuvo la esencia y estructura de

lo acordado previamente entre el Gobierno y las FARC en el primer acuerdo. Este punto fue objeto de algunas adiciones, precisiones y aclaraciones por parte de los opositores, las cuales aportaron y precisaron en varios de sus aspectos y fueron aceptadas razonablemente por los negociadores del Gobierno y las FARC e incluidas en el acuerdo definitivo; con ello, se amplió el apoyo político de los sectores que por distintas motivaciones y argumentos se opusieron al primer acuerdo.

En efecto, desde su concepción en el primer acuerdo, la RRI sienta las bases para la transformación estructural del campo, crea condiciones y posibilidades para lograr el bienestar para la población rural (hombres y mujeres, jóvenes, campesinos, indígenas, afrodescendientes) y señala el camino para la construcción de una paz estable y duradera, esperanza de la mayoría del pueblo colombiano.

Del mismo modo, se reitera que

una verdadera transformación estructural del campo requiere adoptar medidas para promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo y en particular a las mujeres rurales y la población más vulnerable, regularizando y democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de su función social. (“Acuerdo final...”, 2016, p. 10)

En cuanto a la estructura, también se mantiene lo definido en el primer acuerdo. Las bases para la transformación estructural del campo colombiano, como se señaló, se contemplan en la RRI y está soportada en cuatro grandes pilares, cada uno de los cuales, a su vez, está compuesto por varios subpuntos. A continuación, se presenta un breve panorama con los títulos de cada pilar:

- Fondo de tierras: se crea un fondo de tierras que tendrá como principales fuentes de provisión un programa de formalización masiva de la pequeña propiedad; la sustracción de las tierras de reserva forestal de la Ley 2/1959, de 16 de diciembre que se encuentran altamente intervenidas; los baldíos de la nación que aún existen; la restitución, formalización y actualización del catastro e impuesto predial rural; y el cierre de la frontera agrícola y protección de las zonas de reserva campesina.

- Programas de desarrollo con enfoque territorial: estos programas se convierten en el primer paso que podría permitir la ejecución de planes de acción para la transformación territorial para todas las zonas rurales, priorizando, en una primera fase, los municipios más afectados por el conflicto armado, los más pobres, los que tienen cultivos de uso ilícito y aquellos cuya institucionalidad sea más débil.
- Planes nacionales para la RRI: en este componente, el Estado busca adelantar planes de infraestructura y adecuación de tierras, infraestructura de riego, eléctrica y de conectividad; desarrollo social en materia de salud, educación, vivienda, agua potable y erradicación de la pobreza; estímulos a la producción agropecuaria, la economía solidaria y cooperativa; asistencia técnica, subsidios, crédito, generación de ingresos, mercadeo y formalización laboral; y diseño y puesta en marcha de un sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación.
- Derecho a la alimentación: este aspecto tiene por objetivo crear un sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada y contribuir a la erradicación de la pobreza rural de Colombia, cuyo índice de pobreza multidimensional a nivel nacional se sitúa en el 45,7 % (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2015), y en departamentos como La Guajira, Vichada y Guanía, en el 84, el 80,6 y el 75,9 %, que es el más alto entre todos los departamentos del país.

Por otra parte, es importante tener en cuenta que, entre el 28 y el 30 de mayo de 2017, fueron expedidos por el presidente de la república treinta decretos que hicieron uso de las funciones presidenciales para usar la vía rápida o *fast-track* y así agilizar y facilitar la implementación de los acuerdos. Se destacan, entre ellos, el Decreto Ley 902/2017, de 29 de mayo; el Decreto 893/2017, de 28 de mayo; y el Decreto 896/2017, de 29 de mayo.

Además, y de acuerdo con el punto de desarrollo rural y el de víctimas en los acuerdos, es necesario considerar que las víctimas del conflicto armado interno son los principales beneficiarios de la RRI y, en particular, del fondo de tierras, el cual garantizará transparencia en la selección de estos, hecha por una institución y autoridad competente; y sobre el desarrollo rural se contempla dentro del acuerdo un aspecto relevante relacionado con el reconocimiento a la agricultura campesina, que permite tener mayor claridad de la forma como se concibe el desarrollo integral del campo, al establecer que este depende de un

adecuado balance entre la agricultura familiar y/o la agricultura comercial de escala; y que igualmente depende de la competitividad y de la promoción de la inversión en el campo con visión empresarial y fines productivos. Se trata de promover a la vez encadenamientos de la pequeña producción rural con otros modelos, en condiciones de equidad, y apoyar y proteger la agricultura familiar y campesina. (“Acuerdo final...”, 2016, p. 12)

La solución a la problemática de las drogas y la integralidad de los acuerdos

En primer lugar, se debe señalar que los acuerdos de La Habana son un todo integral, cuyas partes están articuladas unas con otras; en ese sentido, conforman un sistema integral, es decir, las partes conforman el todo, estas son interdependientes unas de otras, una parte no explica el todo.

El acuerdo debe verse, además, como un sistema complejo por el contexto que lo rodea: el grado de polarización que tiene el país frente a él; la declaración de las fuerzas políticas que se oponen que han prometido “hacerlo trizas” si llegan a la Presidencia de la República en 2018; la crisis fiscal del Gobierno central para financiar la implementación en los puntos más críticos, aquellos que necesitan lo que se conoce como victorias tempranas; las posiciones y los cambios que se han dado en algunas de las fuerzas políticas que lo apoyaron; y la falta aún de conocimiento y pedagogía para amplios sectores de la población, incluidas las autoridades municipales.

Por ello, es conveniente analizar la relación que en nuestro caso tiene el punto de “Solución a la problemática de las drogas” con los otros puntos del acuerdo general.

A manera de ilustración, recordemos los cinco grandes puntos del acuerdo:

- Reforma Rural Integral,
- participación política,
- víctimas del conflicto,
- solución al problema de las drogas y
- mecanismos de implementación y verificación.

Cuando los puntos anteriores se fragmentan o se tratan sin ningún tipo de relación, como lo hace de manera apresurada el Gobierno, cada uno

queda a la deriva, sometido a la interpretación del funcionario, o bien del ministro de turno, o bien del director de alguna de las dependencias de las instituciones gubernamentales responsables de su implementación.

Así ha sido el caso, por ejemplo, de la aplicación de la ley de amnistía (Ley 1830/2016, de 30 de diciembre) a los excombatientes de las FARC, que después de haber sido aprobada hace más de seis meses, aún quedan en las cárceles más de dos mil hombres y mujeres, debido a las variadas interpretaciones de los jueces. Algo similar ha ocurrido con la sustitución de los cultivos de uso ilícito, y lo más grave aún le ocurre al proceso de implementación del punto 1 sobre la RRI. Baste recordar el proyecto de ley de ordenamiento social de la propiedad, puesto a consideración de la opinión pública por el Gobierno nacional sin consultar a la contraparte. Desconociendo los mecanismos previos para acordar ese tipo de medidas, como lo es la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, dicho proyecto fue objeto de una constelación de críticas, incluida la Comisión de Expertos nombrada para tal fin, porque sencillamente el Gobierno sin sonrojarse desconocía lo acordado, al incluir temas que no estaban dentro del acuerdo y por pretender derogar la última ley de reforma agraria que tenemos, la Ley 160/1994, de 3 de agosto.

De acuerdo con lo anterior, y en el mismo sentido, el punto 4 de los acuerdos está compuesto por tres pilares fundamentales:

- la solución definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito,
- el consumo de las drogas ilícitas y
- la producción y comercialización de drogas ilícitas.

Por lo antes señalado, existe una estrecha relación entre el componente de sustitución de cultivos ilícitos y la RRI. Y no se trata de una simple relación, sino que es determinante, porque la vinculación de la población rural, y en particular de los campesinos al establecimiento y cultivo de la hoja de coca, tiene como explicación de fondo los problemas estructurales que aún hoy tiene el campo colombiano, manifestada en las profundas brechas sociales entre la ciudad y el campo, los altos niveles de pobreza, la precariedad o inexistencia de bienes y servicios públicos, los altos niveles de desigualdad en materia de ingreso y propiedad sobre la tierra, la secular crisis del sector agropecuario, agudizada desde la década de 1990 con la apertura económica y la ausencia de políticas públicas orientadas a incentivar las economías campesinas de pequeña escala.

Es decir, si los componentes que están contemplados en la RRI (acceso a tierras, Programas de Desarrollo Agrario Integral con Enfoque Territorial [PDET], programas de reforma rural integral en materia de infraestructura, salud, educación, asistencia técnica, crédito, comercialización y derecho a la alimentación) no se implementan de manera simultánea o en un proceso incremental muy cercano y relacionado con el programa de sustitución de cultivos, inevitablemente los campesinos volverán al cultivo de la coca.

Lo que ellos requieren y necesitan son oportunidades reales, también estables y duraderas, para poder dar el paso trascendental de la economía ilegal de la coca a la economía legal de la agricultura campesina. Lo anterior no se podrá lograr si el programa de sustitución se queda solo en la financiación de los proyectos productivos. Ya el país tiene las experiencias del Plan de Desarrollo Alternativo, del PLANTE y el “Sí se puede” en el departamento de Nariño. Ya se han ensayado programas de sustitución voluntaria por más de dos décadas y la problemática del cultivo de coca, marihuana y en menor extensión de amapola no se ha resuelto. La posibilidad real de hacerlo está en la capacidad del Estado de implementar y articular el PNIS bajo la sombra de la RRI y en particular de los PDET y los planes nacionales para la reforma rural integral. Así está expresamente en el acuerdo cuando señala que

la solución definitiva es posible si es el resultado de una construcción conjunta entre las comunidades y las autoridades mediante procesos de planeación participativa, que parten del compromiso del gobierno de hacer efectiva la Reforma Rural Integral y los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo y el compromiso de las comunidades de avanzar en los procesos de sustitución voluntaria. Este compromiso de solución voluntaria de las comunidades es un factor fundamental para el logro de los objetivos. (“Acuerdo final...”, 2016, p. 100)

El acuerdo contempló, en primer lugar, el diseño y la puesta en práctica del PNIS. A continuación, se hará un breve esbozo de este.

El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

El PNIS se concibió como un programa que permitirá la solución al problema de cultivos de uso ilícito. Como se mencionó, quedó plenamente articulado con el punto 1 sobre la RRI, pretendiendo lograr una reforma estructural

del campo que posibilite crear las condiciones para superar las causas estructurales que durante años se han convertido en motores de los conflictos sociales, económicos y políticos en el campo colombiano, agudizados en un momento determinado por el establecimiento de los cultivos de coca, amapola y marihuana y los vínculos que con ellos han tenido los actores armados y los pobladores rurales.

El PNIS tiene tres características que deben ser destacadas:

- Es un programa en cuyo diseño e implementación participan de manera decisoria las comunidades por medio de distintas formas, una de ellas son las asambleas comunitarias para establecer el pacto de erradicación entre el Gobierno y las comunidades.
- En su implementación, la erradicación voluntaria de las comunidades es condición sin la cual el programa no podrá cumplir con sus objetivos.
- La participación de los entes territoriales en la escala municipal, para diseñar, formular, implementar y evaluar los planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo (PISDA).

La implementación: sustitución de cultivos de uso ilícito

Actualmente, estamos en el desarrollo de la fase de implementación de los acuerdos, y dentro de ellos, la del punto antes mencionado. Dicha implementación no ha contado con la rapidez y eficacia que el momento exige, tampoco con la preparación de todos los instrumentos y recursos sociales, institucionales, logísticos y económicos que este esfuerzo le exige al Estado. Solo hasta fines de mayo, el presidente, haciendo uso de sus facultades extraordinarias, expidió treinta decretos leyes sobre algunos de los temas más sensibles de los acuerdos.

En esta dirección, fue expedido el Decreto Ley 896/2017, de 29 de mayo por el cual se crea el PNIS, coordinado por la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, dependencia adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto.

Es importante destacar que dicho decreto ley conserva el objeto del PNIS tal como fue acordado en las negociaciones, es decir, se orienta a promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, mediante el desarrollo de programas y proyectos que contribuyan a la “superación de la pobreza y

marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito”.

Por otro lado, la implementación del acuerdo se realiza en circunstancias negativas y desfavorables por varias razones, que es preciso tener en cuenta:

- Una primera razón estriba en las indebidas presiones políticas de los Estados Unidos que exigen mantener la política de guerra contra las drogas y, por tanto, que se vuelva de nuevo a las fumigaciones con el herbicida glifosato como principal mecanismo de erradicación y así reservar la reorientación de esta política iniciada por el Gobierno colombiano como consecuencia de las alarmas emitidas por la Organización Mundial de la Salud, habida cuenta de los riesgos para la salud de las personas y los indicios de sus efectos cancerígenos, lo cual permitió la suspensión del uso del glifosato.
- Una segunda razón consiste en el alarmante aumento que, en los últimos cuatro años, justo en medio de las negociaciones, han tenido los cultivos de coca en todo el país, al pasar de un área sembrada de 47 790 ha en 2012 a 146 139 ha en 2016. Tres departamentos concentran el 63 % del crecimiento de dichos cultivos: Nariño pasó de tener 10 733 a 42 627 ha; Putumayo tenía, en 2012, 6148 ha, y en 2016, 25 162 ha; y Norte de Santander pasó de 4516 a 24 831 ha, en el mismo periodo, según lo registró el censo de coca de 2016 realizado por la Oficina de Lucha Contra la Droga y el Delito de Naciones Unidas (UNDOC, 2017a).
- Una tercera razón tiene que ver con el papel que están desempeñando otros actores armados, principalmente los que el Gobierno ha denominado bandas criminales, representadas por el Cartel del Golfo, los reductos del Ejército Popular de Liberación, sobre todo en Norte de Santander, grupos del Ejército de Liberación Nacional y las llamadas disidencias de las FARC en los departamentos de Guaviare, Caquetá, Nariño y el Meta, que vienen ocupando algunos de los espacios y territorios que estaban bajo el control de las FARC y presionan en algunas regiones la continuidad de los cultivos de coca y amenazan a los campesinos para que los continúen cultivando.

Como es bien sabido, los cultivos de uso ilícito, principalmente el cultivo de coca, en menor proporción el de marihuana y amapola, traen consigo una fuerte ola de violencia política en esas regiones, la cual se usa como

estrategia para el control del territorio y de la población entre los actores armados antes mencionados y de ellos con la fuerza pública del Estado. Estas disputas y las altas rentas que produce el clorhidrato de cocaína una vez se vende en los mercados internacionales se convierten en una amenaza real para la estabilidad del acuerdo y la implementación del PNIS en el recién iniciado periodo del posacuerdo o del posconflicto, lo cual podría tener graves consecuencias en las zonas que el Estado aún no puede controlar y que han sido fuertemente afectadas por el conflicto armado.

La situación antes descrita podría convertirse, eventualmente, en un incentivo perverso para el proceso de reincorporación de los excombatientes de las FARC que se encuentran en las zonas veredales de transición y normalización si el Estado no es capaz de reducir y controlar a los actores armados ilegales que aún continúan inmersos en la actividad del narcotráfico produciendo y comercializando cocaína. Pero, sobre todo, si no cumple o se demora en cumplir con la implementación integral de los acuerdos y si, como se espera, no llega a estas regiones, más precisamente a los 170 municipios que fueron seleccionados para que se iniciara sin dilaciones la ejecución de los programas de desarrollo con enfoque territorial debida y adecuadamente articulados con el PNIS y los PISDA.

Lo anterior implica que el Gobierno, como contraparte del acuerdo, tensiona todas sus fuerzas y recursos para acompañar la implementación del PNIS en esos 170 municipios inicialmente y así pueda dar inicio simultáneamente a los Planes de Reforma Rural Integral en materia de salud, educación, infraestructura vial, social, productiva, eléctrica, de telecomunicaciones, saneamiento básico, vivienda rural y asistencia técnica.

El PNIS no puede reducirse a los dineros que tiene previsto el Gobierno para una primera fase de tres años, en la que las familias que participen reciban cada una COP 36 millones para la actividad productiva, porque podría incurrir en un lamentable fracaso y repetir las anteriores experiencias de sustitución de cultivos de coca, basado, fundamentalmente, en la promoción y financiación de corto plazo a los proyectos productivos, que se vuelven insostenibles para los campesinos.

Del mismo modo, hay que reiterar la importancia de la participación de las comunidades y las organizaciones de campesinos productores de cultivos de uso ilícito. El Gobierno y sus instituciones están en la obligación moral de facilitar las mejores condiciones para que participen en los diseños de los programas y en la toma de decisiones sobre ellos, desde un reconocimiento pleno como actores sociales y sujetos de derechos políticos.

El proceso de implementación del PNIS arranca con la condición previa de la firma de un acuerdo voluntario entre las comunidades y el Gobierno, con participación de un delegado de las FARC, después de haber deliberado sobre el tema en una asamblea comunitaria. En ese acuerdo, se establecen las condiciones que cada parte interviniente debe cumplir. El acuerdo se firma por familias y cada una de ellas es la que adquiere el compromiso de erradicación voluntaria.

El Gobierno se compromete en un horizonte de dos años a lo siguiente:

- Un aporte para autosostenimiento y seguridad alimentaria por una única vez de COP 1 800 000. Un aporte por COP 9 millones para financiar un proyecto productivo que permita obtener ingresos a corto plazo y un aporte para el pago de asistencia técnica por año de COP 1 600 000.
- Para el segundo año, un aporte por COP 10 000 para financiar proyectos productivos de mediano y largo plazo. Un aporte adicional en ese año de COP 1 600 000 para asistencia técnica. En total, cada familia recibiría, al cabo de los dos años, COP 36 millones.

Según los datos de la Fundación Ideas para la Paz (2017), en junio ya se habían suscrito unos 29 acuerdos colectivos, en 13 departamentos, en los que participarían 75 924 familias que se comprometerían a erradicar unas 79 191 ha de coca, que no es una cifra despreciable.

A pesar de lo anterior, el proceso enfrenta una serie de obstáculos, dificultades y tropiezos, como las señaladas en párrafos precedentes, a las cuales se han sumado, por un lado, la erradicación forzosa que está haciendo el Ejército, y por otro, las amenazas y la violencia de los actores ilegales que persisten en el narcotráfico.

No obstante, el acuerdo de La Habana en este tema y su implementación, a pesar de los obstáculos que enfrenta y las presiones de que es objeto, se desarrolla en la dirección correcta, creando mejores perspectivas para cambiar y reorientar la política pública de lucha contra las drogas, como de hecho quedó plasmada en los puntos del acuerdo que se convierten en un insumo de la mayor importancia para una reformulación de esta.

Es necesario, entonces, dar el paso más importante en cuanto a la orientación de la política de lucha contra las drogas. Como país, tenemos que pasar de la fracasada guerra contra las drogas a una política preventiva, que recupere la soberanía nacional sobre ella y que se ponga a tono con el nuevo

paradigma de lucha contra las drogas, propuesto hace varios años por la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2006), conformada por tres expresidentes y varios académicos e investigadores de Argentina, Colombia, Brasil, Bolivia, Costa Rica, México, Nicaragua, Perú y Venezuela.

El nuevo paradigma al que alude la Comisión estableció tres grandes directrices:

- tratar el consumo de drogas como una cuestión de salud pública,
- reducir el consumo mediante acciones de información y prevención y
- focalizar la represión sobre el crimen organizado.

La articulación de otras políticas con la política de lucha contra las drogas

Las directrices propuestas por la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, el contenido de los acuerdos de La Habana sobre solución a la problemática de las drogas, la experiencia de países como Bolivia, Perú y algunos europeos se convierten en insumos y referentes importantes para que Colombia reformule la política de lucha contra las drogas concibiendo los acuerdos de manera integral. Pero para que esta política sea exitosa, tiene, necesariamente, que estar relacionada y articulada con otras políticas, muchas de las cuales se derivan de los acuerdos mismos.

De esta manera, es clave tener presente la necesidad e importancia de que tanto el PNIS como los PISDA se conviertan en potentes instrumentos de la política de lucha contra las drogas y que desde ella se logre una articulación con las políticas de desarrollo rural y, dentro de estas, se destaquen aquellas que temáticamente tienen que hacer referencia a la política de tierras y a las políticas sociales para el campo en materia de salud, educación, saneamiento básico, vivienda rural, soberanía alimentaria, asistencia técnica e infraestructura.

La articulación de las políticas antes señaladas es una obligación perentoria de los departamentos y municipios; en ese sentido, se presenta una buena oportunidad para que se supere el mito según el cual la identificación, el diseño, la formulación, la implementación y la evaluación de las políticas públicas son competencia exclusiva del Estado central, desconociendo de esta manera el papel y las competencias que tienen los departamentos y municipios, como lo vienen demostrando algunos de ellos.

También sería otra nueva oportunidad para avanzar y profundizar en el inacabado y discutido proceso de descentralización política, administrativa y fiscal, en el que, sin duda, el Estado central debe contribuir al fortalecimiento de las capacidades locales y a la formación del recurso humano y de los nuevos liderazgos que puedan emprender con mejores posibilidades los retos y desafíos que implica la implementación de los acuerdos desde esta perspectiva, que ponga por delante los talentos, las habilidades y las capacidades que ya vienen demostrando algunos procesos regionales y locales.

La cooperación internacional

Sin duda, uno de los componentes estratégicos para la implementación de los acuerdos de La Habana, y en particular para el punto 4 que se refiere a la “Solución de la problemática de las drogas”, es la activa participación de la comunidad internacional, a través de los organismos de cooperación que adelantan programas de desarrollo, de conservación ambiental, de sustitución y de infraestructura en varias regiones del país; la mayoría de ellas coinciden con los municipios donde se implementan los PDET. Del mismo modo, es bien conocido el papel que desempeñan varios países europeos en los procesos de desarrollo local, con la financiación y asistencia técnica de proyectos puntuales y emprendimientos locales como la Embajada de los Países Bajos, algunos de los países nórdicos y la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. El mencionado papel estratégico debería darse en el ámbito interno en el país para reducir el área cultivada en coca y en el ámbito externo para que haya una mayor proactividad en el control de la demanda y el consumo.

En Colombia, en relación con los acuerdos de La Habana, y de manera particular con respecto a la implementación del PNIS y su expresión en las regiones y los municipios productores de coca, es decir, a los PISDA, el papel de la comunidad internacional y los organismos de cooperación cobra mayor importancia, toda vez que estos programas, como resultado de los acuerdos, han creado nuevas y mejores condiciones de posibilidad para reducir al máximo la oferta de la materia prima con la cual se fabrica el clorhidrato de cocaína y se exporta a los principales mercados internacionales que siguen siendo el norteamericano y el europeo.

Las nuevas condiciones de posibilidad para lograr los objetivos de estos programas, a diferencia de experiencias anteriores, estriban en el innegable hecho de que en Colombia existe una real predisposición de las comunidades

campesinas para entrar en los procesos de erradicación voluntaria que ya se vienen dando, mediante la suscripción de al menos 29 acuerdos colectivos que tienen cobertura sobre 13 departamentos (Fundación Ideas para la Paz, 2017).

Como se ha mencionado, los PISDA tienen que estar adecuadamente articulados a los PDET, cuya responsabilidad está en la Agencia de Renovación del Territorio, la cual requiere el decidido apoyo que la comunidad internacional le pueda dar a la financiación de estos programas aportando los recursos económicos que necesiten, estimados por el Gobierno aproximadamente en COP 4,7 billones para un horizonte de tres años (Fundación Ideas para la Paz, 2017).

Este apoyo también debe darse mediante la articulación de los programas que desde hace varios años adelantan distintos organismos de cooperación internacional en algunas de las regiones cocaleras del país, con programas como los PISDA y los PDET. Es decir, se hace referencia a los programas de la cooperación que tienen un decidido énfasis en el aporte a la solución o mitigación de los problemas ambientales de las mismas regiones, en las cuales el cultivo de coca y su expansión está estrechamente relacionado con los graves procesos de deforestación del bosque natural.

Además, la comunidad internacional también podría aportar en el diseño de programas orientados a la información, sensibilización y prevención en dos de los eslabones fuertes de la cadena productiva de la coca: la producción y el consumo en el país, mediante programas de reconversión productiva que tengan en cuenta las características y particularidades de las regiones.

En el ámbito externo, es aún más urgente y necesario que la comunidad internacional sea más proactiva en las políticas, los programas y las acciones de reducción y control de la demanda y el consumo en sus respectivos países. Esta afirmación se sustenta en el reconocido hecho según el cual la problemática de las drogas y, dentro de ellas, la de la cocaína, no es un problema de un solo país, sino internacional, multilateral, que relaciona de manera interdependiente a los países productores y consumidores dentro, donde estos últimos desempeñan un papel decisivo.

El Informe mundial sobre las drogas 2107 (UNODC, 2017b) reporta una expansión sin precedentes del mercado de cocaína en el mundo en la producción, el tráfico y el consumo del alcaloide, señala que después de un largo periodo de disminución presentó un alarmante aumento del 30 % entre 2013-2015 y sostiene que en una buena parte ello se debió al aumento de los cultivos en Colombia en el mismo periodo. Este incremento significó la fabricación de 1125 toneladas métricas de cocaína que fueron demandadas,

principalmente, por Norteamérica y Europa, que se siguen consolidando como los mayores mercados de este tipo de estupefacientes.

Lo anterior pone de presente una vez más la complejidad del problema de las drogas y, en particular, enciende nuevamente las alarmas para que los países consumidores diseñen mejores estrategias y programas de control al crecimiento del consumo y, por tanto, del aumento de la demanda, con una fuerte corresponsabilidad con los esfuerzos que hacen los países productores, particularmente Colombia, en la reducción de la oferta, que podría lograrse con una férrea, cuidadosa y responsable implementación de los acuerdos en esta materia que alcance el objetivo de erradicar en 2017 100 000 ha, toda vez que los narcotraficantes cada vez desarrollan mayores niveles de adaptabilidad para proveer esa creciente demanda, desarrollando nuevas estrategias y consolidando nuevos mercados y rutas.

Conclusiones

De acuerdo con lo señalado en los puntos precedentes, las principales conclusiones son las siguientes:

La imperiosa necesidad de que la puesta en marcha y el desarrollo del PNIS, y su materialización en las regiones y los municipios cocaleros a través de los PISDA, se implemente de manera articulada con los demás componentes de la RRI (acceso y formalización de la tierra, construcción de bienes públicos, asistencia técnica y garantía del derecho a la alimentación); en la medida de lo posible, estos últimos componentes deben irse implementando de manera progresiva de acuerdo con el avance que se adelante en el proceso de sustitución y se extienda a las áreas rurales de aquellos municipios que no fueron priorizados por los PDET.

Los impactos sociales, económicos, ambientales y culturales que están en el trasfondo del PNIS y los PISDA para vincular a las comunidades de estas regiones y municipios a la economía legal, mejorar su calidad de vida y construir mejores oportunidades solo podrán transformar las inequitativas y desiguales condiciones que ellas viven si el Estado y las instituciones que lo representan actúan de manera coordinada y cumplan real y efectivamente con el contenido y el sentido de los acuerdos.

La implementación del PNIS y los PISDA debería concentrar su atención en aquellas regiones y municipios que durante los últimos cuatro años ampliaron de manera significativa el área sembrada en coca.

El componente de participación comunitaria que es transversal en el conjunto de los acuerdos, y de manera especial en la implementación del PNIS y los PISDA, debe ser respetado, cualificado y garantizado evitando la sustitución que las instituciones puedan hacer del papel que les corresponde a las comunidades y los pobladores rurales que han firmado los acuerdos colectivos.

En la medida que el contenido y el sentido del PNIS y los PISDA reorientan una parte importante de la política pública de lucha contra las drogas, se requiere de manera complementaria la concurrencia de otras políticas públicas de desarrollo rural, específicamente en las políticas que buscan resolver o mitigar la problemática de tierras, salud, educación, desarrollo agropecuario, conservación de la biodiversidad, protección de los ecosistemas estratégicos, asistencia técnica, tecnología, crédito y comercialización de la producción rural, para que se orienten en el mismo sentido en el que están concebidos los acuerdos de sustitución de los cultivos de uso ilícito.

El Estado está en la perentoria obligación y responsabilidad de garantizar las condiciones de seguridad que necesitan las comunidades y los pobladores rurales que tomaron la decisión de firmar los acuerdos colectivos como uno de los pasos previos para participar de la implementación del PNIS y los PISDA y ocupar y controlar de manera integral, no solo militar, los espacios territoriales que dejaron las FARC y que se encuentran actualmente en disputa por parte del Cartel del Golfo, las disidencias de las FARC, el Ejército Popular de Liberación y el Ejército de Liberación Nacional.

El papel de la comunidad internacional, de sus organismos de cooperación para el desarrollo y de la reciente aprobación por unanimidad de los quince Estados miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para verificar el proceso de reincorporación a la vida civil y política de los excombatientes de las FARC es estratégico, porque, como ha sido aceptado por todos, la problemática de las drogas y, dentro de ellas, el proceso de sustitución de cultivos de uso ilícito es determinante en la reincorporación, puesto que es uno de los puntos más críticos de los acuerdos y su tratamiento y solución evitará la emergencia de nuevos ciclos de violencia política y el surgimiento de otros actores armados que puedan influir negativamente en el proceso de reincorporación.

Recomendaciones

A continuación, se presentan algunas de las principales recomendaciones que se derivan del contenido central de este capítulo y sus conclusiones:

Articulación y coordinación institucional: se recomienda una mejor y mayor coordinación de la nueva institucionalidad rural que se definió en diciembre de 2015 y creó, entre las principales, las agencias nacionales de tierras, renovación del territorio, desarrollo rural y los consejos superiores de la administración de ordenamiento del suelo rural y de la administración para la restitución de tierras. Estas deben llegar a las regiones y los territorios municipales de manera organizada y en estrecha relación entre sus programas, iniciativas y presupuestos, de tal suerte que las comunidades puedan recobrar la confianza en ellas y, en efecto, conozcan el alcance que tendrá su intervención.

Reconocer el papel, los aportes y las propuestas de los territorios regionales y municipales: se recomienda a la Agencia de Renovación del Territorio, a propósito de la formulación de los PDET, que reconozca y parta de lo que en los territorios regionales y municipales ya se ha construido, de las propuestas que ya tienen, de los diagnósticos y las estrategias ya contenidos en los planes de desarrollo y en los planes o esquemas de ordenamiento territorial de los departamentos y municipios, de las propuestas que ya tienen muchos gremios, organizaciones comunitarias, de productores, de mujeres y jóvenes.

Vincular al proceso de sustitución a las autoridades civiles y eclesiásticas de las regiones y los municipios.

Que el Ministerio de Defensa Nacional desista de la erradicación forzosa que viene adelantando en varias regiones, porque con ello ha originado airadas respuestas por parte de las comunidades que se han opuesto y enfrentado a ese tipo de acciones de la fuerza pública, la cual en muchas ocasiones se ha excedido en el uso de la fuerza, traspasando los límites del respeto a la dignidad y los derechos de los campesinos cocaleros.

Referencias

“Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” (2016, noviembre 24). Recuperado de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Paginas/Texto-completo-del-Acuerdo-Final-para-la-Terminacion-del-conflicto.aspx>

Beltrán Ruiz, A. M. *et al.* (2016). *Dime qué paz quieres y te diré qué campo cosechas: reflexiones sobre lo rural en los diálogos de La Habana*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado de <http://www.etnoteritorios.org/index.shtml?apc=c-xx-1-&x=1002>

- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2006). Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma. Recuperado de [http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/planesNacionales/docs/Drogas %20y %20 Democracia. %20Hacia %20un %20cambio %20de %20paradigma.pdf](http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/planesNacionales/docs/Drogas%20y%20Democracia.%20Hacia%20un%20cambio%20de%20paradigma.pdf)
- Decreto 893/2017, de 28 de mayo, por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).
- Decreto Ley 896/2017, de 29 de mayo, por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).
- Decreto Ley 902/2017, de 29 de mayo, por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el acuerdo final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (2014). Censo Nacional Agropecuario 2014. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014>
- Fundación Ideas para la Paz (2017). *¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Principales avances, desafíos y propuestas para hacerles frente*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz. Recuperado de <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/595bd49210344.pdf>
- Ley 2/1959, de 16 de diciembre, por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la nación y conservación de recursos naturales renovables.
- Ley 160/1994, de 3 de agosto, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1830/2016, de 30 de diciembre, por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2017a). Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2017b). Informe mundial sobre las drogas 2017. Recuperado de https://www.unodc.org/wdr2017/field/WDR_Booklet1_Exsum_Spanish.pdf

**La problemática
del tráfico ilícito de drogas:
impactos regionales y globales**

Se terminó de imprimir en septiembre de 2018
en los talleres de Javegraf, Bogotá, Colombia.
Compuesto con tipos Minion
e impreso sobre papel beige.

El tráfico y el consumo de drogas ilegales constituyen un problema de carácter global que ha sido abordado en escenarios multilaterales y nacionales desde diferentes perspectivas y paradigmas, a fin de plantear estrategias para enfrentarlo e intentar buscarle soluciones. En la actualidad, hay ciertos cuestionamientos y algunos pequeños cambios en la política global de drogas, en los discursos públicos, en la creciente evidencia científica y en la implementación regional y doméstica. América Latina y, en especial, Colombia han sufrido las consecuencias del enfoque prohibicionista extremo. La guerra en contra de los carteles ha tenido un precio muy alto en vidas humanas, en daños físicos, psicológicos, ambientales y financieros que no compensan los resultados pírricos que ha producido. En lo que concierne al posconflicto en Colombia, el narcotráfico representa un riesgo considerable para la construcción de una paz estable y duradera. En este contexto, el presente libro reflexiona sobre el callejón sin salida de la estrategia actual de lucha en contra del problema global de las drogas ilícitas y debate sobre la búsqueda de alternativas que contemplen un enfoque de derechos humanos y de salud pública.



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

