



HAL
open science

La estrategia internacional de lucha contra las drogas en Colombia: seguridad y cooperación al desarrollo

Ana Torres del Cerro

► To cite this version:

Ana Torres del Cerro. La estrategia internacional de lucha contra las drogas en Colombia: seguridad y cooperación al desarrollo. XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Nov 2012, Madrid, España. pp.1310-1317. halshs-00876891

HAL Id: halshs-00876891

<https://shs.hal.science/halshs-00876891>

Submitted on 25 Oct 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Actas
Congreso
Internacional
América
Latina:
La autonomía
de una región

XV Encuentro de
Latinoamericanistas
Españoles

Actas del Congreso Internacional “América Latina: La autonomía de una región”, organizado por el Consejo Español de Estudios Iberoamericanos (CEEIB) y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), celebrado en Madrid el 29 y 30 de noviembre de 2012.

Editores:

Heriberto Cairo Carou, Almudena Cabezas González, Tomás Mallo Gutiérrez, Esther del Campo García y José Carpio Martín.

© Los autores, 2012

Diseño de portada: tehura@tehura.es
Maquetación: Darío Barboza
Realización editorial: Trama editorial
trama@tramaeditorial.es
www.tramaeditorial.es
ISBN-e: 978-84-92755-88-2

LA ESTRATEGIA INTERNACIONAL DE LUCHA CONTRA LAS DROGAS EN COLOMBIA: SEGURIDAD Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Ana Torres del Cerro

Resumen

El sistema de políticas antidroga en Colombia, caracterizado por su naturaleza represiva es fruto de un régimen internacional de fiscalización de drogas fomentado por Estados Unidos. El sistema establecido por la potencia ha considerado que el consumo de drogas es extremadamente peligroso entre la población hasta tal punto que reta la seguridad de los países consumidores y justifica por lo tanto intervenciones de carácter militar destinadas a reducir la producción de drogas. Esta idea ha sido compatible con los intereses de Colombia que ha sufrido enormes olas de violencia a causa de la producción y tráfico de drogas ilegales y cuyo esfuerzo para reducir la producción de narcóticos ha apostado por las medidas represivas. Una visión más desarrollista del problema la han aportado en Colombia la Unión Europea y las Naciones Unidas, también presentes en el país con el fin de lograr una reducción de la producción de drogas ilegales. Naciones Unidas y la Unión Europea también son parte del sistema internacional de fiscalización de drogas, pero de su rama menos represiva en lo que a políticas en países productores se refiere. La continuidad de la violencia generada a causa del tráfico de drogas en América Latina y los escasos resultados de las medidas hasta ahora empleadas ponen en cuestionamiento el sistema internacional de fiscalización de drogas en su totalidad, cuyas bases nacen de la prohibición de la producción y el consumo de las sustancias establecidas como drogas ilegales en los países occidentales.

Introducción

1310

Las drogas antes que un problema constituyen un importante fenómeno social: se producen en todos los continentes y su consumo está extendido en prácticamente todos los países del mundo. Cuando se habla de consumo y producción de drogas ilegales es imposible no pensar en la clásica relación norte – sur: las drogas se producen en países en vías de desarrollo y se consumen en países desarrollados. Esta afirmación no es del todo cierta si consideramos que Estados Unidos es un importante productor de cannabis a nivel mundial y de metanfetaminas, mientras que Europa está entre los principales productores de drogas sintéticas. Sin embargo la relación norte- sur tiene más sentido cuando hablamos de cocaína, sustancia producida únicamente en Bolivia, Colombia y Perú y consumida principalmente en América del Norte y Europa. Aunque las tendencias están cambiando y su consumo está aumentando considerablemente en América Latina y se ha reducido en Estados Unidos, el orden de consumidores sigue inalterado desde hace décadas (Estados Unidos y Europa occidental son los principales consumidores y en Colombia, Perú y Bolivia¹ se cultiva y produce prácticamente la totalidad de la cocaína mundial)

El balance mencionado explica que Estados Unidos y Europa tengan interés por frenar el consumo de drogas entre su población. Tal objetivo se ha tratado de alcanzar reduciendo la demanda y la oferta (en los países productores, de tránsito y en los mercados de consumo). Las políticas de reducción de la oferta en Colombia, principal cultivador y productor de cocaína durante la última década, cuentan con la intervención de diferentes agencias de Estados Unidos, la Unión Europea y Naciones Unidas. Tales entidades trabajan con el gobierno colombiano en el diseño y aplicación de estrategias para reducir el cultivo y producción de drogas así como para contribuir a su financiación.

Estados Unidos es con mucha diferencia el actor extranjero que más recursos ha destinado a las políticas antidroga en Colombia; en alianza con el Gobierno Colombiano han priorizado políticas de erradicación de cultivos - fundamentalmente a través de la aspersión aérea de herbicidas- y políticas de interdicción –operaciones destinadas al desmantelamiento de laboratorios y de redes de tráfico- lo que se ha traducido en una militarización de las políticas de reducción de cultivos, abordando el problema desde el punto de vista de la seguridad. A su vez el gobierno colombiano ha tratado de fomentar sus relaciones internacionales basándose en asuntos ligados a las drogas, con el objetivo de conseguir ayuda externa. Colombia se ha esforzado por hacer que el problema de las drogas ilícitas en su país forme parte de la agenda internacional resaltando los vínculos de las drogas con el terrorismo, el medio ambiente y los derechos humanos (Borda, 2011)

¹ Los tres países también producen opio y marihuana.

La mayoría de la ayuda que Estados Unidos ha proporcionado a Colombia ha sido destinada a las Fuerzas Armadas de Colombia y a la Policía Nacional Colombiana. El resultado ha sido que las fuerzas de seguridad del país son los principales encargados de lidiar con la producción y tráfico de cocaína en Colombia. La primera actividad de la cadena de producción, el cultivo de las hojas de coca, ha sido muy atacada con políticas coercitivas, siendo una actividad que encuentra su explicación en motivos sociales y económicos, más que en actitudes delictivas. Por este motivo, en paralelo a las políticas de erradicación e interdicción, se han desarrollado en Colombia políticas de desarrollo, destinadas a proporcionar otras alternativas económicas a los agricultores que dependen del cultivo del arbusto de coca. Los conocidos bajo el nombre de programas de desarrollo alternativo son desarrollados por el Gobierno de Colombia con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), de La Dirección General de Desarrollo y Cooperación de la Comisión Europea (EuropeAid) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). También tienen presencia con el fin de promover políticas que reduzcan la producción de narcóticos otras agencias internacionales de desarrollo y organizaciones no gubernamentales.

La principal política destinada a la reducción de la oferta de cocaína en Colombia es la erradicación de cultivos, y su forma más común es la erradicación forzada mediante fumigación aérea (también se realiza, en menor medida, erradicación manual). También existe el concepto de erradicación voluntaria, como parte del desarrollo alternativo. No obstante el desarrollo alternativo engloba un concepto más amplio que no se ciñe a la sustitución de cultivos sino que se refiere al desarrollo de otras actividades económicas (agrícolas o no) que permitan a los agricultores abandonar el cultivo de la coca.

Tanto en la producción de drogas como en el sistema de políticas destinadas a terminar con su producción participan actores nacionales e internacionales; en el siguiente cuadro presentamos los actores presentes en Colombia.

Figura 1: Los actores en Colombia

| Actores que intervienen para reducir la producción de drogas | | |
|---|--|---|
| ACTOR | OBJETIVOS | FUNCIONES |
| Estados Unidos | Reducir la producción de cocaína | Financian e implementan políticas de reducción de la oferta en Colombia |
| Unión Europea | Manipular/influir al gobierno colombiano | |
| UNODC | Consolidar el Desarrollo alternativo como política / reducir la oferta de drogas | |
| Agencias de desarrollo/ONG's | | |
| Gobierno Colombiano | -Reducir la producción de cocaína -Obtener ayuda extranjera -Reducir la violencia -Privar a las guerrillas de recursos para financiarse | |
| Actores que mantienen la producción de drogas | | |
| ACTOR | OBJETIVOS | FUNCIONES |
| Propietarios/ Cultivadores/ Productores | Trabajar/Obtener un ingreso estable/interés económico | -Cultivan hoja de coca -Producen pasta base de coca -Producen cocaína |
| Traficantes | Maximizar sus beneficios / continuar su actividad | -Controlan a los cultivadores -Controlan los laboratorios de producción -Compran pasta base de cocaína a los campesinos |
| Grupos armados ilegales (Guerrilla, paramilitares) | -Obtener financiación para sus actividades principales - Proteger los cultivos | -Controlan a los cultivadores -Compran y venden pasta base de cocaína -Tienen/controlan laboratorios |

Elaborado por el autor

Drogas y seguridad

Los problemas que suponen las drogas en las sociedades varían mucho según la región geográfica y la relación con las sustancias ilegales (producción, tráfico o consumo). La producción y tráfico de cocaína en América Latina no sólo constituye un problema de seguridad en la región debido a la violencia que acompaña el tráfico de drogas, sino que también debilita los sistemas democráticos y derechos de los ciudadanos alentando la corrupción. Obviamente en América Latina la producción y tráfico de cocaína es una cuestión de seguridad. ¿Podríamos decir lo mismo de la producción de éxtasis en Europa? Las dimensiones de la violencia que genera la producción de drogas en Europa y en Estados Unidos y los problemas derivados de tales mercados ilegales no son siquiera comparables con lo que ocurre en América Latina donde los países afectados por la producción y tráfico de drogas ven amenazada su estabilidad social, económica y política.

Con respecto al consumo, ¿es éste un problema de seguridad? ¿O es un problema de salud pública? La respuesta puede ser ambos, dependiendo de la forma de interpretar el impacto del consumo de drogas en la sociedad. En Europa el consumo de drogas se ve como un problema de salud pública y nunca se ha considerado como una amenaza que ponga en peligro la seguridad de los estados europeos. Sin embargo Estados Unidos históricamente ha considerado que el consumo de drogas entre su población pone en peligro la seguridad nacional, por ese motivo desde la administración de Nixon el país ha desarrollado políticas internacionales destinadas a atacar la fuente de producción

-considerando que esta estrategia sería la solución más eficaz para acabar con el problema- Tales políticas se intensificaron mucho en las siguientes décadas, lo que se tradujo en un importante aumento de la ayuda militar de Estados Unidos en los países andinos a finales de los años 80 y principios de los años 90. En la primera mitad de la pasada década se mantuvo la gran ayuda militar en Colombia y los programas antinarcóticos en el marco del Plan Colombia. Sin embargo en los últimos años, aunque los programas y ayuda en Colombia continúan, el presupuesto que Estados Unidos destina a políticas anti-narcóticos en los países andinos se ha reducido mucho.

Cuando hablamos de cocaína estamos hablando de una sustancia que supone un problema de salud, de seguridad y de desarrollo: su consumo puede ser un problema de seguridad y un problema de salud pública, por lo que se puede abordar desde la justicia o desde la sanidad. Aunque actualmente parece que la visión del consumo de drogas como cuestión de salud pública se ha extendido en los países occidentales e incluso Estados Unidos, tradicionalmente prohibicionista y represivo, está cambiando hacia un punto de vista más europeo del problema. Mientras que la producción de cocaína en América Latina supone un problema de seguridad, pero también es un problema de desarrollo. En los países productores se identifica el cultivo de la hoja de coca como un problema económico, lo que explica las políticas de desarrollo en áreas afectadas por su cultivo.

En Colombia la política antinarcóticos forma parte de la seguridad democrática del país, por lo que la estrategia de lucha contra las drogas depende mayoritariamente del Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa. La erradicación a través de aspersión aérea de herbicidas ha sido la acción principal para reducir la producción de drogas durante la última década. La Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional Colombiana es el cuerpo responsable de la fumigación aérea y de las operaciones de interdicción. Para tales operaciones recibe un importante apoyo económico y logístico de Estados Unidos. El desarrollo alternativo en Colombia es también una política gubernamental realizada desde la Presidencia de la República que cuenta con la colaboración de agencias extranjeras, principalmente USAID, UNODC y Europaid.

1312

Las drogas en Colombia están en estrecha relación con los grupos armados ilegales, guerrillas y paramilitares, que obtienen financiación de la producción de drogas, especialmente las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)². Uno de los principales objetivos del Gobierno Colombiano ha sido terminar con los grupos de guerrilla a través de –entre otras estrategias- privar a los grupos armados de recursos para financiarse. Lo que hace que todo lo relacionado con reducir las drogas en Colombia forme parte de la estrategia de seguridad. Incluso el desarrollo alternativo durante el primer gobierno de Uribe pasó a ser parte del programa de seguridad democrática (Vargas, 2011).

Figura 2: El sistema antidroga del Gobierno Colombiano

| Ministerio/ | Política en la que interviene | Funciones |
|-----------------------------|--|---|
| Presidencia - Acción Social | Desarrollo alternativo Erradicación | Responsable de los programas de desarrollo alternativo y erradicación manual |
| Ministerio del interior | Erradicación Interdicción | -Policía encargada de la aspersión aérea y operaciones de interdicción -Preside el Consejo Nacional de Estupefacientes |
| Ministerio de defensa | Erradicación Interdicción | Dirige la política de seguridad democrática |

Elaborado por el autor

² Las FARC son consideradas como organización terrorista por varios países, entre ellos los países pertenecientes a la Unión Europea, Estados Unidos y Colombia.

El sistema internacional antinarcoóticos en Colombia

En Colombia se ha configurado un sistema de lucha contra las drogas en el que la intervención de actores internacionales ha sido esencial, especialmente la de Estados Unidos. La visión de Estados Unidos respecto a la producción, tráfico y consumo de drogas ha contribuido a que se estableciera en Colombia una estrategia de políticas de carácter militar que en la actualidad está siendo más cuestionada que nunca; cada vez parece más inminente un cambio de paradigma en este enfoque represivo que ha primado en Colombia durante las últimas décadas.

Para contribuir con la estrategia antidroga en Colombia, Estados Unidos aporta entrenamiento, logística y materiales a las fuerzas de seguridad del país; como los aviones de fumigación empleados por la policía antinarcoóticos que son aportados por la embajada de Estados Unidos. La Agencia Antidroga de Estados Unidos (DEA) colabora con la policía colombiana en operaciones de extradición de traficantes e incautaciones; el Comando Sur de los Estados Unidos trabaja con la armada colombiana y aporta información y equipamiento. Los fondos que Estados Unidos destina al desarrollo alternativo también forman parte de la lucha contra las drogas. La ayuda destinada al desarrollo económico y social, y la ayuda militar y logística que aporta Estados Unidos está establecida en el Plan Colombia, estrategia acordada en 1999 entre ambos gobiernos, que enmarca las políticas antidrogas establecidas en Colombia desde el año 2000. De los cuatro componentes del Plan Colombia - lucha contra las drogas ilegales y el crimen organizado, desarrollo económico y social, fortalecimiento de instituciones democráticas y progresos en el proceso de paz colombiano- el más desarrollado fue la erradicación de cultivos y operaciones de interdicción de narcóticos, así como otros componentes relacionados con la seguridad democrática también de carácter militar. El componente militar ha supuesto la mayor parte del presupuesto del plan, financiado entre los dos países.

La intervención de Estados Unidos en Colombia forma parte de su estrategia global antidrogas y se materializa a través de varias de sus agencias e instituciones estatales, algunas con presencia en Colombia.

Figura 3: El sistema antidroga de Estados Unidos en Colombia

| Institución/Agencia | Política en la que interviene | Funciones |
|---|-------------------------------|---|
| Casa Blanca- Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (ONDCP) | Erradicación Interdicción | Establece las directrices de la política antidrogas |
| Departamento de Estado- Sección de Asuntos Narcóticos (NAS) | Erradicación | Estrategia y financiación |
| Departamento de Justicia- Agencia Antidroga (DEA) | Extradición | Inteligencia |
| Agencia Central de Inteligencia (CIA) - Centro de Narcóticos y Crimen (CNC) | Erradicación Extradición | Información, intervención directa, estimaciones |
| Oficina Federal de Investigación (FBI) | Extradición | Información, inteligencia |
| Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) | Desarrollo Alternativo | Cooperación económica y logística |
| Comando Sur de Estados Unidos | Cuestiones humanitarias | Cooperación militar |

Elaborado por el autor

La Unión Europea asocia la producción de drogas con una cuestión de desarrollo por lo que su acción en Colombia defiende medidas que fomenten un desarrollo económico, sobre todo en las zonas rurales donde el conflicto y la producción de drogas impiden que la población pueda gozar de un apropiado entorno social y económico, siendo en todo momento el respeto de los derechos humanos una cuestión central en las políticas europeas. De forma que la política exterior relacionada con la producción de drogas forma parte de la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea y la financiación de los proyectos destinados a favorecer la reducción de cultivos en los países productores se realiza con los fondos de la agencia de cooperación de la Comisión Europea, EuropAid y de las agencias de cooperación de sus países miembros.

Esta forma de introducir las políticas antidroga en la agenda, como una cuestión de desarrollo o como una cuestión de seguridad, muestra las diferentes percepciones que tienen la Unión Europea y Estados Unidos sobre el problema. Sin embargo aunque las estrategias de ambos actores en lo que respecta a políticas de drogas difieren en ciertas ideas, en lo que se refiere a Colombia, ambos centran sus acciones en torno a un objetivo principal: terminar con los cultivos.

Figura 4: El sistema antidroga de la Unión Europea en Colombia

| Institución/Agencia | Política en la que interviene | Funciones |
|--|-------------------------------|--------------------------------------|
| Comisión Europea– EuropAid | Desarrollo alternativo | Cooperación económica y logística |
| Comisión de desarrollo del Parlamento europeo | Desarrollo alternativo | Acuerdos de cooperación con Colombia |
| Agencias de cooperación de los estados miembro | Desarrollo alternativo | Cooperación económica y logística |

Elaborado por el autor

Las Naciones Unidas tienen un importante papel en la promoción de la política de desarrollo alternativo, su organismo UNODC en Colombia además de hacer censos sobre los cultivos y evaluación de proyectos tiene la labor de proporcionar asistencia técnica para establecer una política basada en sustitución y desarrollo alternativo. En 1998 en la Asamblea General de la ONU (UNGASS) se fijó como objetivo la promoción de alternativas legales rentables para los cultivadores. Con esto se entiende que la organización ha reconocido a partir de esa fecha la deseabilidad del desarrollo alternativo como política principal para reducir la producción; aunque la institución considera que cada país tiene soberanía para tomar las medidas necesarias para reducir los cultivos.

La Organización de Naciones Unidas también forma parte del sistema internacional de fiscalización de drogas a través de La Asamblea General donde se establecen las directrices para la estrategia antidrogas a nivel internacional y la Comisión de Naciones Unidas sobre Estupefacentes, entidades que se han mostrado en favor de políticas represivas en lo que se refiere a fiscalización y persecución de narcóticos.

Figura 5: El sistema antinarcóticos de Naciones Unidas en Colombia

| Institución/Agencia | Política en la que interviene | Funciones |
|--|-------------------------------|---|
| Asamblea General | Establece las directrices | Vota las convenciones sobre el control internacional de estupefacentes |
| Comisión de Naciones Unidas Sobre Estupefacentes (CND) | Establece las directrices | Redacta el balance de la lucha contra las drogas en el mundo y fija las grandes orientaciones |
| UNODC – Bogotá | Desarrollo alternativo | Censo de cultivos de coca, opio y marihuana Evaluación los programas de desarrollo alternativo |
| UNODC- Viena | Desarrollo alternativo | Elabora el Informe Mundial sobre Drogas |

Elaborado por el autor

1314

Balace de las políticas antidroga en Colombia

En 1978 se inició en Colombia el primer programa de aspersión aérea de cultivos, medida que se ha continuado realizando desde entonces con la importante intervención de Estados Unidos. En 1985 se realizó el primer proyecto de sustitución de cultivos ilícitos en Colombia diseñado, financiado y ejecutado por Naciones Unidas y una década después la Presidencia de la República de Colombia creó el programa Plante con el apoyo de UNODC, que supuso el establecimiento del sistema de desarrollo alternativo en Colombia, al que posteriormente se sumaron la Unión Europea y Estados Unidos. En total han pasado ya cuatro décadas desde que se establecieron las políticas de reducción de cultivos en Colombia y el balance sigue siendo cuanto menos, muy ambiguo.

El consumo y la producción global de cocaína se han mantenido estables, aunque se han producido cambios en la industria del narcotráfico. En Colombia, el desmantelamiento de los grandes cárteles en la mitad de los años 90 supuso un importante cambio para el país. Aunque ha continuado siendo el principal productor de cocaína mundial y las condiciones de seguridad del país son muy mejorables, las olas de violencia a manos de los grandes capos en Colombia pasaron a la historia. Ahora México está sufriendo en su territorio esas olas de violencia que responden al mismo tipo de crímenes entre cárteles de la droga.

El desplazamiento de las plantaciones ha sido un fenómeno que ha acompañado a las políticas de reducción de cultivos. Históricamente desde que se iniciaron tales medidas se han producido desplazamientos de los cultivos hacia otros países y dentro de Colombia de unos departamentos a otros. En el inicio del Plan Colombia se redujeron los cultivos en departamentos como Putumayo debido a las fumigaciones, pero aparecieron en otros departamentos como el caso del departamento de Nariño. Entre 2006 y 2010 se ha observado una reducción de los cultivos de coca en Colombia y en los mismos años un aumento en Bolivia y Perú, que puede identificarse por un aumento de la demanda de los traficantes para compensar la menor producción en Colombia (UNODC, 2012).

El balance durante las décadas de políticas de reducción de la oferta muestra un consumo estable, una producción estable pero itinerante entre Bolivia, Colombia y Perú y una violencia desplazada de los países productores a los

países de tránsito. Obviamente no podemos concluir que las políticas basadas en la filosofía “terminar el problema desde la raíz” como parte del sistema internacional de fiscalización de drogas hayan sido un éxito.

Los defensores del sistema de la erradicación pueden argumentar que las políticas han servido para contener que la industria ilegal se expanda más, considerando que bajo la ausencia de presión, los cultivos de coca florecerían por todas partes. Esta hipótesis que ve la producción de cocaína como una epidemia permite considerar que las políticas de la erradicación e interdicción han sido un éxito. Su razonamiento lógico considera que sólo mantener la producción estable es un éxito de por sí, ya que de forma natural hubiera crecido y en consecuencia se hubieran expandido la oferta y la demanda. En este supuesto encontramos dos debilidades que nos hacen rechazar la idea: en primer lugar ignora el observado efecto de desplazamiento de cultivos e incluso lo niega, ya que bajo este razonamiento no sería un desplazamiento sino el crecimiento natural de la industria. En segundo lugar considera que si la oferta aumentase también aumentaría la demanda, pero esta afirmación no tiene en cuenta el funcionamiento de los mercados de Europa y Estados Unidos, donde no hay motivos para pensar que la demanda se ajusta a la cantidad ofertada. Por lo general hay motivos para pensar que ha habido incluso una sobreoferta, ya que según UNODC (UNODC 2012) en los años recientes se ha observado una caída de la producción global y las cantidades disponibles para el consumo parecen haberse reducido, sin embargo no ha habido una caída en el consumo global. Lo que nos lleva a pensar que si en años anteriores con más cantidad disponible para el consumo, el consumo era el mismo podría haber años de sobreoferta en los mercados sin que la demanda aumentase. Esta posibilidad contradeciría la idea de crecimiento natural de la industria, al fin y al cabo ninguna industria aumenta su producción indefinidamente si su demanda no va a aumentar.

Si atendemos a los objetivos fijados en la lucha contra las drogas a nivel global es decir una reducción de la producción de drogas y una reducción de su consumo podríamos concluir que la guerra contra las drogas no ha dado los resultados esperados y sin embargo ha empleado demasiados recursos para lograr tales fines. Una de las evoluciones positivas en las políticas de demanda es que Estados Unidos ha conseguido reducir su consumo de cocaína considerablemente en los últimos años, pero este logro no tiene por qué estar asociado a la guerra contra las drogas, sino a un cambio en los hábitos de su población que no tiene que estar relacionada con la ilegalidad de la sustancia.

El régimen internacional de fiscalización de drogas

En el sistema de políticas de reducción de la producción de drogas establecido en Colombia la presencia de actores extranjeros es muy importante. Para que una política internacional tenga lugar, tiene que existir una motivación que justifique la intervención en otro país, en otras palabras las políticas internacionales están movidas por intereses y por la ideología (las ideas sobre el problema). Estados Unidos y Europa tienen un interés obvio para intervenir en Colombia y es reducir el consumo entre su población, por lo que comparten la misma idea: “la cocaína tiene que desaparecer”.

Partiendo de la idea principal que establece que las drogas no son toleradas y deben ser combatidas a todos los niveles se ha fundamentado el sistema internacional de lucha contra las drogas. Las políticas resultantes en Colombia a manos de distintos actores internacionales y del gobierno difieren no porque no se comparta la idea principal, sino porque no se comparte la interpretación de las causas y soluciones del problema, que es lo que diferencia a las políticas coercitivas y a las políticas de incentivo o desarrollo. Las políticas represivas emplean la coerción a través de la erradicación forzada de los cultivos utilizando como principal instrumento la fumigación aérea. Mientras que las políticas de desarrollo ven el origen del problema en cuestiones económicas por lo que consideran que el método más eficaz para terminar con los cultivos son políticas de incentivo, este enfoque considera que el desarrollo alternativo debe ser el principal instrumento.

El objetivo de ambos enfoques es terminar con los cultivos y producción de drogas, y tanto las políticas represivas como las de desarrollo quieren llegar a tal objetivo mediante una reducción de la rentabilidad de los cultivos ilegales con respecto a la rentabilidad de los cultivos legales. Los programas de desarrollo alternativo buscan aumentar los costes marginales de producción del cultivo de coca con respecto a los costes marginales de los productos legales y la erradicación busca aumentar los costes de producción de los cultivos ilegales a través de un aumento del riesgo incurrido por los productores (Tabares y Rosales, 2005). Por lo tanto lo que diferencia a tales políticas son los medios empleados para conseguir las mismas metas y objetivos.

Aunque a primera vista los dos tipos de políticas -represivas y de incentivo- podrían parecer incompatibles, la aspersión aérea de herbicidas y el desarrollo alternativo pueden tener una lógica aplicadas conjuntamente. Sin embargo el propósito de este artículo no es comparar los dos enfoques planteados en Colombia para reducir los cultivos -si bien los daños generados por las fumigaciones evidencian que entre ambas medidas la política más deseable es el desarrollo alternativo- Lo que plantea este artículo es cuestionar el sistema de reducción de cultivos en su conjunto, y de una forma global, es decir como parte del sistema internacional de lucha contra las de drogas.

La lucha contra las drogas a nivel internacional se compone de varias estrategias en los ámbitos de producción, consumo y demanda. Estados Unidos, la Unión Europea y la Organización de Naciones Unidas establecen una estrategia contra las drogas que contiene acciones destinadas a terminar con la demanda, la oferta y el tráfico. El prohibicionismo de las sustancias consideradas ilícitas, -ilegalización de su producción y su consumo- es lo que ha caracterizado el régimen internacional durante los últimos 50 años, las principales estrategias empleadas son presentadas en el siguiente cuadro.

Figura 6: Estrategias principales en los ámbitos de producción, distribución y consumo de drogas ilegales

| | |
|---|---|
| Consumo | |
| Reducción de la demanda | -Prevención del consumo -Penalización del consumo |
| Reducción del daño | -Reducir los efectos negativos de las drogas en los consumidores y en la sociedad. |
| Producción | |
| Reducción de la oferta (reducción de los cultivos y de la producción) | Atacar a la fuente de producción: -Eliminación de los cultivos de coca, opio, marihuana -Eliminación de los laboratorios de procesamiento |
| Tráfico | |
| Reducción del narcotráfico (= reducción de la oferta a partir de la droga ya producida) | -Atacar el transporte hacia los países/regiones consumidores -Perseguir la distribución dentro de los países/regiones consumidores -Perseguir el movimiento u ocultación del dinero generado por el tráfico de cocaína (-Políticas relacionadas con la justicia penal: arrestos, incautaciones. -La política de la extradición -Políticas de refuerzo institucional: refuerzo de la justicia, policía, fuerzas armadas, etc. |

Elaborado por el autor

El actual sistema basado en la prohibición considera que la ilegalidad de la producción y consumo contribuyen a que la oferta y demanda se reduzcan. Esta lógica establece que las políticas de restricción de la oferta hacen que aumenten los riesgos incurridos por productores y traficantes y por lo tanto menos personas estarán dispuestas a emprender tal negocio. Las medidas que prohíben el consumo tienen la idea de reducir el uso de ciertas sustancias porque son ilegales y porque puede haber sanciones. En la práctica, ambos supuestos que defienden la prohibición no han resultado del todo ciertos. En primer lugar el consumo de cocaína aumentó enormemente a partir de su ilegalización, precisamente su consumo se disparó en los años 60 con el inicio de un sistema internacional de fiscalización de drogas y en segundo lugar las sanciones a la producción y consumo no se han revelado eficaces como herramientas para reducir oferta y demanda.

Con respecto al consumo parece que los individuos no se rigen por un respeto a las normas legales, sino por otro tipo de normas sociales o comunitarias. El miedo a las sanciones o el respeto a la ley no han logrado una reducción del consumo en Europa ni en Estados Unidos. Esto nos lleva a concluir que la forma más eficaz de reducir el consumo no es a través de la justicia penal sino tratando de cambiar los hábitos sociales. Para transformar hábitos sociales y ofrecer información sobre las drogas no es necesario que las sustancias sean ilegales ni establecer sanciones al consumidor. Consideramos que hay formas más eficaces para reducir la demanda de drogas relacionadas con la información, la prevención y con ciertas regulaciones de tiempo y lugar. El mejor ejemplo de este tipo de acciones es el consumo de tabaco en Estados Unidos, cuya sustancial reducción en los últimos años se debe a un cambio en los hábitos de la población, a una mayor información sobre lo perjudicial del tabaco y a ciertas regulaciones del producto como las que impiden su consumo en ciertos espacios públicos y su venta a menores.

Respecto a la producción, la historia ha mostrado que las organizaciones criminales tienen medios y capacidad para responder a los ataques contra la producción de drogas. El éxito que supuso el desmantelamiento de los cárteles de Medellín y Cali en Colombia no se tradujo en una reducción de la producción y el narcotráfico, ya que surgieron pequeñas organizaciones con nuevas estructuras. Los éxitos locales que supone la erradicación de cultivos tampoco consiguen que se reduzca la producción, ya que por lo general las plantaciones aparecen en otras áreas. En lugar de políticas que traten de reducir los cultivos, sería mejor concentrar los esfuerzos en la lucha contra las organizaciones criminales y el blanqueo de dinero.

La ilegalidad otorga a las drogas un valor añadido que permite que las organizaciones criminales obtengan un enorme margen de beneficios con su tráfico. La gran mayoría del aumento del precio de la cocaína se produce una vez dentro de los países consumidores. Entre los distintos mercados de consumo hay precios diferentes para la misma sustancia, por ejemplo en Europa un gramo de cocaína es más barato que en Estados Unidos, aunque su precio de venta al por mayor es parecido en ambos lugares (UNODC 2011). Esta diversificación de precios se relaciona más con los riesgos que incurren los traficantes locales (debido al refuerzo de la persecución y sanción al tráfico) que con la mera ilegalidad de la sustancia; lo que en cierto modo hace que el refuerzo de las leyes en los mercados de consumo consiga, además del efecto esperado (un aumento del precio de la cocaína que en teoría debe

provocar una reducción de su demanda) un segundo efecto no considerado que es el aumento de los beneficios de las redes de traficantes locales dentro del país de consumo. Lo que hará que la distribución y venta sea más rentable y siga habiendo personas interesadas en mantener el negocio, por lo tanto se mantenga la demanda de cocaína a los países productores.

Conclusiones

La ilegalidad y el refuerzo de las medidas prohibitivas tanto en las zonas de producción como en las zonas de consumo han causado problemas sin alcanzar los objetivos que se planteaban, lo que pone en cuestionamiento el régimen internacional de fiscalización de drogas en su totalidad.

Una discusión entre cuáles son más apropiadas en los países productores como Colombia, si las políticas represivas o las de desarrollo dentro del mismo régimen internacional que se basa en una ilegalidad de la producción y consumo nos llevaría a un punto muerto: ambos enfoques están basados en diferentes filosofías y ambos responden a un razonamiento lógico que apoya sus ideas buscando el mismo objetivo. A nuestro entender, el cambio de paradigma necesario para modificar la fallida estrategia antidroga internacional comienza por el simple cuestionamiento de la ilegalidad y la búsqueda de soluciones que consigan apartar a las mafias de la distribución y venta de drogas.

El actual régimen internacional está muy basado en los perjuicios que las drogas generan al consumo, sin poner la atención necesaria a los problemas que genera en las áreas de producción y en los países de tránsito (Un buen ejemplo se encuentra en el Informe Mundial Sobre las Drogas de 2012 elaborado por UNODC donde se identifican los principales problemas con aquellos generados entre las sociedades consumidoras) El necesario cambio en el régimen internacional de control de drogas debe considerar prioritariamente los daños generados en las regiones productoras y de tránsito. La importancia de los daños en el consumo no es desestimable y no es deseable que las sociedades consuman drogas. Debe lograrse una reducción de la demanda en los países consumidores a través de políticas que mediante la educación e información logren un cambio en las normas sociales que fomentan el consumo de drogas y consigan generar nuevos hábitos entre la población, como está ocurriendo en muchos países con el uso de las drogas legales o con la expansión de hábitos sanos entre la población como la alimentación sana, el deporte, etc.

Bibliografía

1317

Ahumada, Consuelo (2009) "La Región Andina en el siglo XXI: entre la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos y los gobiernos alternativos" en López, Nayar y Olivier, Lucio (eds.) *América Latina y el Caribe, una región en conflicto, intervencionismo externo, crisis de Las instituciones políticas y nuevos movimientos sociales*. México DF: Plaza y Valdés, 235-262

Borda, Sandra (2011) "La política multilateral colombiana de drogas durante las dos administraciones Uribe: hacia el activismo prohibicionista en una era de distensión" en A. Gaviria y D.Mejía (eds.) *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá: Universidad de los Andes, 149-177.

Crandall, Russell (2002) *Driven by drugs, US Policy towards Colombia*. Londres: Lynne Rienner Publishers.

Friesendorf, Cornelius (2007) *US Foreign Policy and the War on Drugs: Displacing the Cocaine and Heroin Industry*. Nueva York: Routledge.

Mares, David (2006) *Drug Wars and Coffeehouses: The Political Economy of the International Drug Trade*. Washington, D.C: CQ Press.

Stunstein, Cass R. (1996): "On the Expressive Function of Law". *University of Pennsylvania Law Review* 144 (5), 2021-2053.

Tabares, Elizabeth y Rosales, Ramón (2005): "Políticas de control de oferta de coca, la zanahoria y el garrote". *Desarrollo y Sociedad*, primer semestre, 211-253.

UNODC (2011) *World Drug Report*. Viena: United Nations Office on Drug and Crime

UNODC (2012) *World Drug Report*. Viena: United Nations Office on Drug and Crime

Vargas, Ricardo (2011) *La Política de Desarrollo Alternativo de USAID en Colombia, un Análisis Crítico* (Informe sobre políticas de drogas 38, 1-12). Amsterdam: Transnational Institute.

White House, National Drug Control Strategy, 2009 Annual Report. P.3

Wisotsky, Steven (1990): *Beyond the war on drugs, overcoming a Failed Public Policy*. Buffalo, Nueva York: Prometheus Books.